

Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR

*Roberto Bouzas y Hernán Soltz
(FLACSO, Buenos Aires)*

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:

„MERCOSUR und NAFTA: Institutionen und Entscheidungsstrukturen in
asymmetrischen Integrationsprozessen“

Arbeitspapier Nr. 1

**Institutiones y mecanismos de decisión en procesos de
integración asimétricos: el caso MERCOSUR**

*Roberto Bouzas y Hernán Soltz**
(FLACSO, Buenos Aires)

August 2002



* Roberto Bouzas es Investigador principal en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Sede Argentina e investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Hernán Soltz es Investigador adjunto en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Sede Argentina.

1. Introducción	1
2. Órganos decisorios intergubernamentales.....	3
3. Actos legales “incompletos”	12
4. Un mecanismo de solución de controversias sesgado a la negociación	16
4.1 Los procedimientos del Protocolo de Brasilia	16
4.2 El Protocolo de Brasilia en la práctica.....	18
4.3 Las reformas del Protocolo de Olivos	27
5. El desarrollo institucional del MERCOSUR: una perspectiva ecléctica	29
6. La “demanda” de instituciones regionales: baja pero creciente	31
7. La “oferta” de instituciones regionales: la brecha de liderazgo	36
8. Conclusiones: algunas reformas progresivas.....	38
Bibliografía	42

1. Introducción

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado en marzo de 1991 por un breve tratado marco que cabe confortablemente en veinticinco páginas impresas (el Tratado de Asunción). En apenas dos docenas de artículos el Tratado de Asunción definió los objetivos, principios e instrumentos del MERCOSUR; creó su estructura orgánica; y estableció la duración del acuerdo y los procedimientos de adhesión y denuncia. En cinco anexos al Tratado se estableció: a) un programa automático, lineal y generalizado de eliminación de aranceles; b) un régimen general de origen, c) un mecanismo transitorio de salvaguardias para el comercio intra-regional, d) un plazo para la implementación de un mecanismo de solución de controversias, y e) diez grupos de trabajo para promover la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Todas las disposiciones incluidas en los anexos estarían en vigor durante un “período de transición”, cuya conclusión fue prevista para el 31 de diciembre de 1994. Antes de esa fecha los Estados parte debían acordar una estructura institucional permanente, definir procedimientos definitivos de toma de decisiones y establecer las responsabilidades específicas de cada órgano de gobierno.

Pocos meses después de la firma del Tratado de Asunción, en diciembre de 1991, los Estados parte suscribieron el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC). El PBSC estableció un régimen transitorio para la solución de controversias que contemplaba la intervención de tribunales arbitrales *ad hoc* de jurisdicción obligatoria. Este régimen estaría vigente hasta la adopción de un sistema definitivo, lo que también debía ocurrir al fin del “período de transición”. No obstante, el 17 de diciembre de 1994 –días antes de la conclusión de éste– los miembros firmaron un nuevo Protocolo sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (el llamado Protocolo de Ouro Preto - POP) que pospuso la adopción de un régimen definitivo hasta que se produzca la convergencia plena al arancel externo común (algo que debía ocurrir en el año 2006). El POP, un documento también breve que incluye 53 artículos y un anexo, introdujo innovaciones institucionales modestas: creó nuevos órganos y asignó responsabilidades nuevas y más precisas a los existentes, otorgó personalidad jurídica internacional al MERCOSUR y estableció un

mecanismo para la toma de decisiones y la implementación de los acuerdos. El POP también definió las fuentes legales del MERCOSUR y refinó el mecanismo de solución de controversias adoptado por el PBSC, precisando el alcance de las disputas que pueden someterse a su consideración. También creó un nuevo mecanismo para formular reclamaciones ante la Comisión de Comercio (CCM).

En contraste con el énfasis en las disposiciones detalladas y en las reglas precisas que caracterizan el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (un documento de más de mil páginas con 300 artículos distribuidos en 22 capítulos, además de diversos anexos), los instrumentos fundacionales del MERCOSUR constituyen un marco general de carácter amplio y flexible. Estos instrumentos también difieren del Tratado de Roma que dio origen a la Comunidad Económica Europea (ahora Comunidad Europea, CE) en el detalle de los compromisos adoptados, la naturaleza de los órganos de gobierno, el papel de un orden legal “autónomo” y los procedimientos para la toma de decisiones. En contraste con la ausencia de órganos con funciones normativas y el énfasis en las reglas que caracterizan al TLCAN y de la institucionalidad densa que distingue a la CE, el MERCOSUR adoptó formas institucionales híbridas cuyas principales características son: a) el sesgo intergubernamental de sus órganos decisorios; b) el carácter “incompleto” de actos legales que emanan de los mismos; y c) la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo.

El hecho de que las instituciones establecidas en el MERCOSUR no se correspondan con los “modelos” del TLCAN o la CE no es en sí mismo una fuente de problemas: no hay ninguna razón *a priori* por la cual estas dos opciones debieran ser las únicas deseables. En efecto, el criterio relevante para evaluar la eficacia de un arreglo institucional determinado no es la comparación con un parámetro históricamente constituido, sino la forma en que ese modelo institucional da respuesta a las demandas de toma de decisiones y gestión del proceso de integración. La experimentación, el aprendizaje y la adaptación son mecanismos a través de los cuales distintas formas institucionales pueden ajustarse para enfrentar demandas cambiantes, sujetas a las peculiaridades de sus miembros.

El diseño institucional originalmente adoptado por el MERCOSUR dio a los gobiernos nacionales un alto grado de control sobre la toma e implementación de decisiones, asegurando el gradualismo y la flexibilidad. Este enfoque fue muy efectivo en los primeros años del proceso de integración, cuando la interdependencia económica era baja y el compromiso político se encontraba en un punto máximo. No obstante, últimamente comenzó a mostrar evidentes signos de rendimientos decrecientes. Así, durante la segunda mitad de los noventa quedó en evidencia que las fragilidades institucionales del MERCOSUR se habían multiplicado *pari passu* con la creciente complejidad que adquiriría el proceso de integración. Por cierto, sería un equívoco pretender explicar el desempeño del MERCOSUR a partir de sus atributos y formas institucionales. Ese desempeño ha sido el resultado de determinantes más profundos que también influyeron sobre la naturaleza de las instituciones y los procedimientos adoptados. No obstante, parece claro que, incluso para un acuerdo de integración “leve” (*soft*), los procedimientos y las reglas actualmente vigentes en el MERCOSUR son inadecuados. Lo son aún más si el objetivo es establecer una unión aduanera y, eventualmente, un mercado común.

A comienzos de su segundo decenio el MERCOSUR enfrenta como un escenario posible la reiteración de una trayectoria de irrelevancia característica de la mayoría de los acuerdos preferenciales de comercio entre países en desarrollo. A este escenario se opone otro en el

que el aprendizaje y la adaptación institucional permiten responder con más eficacia que en el pasado a los nuevos desafíos planteados por la evolución del proceso de integración regional. En este caso, más que la réplica de un determinado modelo institucional, de lo que se trata es de dar forma a procedimientos eficaces para la toma de decisiones y de su puesta en práctica.

En este artículo revisamos la experiencia institucional y decisoria del MERCOSUR en su primer decenio de vida. En las tres primeras secciones examinamos sus rasgos institucionales básicos, a saber: la estructura intergubernamental de los órganos de toma de decisión, el carácter “incompleto” de los actos decisorios y el mecanismo de solución de controversias. En la cuarta sección introducimos un enfoque que creemos útil para analizar los incentivos para la formación de instituciones regionales. Enseguida, en la quinta y sexta sección evaluamos desde una perspectiva ecléctica las condiciones de “demanda” y de “oferta” para la formación de instituciones regionales en el MERCOSUR. Finalmente, en la última sección analizamos algunas propuestas de reformas institucionales progresivas.

2. Órganos decisorios intergubernamentales

Los órganos decisorios del MERCOSUR (el Consejo del Mercado Común –CMC-, el Grupo Mercado Común –GMC- y la Comisión de Comercio del MERCOSUR –CCM) fueron creados como órganos estrictamente intergubernamentales. En ellos todo el poder decisorio descansa en manos de funcionarios nacionales. Exceptuando una modesta Secretaría Administrativa (SAM) con responsabilidades muy limitadas de carácter logístico, depositario y de reunión y diseminación de información, no existe ningún cuerpo burocrático independiente de las administraciones nacionales.

La creación de órganos estrictamente intergubernamentales tuvo como objetivo evitar el aislamiento de los niveles de toma de decisión con relación a las agencias nacionales responsables por la implementación de estas últimas. El propósito fue involucrar desde un comienzo en el proceso decisorio a las agencias y burocracias nacionales (especialmente a los ministerios de economía) responsables por la implementación de las medidas, y facilitar un proceso de consulta continuo con las instancias políticas de cada gobierno (Peña 1996). Este enfoque fue estimulado por los pobres resultados obtenidos por las experiencias previas en América Latina, donde “burocracias de la integración” desconectadas del resto de los sectores públicos nacionales, o diplomáticos con escasa capacidad de asegurar la implementación de las decisiones en sus propias administraciones, asumían compromisos que luego no eran implementados a nivel nacional –o lo eran sólo muy parcialmente.

El Consejo del Mercado Común (CMC), creado como la máxima autoridad política y de toma de decisiones, fue establecido como el órgano responsable por la implementación del Mercado Común. El CMC está integrado por los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores. La participación explícita y activa de los Ministros de Economía tuvo como objetivo asegurar que el proceso de integración fuera más allá de un ejercicio diplomático y que sus decisiones (la mayoría de las cuales caía dentro de la competencia de las agencias económicas) fuera efectivamente implementada. Las reuniones del CMC son coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores y en ellas pueden ser invitados a participar otros ministros o autoridades nacionales de nivel ministerial. El CMC tiene autoridad para crear, modificar o eliminar órganos y para desarrollar reglas e instituciones en la medida

que sea necesario.¹ Entre las competencias del CMC también figura la de negociar y firmar acuerdos con terceros países, grupos de países y organismos internacionales en nombre del MERCOSUR, atribución que puede ser delegada por mandato expreso al GMC (y éste a su vez a la CCM). El CMC se reúne cada seis meses y sus actividades son coordinadas por una presidencia rotatoria entre los Estados parte (Presidencia Pro-Témpore). Los jefes de Estado participan de las reuniones del CMC al menos una vez al año.

Las reuniones semestrales del CMC (regularmente seguidas por cumbres presidenciales) fueron concebidas como eventos de señalización y toma de decisiones al más alto nivel. En tanto que los miembros del CMC son ministros que generalmente trabajan con una agenda apretada, la efectividad de cada reunión depende críticamente de la calidad y la extensión del trabajo preparatorio. Este último, a su vez, es influido por la diferente prioridad que cada administración nacional le atribuye al establecimiento de un régimen regional, la iniciativa y los recursos del Estado parte a cargo de la Presidencia Pro-Témpore y, lo que es más importante, la naturaleza de los temas involucrados. Durante la primera década del MERCOSUR la efectividad de las reuniones del CMC también se vio afectada por las coyunturas económicas nacionales, en tanto estas influenciaron para concentrar o diluir el interés de los máximos responsables políticos con respecto a la marcha del proceso de integración.

Desde 1991 el CMC tomó un promedio de 23.5 Decisiones por año, con picos de setenta en 2000 (como parte del “relanzamiento” del MERCOSUR) y veintinueve en 1994 (muchas de ellas relativas a la implementación de la unión aduanera debido al fin del “período de transición”) (Cuadro 1). De un primer examen del desempeño del CMC surgen tres conclusiones principales. La primera es que durante los primeros años los asuntos comerciales e institucionales ocuparon la mayor parte de las Decisiones. Durante la segunda mitad de los noventa, en cambio, estos temas redujeron sensiblemente su participación a favor de cuestiones vinculadas con la justicia, la cultura, la educación y la seguridad.

La segunda constatación es el significativo aumento en el número de Decisiones adoptadas en la segunda mitad de los noventa (un promedio anual de veintinueve), en comparación con el “período de transición” (diecisiete por año). En particular, durante el año 2000 se adoptaron setenta Decisiones, buena parte de ellas referidas a asuntos pendientes en el marco del “relanzamiento”. La crítica situación económica de la Argentina durante 2001 y el deterioro en el clima político entre los dos principales socios del MERCOSUR llevaron a una notable disminución en el número de Decisiones adoptadas ese año.

En tercer lugar, mientras que en los primeros años el CMC produjo mandatos de trabajo detallados y estableció lineamientos precisos para orientar las actividades de los órganos subordinados (como el “Cronograma de Las Leñas” en 1992 o el “Programa MERCOSUR 2000” en diciembre de 1995), desde mediados de los noventa no hubieron “hojas de ruta” detalladas que orientaran el trabajo de los niveles burocráticos inferiores. La excepción fue

¹ También tiene la atribución de crear “reuniones de ministros”, cuyos acuerdos –para tener la fuerza de la normativa MERCOSUR– deben ser sometidos a consideración del GMC para su eventual aprobación por parte del CMC. Hasta el momento se han creado “reuniones de ministros” de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, Educación, Justicia, Trabajo, Agricultura, Cultura, Salud, Interior, Industria, Minería y Energía, Desarrollo Social y Transporte. En diciembre de 1998 el CMC creó el Foro de Consulta y Concertación Política integrado por altos funcionarios de las cancillerías de los Estados parte con el objetivo de coordinar la agenda política interna y externa del bloque.

la “Agenda de Relanzamiento” en junio de 2000, cuando se instruyó a los órganos subordinados a que precisaran el estado de situación y las tareas que debían realizarse para fortalecer la unión aduanera y se definieran plazos para alcanzar esos objetivos (plazos que fueron sucesivamente prorrogados). En este sentido, en un contexto en el que las debilidades del proceso decisorio y de implementación del MERCOSUR ya eran evidentes, la “Agenda de Relanzamiento” pareció mas un inventario de asuntos pendientes que un compromiso efectivo para resolverlos.

Cuadro 1

Consejo del Mercado Común: Decisiones Adoptadas entre 1991 y 2001

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
NÚMERO DE DECISIONES:	16	11	13	29	9	18	26	23	27	70	16	258
DE LAS CUALES, EN PORCENTAJE:												
<i>Política comercial</i>	18.8	18.2	30.8	62.1	0.0	27.8	30.8	13.0	3.7	22.9	31.3	25.2
<i>Cult., Just., Educ. & Seguridad</i>	0.0	27.3	0.0	10.3	22.2	38.9	23.1	43.5	37.0	28.6	31.3	25.6
<i>Asuntos institucionales</i>	81.3	27.3	30.8	6.9	33.3	16.7	3.9	26.1	11.1	22.9	12.5	21.7
<i>Otros temas</i>	0.0	9.1	23.1	20.7	0.0	0.0	15.4	4.4	14.8	10.0	0.0	10.1
<i>Negociaciones externas</i>	0.0	9.1	0.0	0.0	11.1	11.1	23.1	0.0	25.9	10.0	6.3	9.7
<i>“Profundización”</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	33.3	0.0	3.9	8.7	3.7	4.3	18.8	5.0
<i>Estándares técnicos</i>	0.0	9.1	15.4	0.0	0.0	5.6	0.0	4.4	3.7	1.4	0.0	2.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos de los autores basados en las Decisiones del CMC.

Con el correr del tiempo la efectividad de las reuniones del CMC disminuyó sensiblemente. La creciente dificultad para resolver las diferencias en los niveles inferiores de decisión (debido a la materia y naturaleza de los disentimientos) condujo a una agenda congestionada en los niveles superiores de decisión. Adicionalmente, desde mediados de los noventa la credibilidad de las cumbres presidenciales, que habían comenzado como eventos importantes de señalización, decayó en forma paralela a la proliferación de incumplimientos y a la expresión cada vez más frecuente de diferencias entre los países miembros. La intervención regular de los jefes de Estado para resolver disputas comerciales y de política (bautizada como la “diplomacia presidencial”) sirvió en momentos críticos para destrabar negociaciones estancadas, limitar el conflicto o reducir la tensión. No obstante, el método expuso excesivamente a los líderes políticos máximos y, cuando la implementación y el seguimiento de las decisiones fue insatisfactorio –como ocurrió con frecuencia–, la credibilidad de las máximas autoridades resultó afectada. Por otra parte, el recurso a la “diplomacia presidencial” no fue un recurso colectivo del MERCOSUR, sino

un método esencialmente bilateral empleado por sus dos mayores socios (Argentina y Brasil), eventualmente sujeto a la ratificación de los miembros menores.

El **Grupo Mercado Común (GMC)** fue integrado por cuatro funcionarios nacionales (y cuatro suplentes) pertenecientes a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y el Banco Central (como en el caso del CMC, también pueden ser invitados representantes de otros organismos). El GMC funciona como una especie de órgano ejecutivo con capacidad de iniciativa y se encarga de implementar las Decisiones del CMC, desarrollar y supervisar el trabajo técnico necesario para promover el proceso de integración (incluyendo la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales), emitir Resoluciones en sus ámbitos de competencia y formular recomendaciones al CMC. El GMC también tiene la responsabilidad de desarrollar negociaciones comerciales internacionales siguiendo los lineamientos establecidos por el CMC y de participar en la operación del mecanismo de solución de controversias y el procedimiento de reclamaciones (véase sección 4). Para desarrollar los trabajos técnicos, el Tratado de Asunción estableció diez Subgrupos de Trabajo (SGT) bajo la órbita del GMC. Con el paso del tiempo los SGT fueron modificándose a través de supresiones, fusiones, creación de nuevos grupos y alteraciones en los mandatos. También se crearon otros foros técnico-negociadores bajo su órbita, como las reuniones especializadas, los grupos *ad hoc*, los grupos, comités y comisiones, configurando un complejo entramado de órganos auxiliares.²

La efectividad del GMC para desarrollar negociaciones técnicas, sentar las bases para reuniones sustantivas del CMC e implementar las decisiones del CMC también se modificó con el correr del tiempo. Originalmente, los SGT fueron concebidos como órganos responsables de llevar adelante el trabajo cotidiano de cooperación necesario para cumplir con los objetivos y los plazos definidos por los órganos superiores.³ Los SGT también fueron concebidos como los vehículos institucionales para involucrar a las burocracias nacionales en el proceso de implementación, asentando las negociaciones y el trabajo técnico tan firmemente como fuera posible en las agencias nacionales con competencia en cada una de las materias. En tanto el MERCOSUR no disponía de un mecanismo que permitiera implementar automáticamente los actos legales, el compromiso activo de los funcionarios nacionales con capacidad para implementar e impulsar la agenda dentro de las respectivas administraciones nacionales fue visto como un requisito previo para la efectividad. Los SGT responsables por el desarrollo de trabajos preparatorios, se convirtieron así en foros mixtos técnicos y de negociación (Zalduendo 1998).⁴

Inicialmente las actividades del GMC y de los SGT estimularon el conocimiento mutuo de los funcionarios nacionales y contribuyeron a desarrollar motivación y un espíritu de equipo, alentando el compromiso y ayudando a asentar las negociaciones en las agencias

² Para una lista actualizada véase el Gráfico 1.

³ El Cronograma de Las Leñas definió un plan de acción detallado para cada SGT, incluyendo una secuencia de actividades y un cronograma de metas que culminaba en diciembre de 1994. A pesar de los objetivos precisos establecidos por el Cronograma de Las Leñas, los SGT tuvieron un desempeño heterogéneo dependiendo de la sensibilidad de los temas en cuestión, la disposición de los gobiernos a negociar compromisos en esos campos y las propias dificultades enfrentadas por el trabajo técnico.

⁴ En teoría, el papel del GMC y de los SGT se puede asimilar al del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) del Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, el Coreper es un foro mucho más sistemático y estructurado. Según H. Wallace (2000), el COREPER “*meets at least weekly to agree items on the Council agenda, and to identify those that need to be discussed (and not merely endorsed) by ministers*”.

nacionales con competencia en cada uno de los temas tratados.⁵ Después de mediados de década, sin embargo, la efectividad del GMC se resintió debido al número creciente de temas irresueltos en las instancias superiores y sin acuerdo en los grupos técnico-negociadores de nivel inferior integrados por funcionarios sin suficiente autoridad para decidir. Cuando no había acuerdo en los niveles decisorios superiores sobre el contenido preciso de un objetivo o instrucción, los estamentos técnicos simplemente replicaban el disenso sin conseguir avanzar. Esto deterioraba tanto el estímulo de quienes participaban del proceso como su credibilidad. Los problemas se agravaron debido a que los funcionarios nacionales estaban con frecuencia sobrecargados de responsabilidades: las restricciones presupuestarias generalmente hacían que éstos debieran agregar a sus tareas tradicionales las nuevas responsabilidades derivadas del proceso de negociación intra-regional. La efectividad de la tarea de los SGT también se vio afectada negativamente por la desconexión de los foros negociadores entre sí, aún en áreas donde los temas estaban plenamente vinculados.

La dificultad del GMC para alcanzar consenso en ese nivel de toma de decisiones y establecer lineamientos y objetivos precisos para conducir el trabajo de los foros técnico-negociadores (los SGT) fue un elemento importante para explicar la decreciente efectividad de ese órgano. Así, los intercambios informales que durante los primeros años sentaban las bases para que luego hubiera reuniones sustantivas del GMC, fueron gradualmente reemplazados por encuentros plenarios formales (especialmente en el período crítico 1998/99) que simplemente reproducían las diferencias.⁶ En este último período los propios coordinadores de las “secciones nacionales” del GMC no conseguían reunirse regularmente, tal como había sido la regla hasta entonces (normalmente una vez por mes). Durante el conflictivo año 2001 el GMC se reunió en siete oportunidades (nunca antes lo había hecho con tanta frecuencia), pero sin resultados perceptibles. Desde un punto de vista cuantitativo, en el crítico año 2001 se aprobaron 66 Resoluciones, el menor número en la historia del MERCOSUR, excepto 1991 y 1995. Los resultados fueron aún más negativos si se analiza el número de Resoluciones por reunión del GMC, ya que en este caso se igualó la menor marca, registrada en 1995 (Cuadro 2).

Cuadro 2

Grupo Mercado Común: Resoluciones Adoptadas entre 1991 y 2001

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Resoluciones aprobadas</i>	12	67	93	131	42	156	82	78	89	95	66
<i>Reuniones ordinarias</i>	1	4	3	5	4	4	4	4	4	4	4
<i>Reuniones extraordinarias</i>				1	2	1		1			3
<i>Total de reuniones</i>	1	4	3	6	6	5	4	5	4	4	7
<i>Resoluciones por reunión</i>	12.0	16.8	31.0	21.8	7.0	31.2	20.5	15.6	22.3	23.8	9.43

Fuente: Cálculos de los autores basados en las Resoluciones del GMC.

⁵ Las negociaciones intergubernamentales también proporcionaron una oportunidad para entrenar recursos humanos en actividades complementarias a sus responsabilidades rutinarias (como la negociación internacional, el desarrollo de capacidades para la interacción interpersonal con otras culturas burocráticas y administrativas, para la preparación y comprensión de borradores, y para la comunicación).

⁶ Véase Peña (1999).

El GMC también enfrentó dificultades para llevar adelante las tareas de preparación y negociación de la compleja agenda de relaciones externas del MERCOSUR, la que registró pocos avances después de la firma de los acuerdos de libre comercio con Chile y con Bolivia (Bouzas 1999a). A pesar de que el MERCOSUR ha mantenido la práctica de que el Estado parte a cargo de la Presidencia Pro-Témpore es quien explicita las posiciones del grupo, en la práctica la coordinación y el arbitraje entre las distintas posiciones nacionales se ha limitado a encuentros previos a las sesiones de negociación con terceros. Esta metodología de trabajo ha dificultado la identificación de intereses comunes y de *trade-offs* aceptables para las partes, conspirando contra el desarrollo de un trabajo técnico sustantivo que sirva de fundamento para posiciones comunes a ser sustentadas en la negociación. Esta debilidad es particularmente notable por lo que respecta a las negociaciones con la Unión Europea y al proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde los miembros del MERCOSUR enfrentan burocracias experimentadas y relativamente cohesionadas. A mediados de 2001, y ante la evidencia de las dificultades para encarar negociaciones sustantivas con un esquema institucional y organizativo tan precario, el CMC decidió organizar un grupo negociador integrado por un representante de cada país con dedicación integral, a fin de acelerar y dotar de mayor eficiencia a las negociaciones externas del bloque. No obstante esta decisión, los Estados parte prácticamente no avanzaron en la materia.

Los órganos originalmente creados por el Tratado de Asunción (el CMC y el GMC) fueron complementados en 1994 por la Comisión de Comercio (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Estos organismos fueron establecidos por el Protocolo de Ouro Preto, que también amplió las responsabilidades de la Secretaría Administrativa y definió con más precisión el rol y las atribuciones de cada órgano. Al igual que el CMC y el GMC todos los órganos (excepto la Secretaría Administrativa, a la que se le asignó un pequeño *staff* y un modesto presupuesto) tuvieron un carácter colegiado y se reunían periódicamente. Entre los nuevos órganos sólo la CCM adquirió responsabilidades decisorias, manteniendo el carácter inter-gubernamental de los ya existentes.

La autoridad para la toma de decisiones que le fue conferida a la **Comisión de Comercio (CCM)** se reflejó en su capacidad para emitir Directivas. La CCM está integrada por ocho funcionarios de cada Estado parte (cuatro titulares y cuatro suplentes) y su responsabilidad es la de implementar las políticas comerciales comunes, administrar los temas vinculados al comercio intra-regional, conducir el nuevo procedimiento de consultas e intervenir en el mecanismo de reclamaciones contemplado para la solución de conflictos en sus áreas de competencia. Dentro del ámbito de la CCM también se establecieron diez Comités Técnicos (CT) encargados de las negociaciones técnicas y de proveer asesoramiento (sin capacidad decisoria) sobre el diseño y la implementación de los instrumentos de política comercial común, así como de administrar los asuntos comerciales intra-regionales.⁷

La razón para el establecimiento de la CCM en 1994 fue la necesidad de administrar las cuestiones vinculadas al comercio intra-regional de carácter rutinario y de implementar y hacer el seguimiento de los instrumentos de política comercial común. Conceptualmente, la CCM habría de ser el *locus* institucional en el cual los funcionarios nacionales vinculados con el comercio exterior se reunirían e interactuarían de manera regular. No obstante, a pesar de que el reglamento interno de la CCM establecía que ésta se reuniría en forma

⁷ Para la estructura actual de CT y Comités véase el Gráfico 1.

ordinaria al menos una vez al mes, en los hechos esto nunca sucedió.⁸ La CCM (al igual que los Comités Técnicos que se encontraban bajo su órbita) sufrieron muchos de los mismos problemas que GMC y los ST. En particular, si bien los Comités Técnicos combinaban la tarea de desarrollar negociaciones técnicas y administrar las disputas comerciales, en la práctica las segundas distrajeran energías respecto de las primeras.⁹ Un indicador de ello es el hecho de que después del pico alcanzado en 1995, el número de Directivas emitidas por la CCM mostró una tendencia claramente decreciente. La flexibilidad y el espíritu gradualista del diseño institucional del MERCOSUR se vieron reflejados, entre otras cosas, en una estructura orgánica que se fue constituyendo a través de distintas etapas y que incluyó modificaciones, fusiones, creación y supresión de órganos auxiliares del GMC y la CCM. Esta modalidad de construcción institucional hizo necesario revisar periódicamente la coherencia de la estructura resultante, lo que se hizo en dos oportunidades (en 1995 y en 2000).¹⁰

Cuadro 3

Comisión de Comercio del MERCOSUR: Directivas Aprobadas (1994-2001)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Directivas aprobadas</i>	1	23	19	20	16	17	14	12
<i>Reuniones ordinarias</i>	1	8	7	7	8	5	7	5
<i>Reuniones extraordinarias</i>			1			1		
<i>Total de reuniones</i>	1	8	8	7	8	6	7	5
<i>Directivas por Reunión</i>	1	2.88	2.38	2.86	2	2.83	2	2.4

Fuente: Cálculos de los autores basados en las Resoluciones del GMC.

En contraste con la CCM, los dos restantes órganos creados por el Protocolo de Ouro Preto –el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)– tuvieron un carácter exclusivamente consultivo y de asesoramiento. El propósito del FCES fue el de integrar la representación de actores no-gubernamentales. Su máxima autoridad es un plenario que reúne delegados de las cuatro “secciones nacionales”. El Plenario debe reunirse dos veces al año para elaborar y proponer recomendaciones no

⁸ La CCM podría tener reuniones extraordinarias en cualquier momento a solicitud del GMC o de un Estado parte.

⁹ La actividad de los CT (con excepciones menores) sufrió el mismo sesgo que la CCM: sus miembros se involucraron más en los temas de acceso a los mercados que en los de implementación de las políticas comerciales comunes. Así, las controversias sobre medidas no-arancelarias, reglas de origen y cuestiones sectoriales (como el régimen especial para el sector automotriz) ocuparon el grueso de las energías y la negociación de los CT.

¹⁰ Por una Decisión del CMC (59/00) se dispuso la reestructuración de los órganos dependientes del GMC y la CCM junto con otras modificaciones formales y de procedimiento. Se fusionaron algunos ST, se eliminó un Grupo Ad Hoc y otros fueron transformados en ST. Consecuentemente la estructura quedó con 14 ST, 8 reuniones especializadas y 4 Grupos Ad Hoc. En la CCM se eliminaron cuatro CT con lo que quedaron seis, además del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias (CDCS). Asimismo, se determinó que los órganos dependientes del GMC y CCM elaboren programas de trabajo anuales, incluyendo temas prioritarios y plazos a fin de someterlos a la aprobación correspondiente. También se recomendó mejorar la coordinación entre las reuniones de ministros y los órganos dependientes de GMC y CCM cuando se trabaje en temáticas relacionadas. Según Zaldueño (1997), a fin de deslindar más apropiadamente las diferentes tareas, los CT deberían dedicarse a cooperar con la CCM en la aplicación de los compromisos ya acordados, en tanto que a los ST les cabría el trabajo técnico de preparar los futuros acuerdos entre los Estados parte.

vinculantes a los órganos decisorios, sea por iniciativa propia o como consultas de consultas que realicen el GMC u otros órganos del MERCOSUR.¹¹ Cada “sección nacional” está compuesta de representantes de las empresas, los trabajadores y los consumidores, en número de nueve representantes por país. La **CPC**, por su parte, está integrada por ocho congresistas de cada Estado parte, elegidos siguiendo los procedimientos establecidos por cada Legislatura. Sus atribuciones consisten en analizar cuestiones a solicitud del CMC, formular recomendaciones al GMC y al CMC, supervisar y solicitar informes a otros órganos decisorios del MERCOSUR y facilitar los procedimientos legislativos necesarios para implementar decisiones.

En los comienzos del proceso de integración, la estructura intergubernamental del MERCOSUR le dio flexibilidad y economía. El precio fue una dosis importante de aislamiento gubernamental (especialmente de los Poderes Ejecutivos), lo que limitó la permeabilidad del proceso de toma de decisiones a la influencia de actores no-gubernamentales, e incluso de otras agencias públicas (como los Congresos y los gobiernos provinciales y locales). Cuando existió, la participación de éstas en las negociaciones fue mas formal que sustantiva. Esta afirmación puede ilustrarse por el hecho de que hasta 1996, cuando comenzó a funcionar el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), el único órgano del MERCOSUR que incluía representantes empresarios y sindicales (además de gubernamentales) era el SGT 11. No obstante, y en contraste con la labor de todos los restantes SGT, el SGT 11 fue el único que en ese período no vio ninguna de las propuestas transformadas en Resoluciones del GMC (Robles 2002).

El establecimiento de un órgano de consulta regional (FCES) en 1995 y su funcionamiento efectivo a partir de 1996 no consiguió cerrar la brecha. De hecho, los actores privados siguieron percibiendo correctamente que su capacidad para influir los resultados se podía ejercer mas efectivamente operando sobre las autoridades nacionales que haciéndolo a nivel regional. El hecho de que el FCES no tuviera presupuesto para financiar sus actividades también conspiró contra la representatividad del organismo, ya que la participación en él quedó sujeta a la disponibilidad de recursos de los involucrados. De hecho, sólo aquellas organizaciones con capacidad para sostener y financiar una participación continua estuvieron en condiciones de ser miembros activos. Mas allá de eso, el FCES también evidenció problemas de representatividad formal, ya que los criterios para elegir los sectores representados fueron definidos en forma independiente y autónoma por cada “sección nacional” de acuerdo a sus propias peculiaridades internas. De hecho, con la excepción de Uruguay, es escasa la presencia de organizaciones no-gubernamentales (ONGs), en comparación con los empresarios o los sindicatos.

Según Nofal (1998), en la práctica el FCES ha sido más un vehículo de comunicación *ex post* al sector privado de las decisiones adoptadas por los órganos del MERCOSUR que un instrumento de participación *ex ante* en el proceso de formación y toma de decisiones. En este sentido, la experiencia del FCES contrasta con la experiencia de las negociaciones del ALCA, donde la participación del sector privado está institucionalizada en la forma de talleres de trabajo y un foro previo a las reuniones de ministros.¹² La escasa o nula

¹¹ En el caso de las consultas se pueden adoptar decisiones por mayoría. En cambio, en los casos de iniciativa propia es necesario el consenso.

¹² No obstante, el modelo del ALCA al que hace referencia Nofal (1998) se limita a la participación de los empresarios. Estos fueron influyentes, por ejemplo, en la identificación de las acciones de “facilitación de negocios” que fueron adoptadas en 2001. Como en el caso del MERCOSUR, el proceso del ALCA también ha encontrado dificultades para integrar a las organizaciones no-gubernamentales, e, incluso, al sector sindical.

participación de los actores no gubernamentales conlleva un riesgo de “elitización” que puede generar resistencias frente al proceso de integración, más por sentimientos de marginalización o limitada participación que por diferencias sustantivas con el contenido del mismo (Grandi 1998).¹³ La participación del sector privado en instancias de toma de decisiones (lo que Mattli [1999] denomina dimensión horizontal de las instituciones) puede ser una alternativa para encarar el tratamiento de las barreras de “tercera generación”, como las normas técnicas.

En cualquier caso, han existido diferencias en el grado de participación de los distintos actores sociales en la estructura orgánica y de toma de decisiones del MERCOSUR. Un factor explicativo ha sido su ubicación dentro de la jerarquía institucional. En este sentido, Von Bulow y Fonseca (2000) distinguen entre actores con participación orgánica dentro de la institucionalidad del proceso de integración y aquellos que no la tienen. Un caso típico del primer grupo es el ST encargado de los asuntos laborales en el marco del GMC. Se trata de un caso de participación orgánica directa y tripartita en la que están representados funcionarios gubernamentales, sindicatos y empresarios. Esta estructura de representación ha hecho que en la práctica haya predominado un principio tripartito de toma de decisiones. También se registró una participación esporádica de representantes sindicales y empresarios en otros ST que tratan temas vinculados a la industria, la salud o el medio ambiente. No obstante, ninguno de los acuerdos a los que se llega en estos ST tiene fuerza decisoria si no se convierte en una Resolución o en una Decisión del GMC o el CMC, respectivamente. Por otro lado, existe un conjunto heterogéneo de actores (gubernamentales y no-gubernamentales) que no participan en la estructura orgánica del MERCOSUR y han ido creando distintos foros para intentar influir sobre la marcha del proceso o aprovechar las sinergias creadas por éste (es el caso del Foro de Mujeres, Mercociudades y las universidades).

El desempeño del órgano legislativo de consulta ha sido igualmente modesto: la Comisión Parlamentaria Conjunta no ha tenido éxito en desempeñar un papel propositivo ni de asesoramiento de los órganos técnicos, negociadores o decisorios. Más aún, la CPC no ha conseguido bloquear (o incluso reaccionar) frente a medidas adoptadas unilateralmente por los parlamentos nacionales, como fuera el caso de la legislación argentina que excluyó al azúcar de los compromisos del libre comercio.¹⁴ La CPC tampoco tuvo demasiado éxito en acelerar o facilitar las tareas de internalización de la normativa MERCOSUR. En efecto, las delegaciones nacionales de la CPC encontraron con frecuencia fuertes resistencias en las tareas de internalización de la normativa: justamente por el hecho de disponer de esa atribución, los Parlamentos nacionales constituyen “la última trinchera” a la que acuden los intereses sectoriales y/o regionales afectados por el proceso de integración (Botto 2001).

Finalmente, el Protocolo de Ouro Preto también amplió el rol de la **Secretaría Administrativa (SAM)** respecto de las muy limitadas funciones que le había reservado el Tratado de Asunción. La Secretaría Administrativa debe proporcionar apoyo operacional a todos los órganos del MERCOSUR (y no exclusivamente al GMC como lo establecía

¹³ Para un análisis del “déficit democrático y social” del MERCOSUR, véase Grandi (1998).

¹⁴ En 1997 el Congreso argentino aprobó una ley que excluyó al azúcar de los compromisos del libre comercio intra-regional hasta tanto el gobierno de Brasil no eliminara los subsidios que se conceden a la industria del azúcar y el alcohol. La ley fue vetada por el Poder Ejecutivo pero el Congreso insistió en su aprobación con una nueva votación con mayoría calificada. No obstante, la ley es anticonstitucional por cuanto el Artículo 75, inciso 22 de la Constitución argentina establece que los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes.

originalmente el Artículo 15 de Tratado de Asunción) y asistir con la logística en todas las reuniones de los órganos del MERCOSUR. La SAM también es depositaria de toda la documentación y está a cargo de la publicación y diseminación de la normativa. Es además el único órgano del MERCOSUR que cuenta con un pequeño presupuesto (al que contribuyen los Estados parte) y un reducido *staff full-time*. No obstante, las actividades de la Secretaría Administrativa se han mantenido en niveles mínimos.

3. Actos legales “incompletos”

El Tratado de Asunción estableció como único mecanismo de toma de decisiones el principio del consenso (con la presencia de todos los Estados Parte).¹⁵ El Protocolo de Ouro Preto definió las fuentes legales del MERCOSUR e hizo algunos progresos modestos hacia una mayor precisión en torno al proceso de formación de reglas, especialmente en materia de implementación de las Decisiones, Resoluciones y Directivas.

En materia de implementación, los Artículos 38 y 42 del Protocolo de Ouro Preto comprometieron a los Estados parte a “adoptar todas las medidas necesarias para asegurar” la aplicación doméstica de las Decisiones, Resoluciones y Directivas incluyendo, cuando fuera necesario, su “incorporación” mediante los procedimientos previstos por cada legislación nacional.¹⁶ El protocolo también estableció que la normativa MERCOSUR era “obligatoria” y, a través de su Artículo 40, creó un procedimiento para asegurar la implementación simultánea de las normas en todos los Estados parte a través de un mecanismo de notificación regulado por la Secretaría Administrativa. Finalmente, en el Artículo 41 se estipuló que las fuentes legales del MERCOSUR eran: a) el Tratado de Asunción, sus protocolos e instrumentos relacionados; b) los acuerdos alcanzados en el contexto del Tratado de Asunción y otros instrumentos vinculados; y c) las Decisiones, Resoluciones y Directivas emanadas de los órganos competentes.

A pesar de que todos los actos emanados de los órganos decisorios del MERCOSUR son “obligatorios”, no tienen “aplicación inmediata” ni “efectos directos”.^{17/18} Es en este sentido que esos actos pueden concebirse como actos legales “incompletos”, asimilables

¹⁵ A diferencia de la unanimidad, el consenso supone la ausencia de objeciones sin necesidad de una votación expresa por parte de los miembros.

¹⁶ Usaremos indistintamente los términos “incorporación”, “transposición” e “internalización”.

¹⁷ Los principios de “aplicación inmediata” y “efecto directo” son más fáciles de citar que de definir. De hecho, el Tribunal de Justicia Europeo los ha usado con frecuencia como términos intercambiables. El principio de “aplicación inmediata” es más “formal” e implica que las normas producidas a nivel internacional no requieren ser “transpuestas” o “incorporadas” a través de actos domésticos para que se “apliquen plenamente” a (o desarrollen todos sus efectos sobre) los individuos. Por esta cualidad las normas aprobadas entran en vigor en forma inmediata, uniforme y simultánea. El efecto de las normas de aplicación inmediata puede variar de acuerdo a su naturaleza y contenido (como ocurre con las Directivas en el caso de la integración europea). No obstante, las reglamentaciones de aplicación directa pueden requerir actos nacionales posteriores debido a que puede ser necesario adoptar medidas complementarias para su adecuada ejecución o bien para ordenar el marco normativo interno (Van den Bossche 1996). El principio de “efecto directo”, en cambio, es más “material”, ya que otorga a las personas jurídicas el derecho de invocar en la jurisdicción doméstica (o comunitaria) las normas producidas a nivel internacional aún si esas normas requieren ser transpuestas para desarrollar *completamente todos* sus efectos. Con las reservas de rigor debemos a Ramón Torrent estas clarificaciones.

¹⁸ Para un análisis exhaustivo de los temas vinculados a la recepción, aplicación, efecto y primacía de los acuerdos internacionales firmados por el MERCOSUR, véase Cienfuegos (2001).

(aunque no idénticos) a un acuerdo internacional firmado pero aún no ratificado.¹⁹ Esto significa que la normativa MERCOSUR no tiene la naturaleza del derecho comunitario, sino que constituyen normas típicas del derecho internacional público.

En el MERCOSUR la mayoría de las normas necesitan ser transpuestas a través de actos legislativos o administrativos domésticos y de acuerdo a los mecanismos y procedimientos establecidos por la legislación local.²⁰ Hasta 1998 la aplicación práctica de la obligación de internalizar se veía obstaculizada por la inexistencia de plazos definidos. En efecto, los mecanismos relativamente laxos establecidos por el Protocolo de Ouro Preto para mejorar las disciplinas de internalización fueron seguidos por una serie de medidas de carácter esencialmente exhortativo. En julio de 1998 el GMC dispuso “desarrollar los mayores esfuerzos posibles” para internalizar reglas que requerían sólo actos administrativos y exhortó a la Comisión Parlamentaria Conjunta a facilitar el tratamiento legislativo de las decisiones que requerían cambios legales.²¹ El CMC, a su vez, pidió a la CPC que acelerara los procedimientos legislativos en aquellos casos en los cuales la internalización requería la participación del Congreso.²² También se estableció que los grupos técnico-negociadores (ST y CT) deberían informar a las “secciones nacionales” de cualquier Decisión, Resolución o Directiva en consideración a fin de facilitar la identificación de potenciales obstáculos legales o administrativos a su internalización. Finalmente, se dispuso que todas las normas cuya internalización requiriera sólo de actos administrativos domésticos incluyeran un plazo explícito para completar el proceso y que, cuando fuera posible, se identificaran las agencias responsables y los pasos necesarios.²³

Debido a su carácter esencialmente exhortativo e indicativo, los resultados de estas iniciativas fueron muy modestos. Los precarios mecanismos de internalización dieron como resultado un proceso lento, desigual y vulnerable a la buena voluntad, las presiones sectoriales y los obstáculos (legales o administrativos) enfrentados por cada gobierno. Frecuentemente, las demoras se agravaron por el hecho de que los órganos decisorios del MERCOSUR no tomaban en cuenta las dificultades administrativas, legales o constitucionales que enfrentaba cada gobierno en el proceso para implementar una Decisión, Resolución o Directiva.²⁴ El resultado fue un proceso de creación de normas con pocas probabilidades de ser implementadas con rapidez. Las demoras en la aplicación se agravaron debido a que para adquirir plena vigencia aquéllas debían ser internalizadas por

¹⁹ Desde una perspectiva estrictamente jurídica las disposiciones del MERCOSUR son actos “completos” porque su contenido no requiere ser complementado posteriormente, no tratándose por consiguiente de lo que en derecho se conoce como “normas abiertas”. Por esta razón Susana Zalduendo ha sugerido utilizar el término de normas “bifuentes” en lugar de “incompletas”. Con la imprecisión propia de quienes no somos juristas, usamos el término de normas “incompletas” para subrayar la idea de que aún cuando la norma se origine y se complete con los actos legales de los órganos del MERCOSUR, requiere (cuando es el caso) de otro acto legal o administrativo nacional para que sea internamente aplicable.

²⁰ En sentido estricto no todas las normas requieren ser internalizadas. Tal sería el caso, por ejemplo, de un estándar técnico idéntico al que se aplica internamente o de la normativa que regula el funcionamiento interno de los órganos del MERCOSUR. En el primer caso subsiste el problema de que la norma nacional no sea idéntica a la aprobada por el MERCOSUR, de ahí la necesidad de remitir igualmente la norma nacional a los efectos de que la SAM o quien corresponda certifique la equivalencia.

²¹ Resolución 22/98.

²² Decisión 3/99.

²³ Resolución 23/98.

²⁴ Los problemas con la internalización no son exclusivos del MERCOSUR. El fenómeno también ocurre en la Unión Europea, aunque en forma menos acentuada. Según los informes de control de la aplicación de derecho comunitario elaborados por la Comisión Europea, a febrero de 2002 casi el 6% de las directivas estaban pendientes de internalización.

todos los Estados parte, lo que normalmente ocurría a un ritmo desigual. La implementación también sufrió postergaciones debido a las demoras en informar a la Secretaría Administrativa e, incluso, debido a la internalización de normas que constituirían versiones modificadas de la original.²⁵

En el caso particular de Brasil se agrega un factor adicional derivado de los procedimientos que rigen en ese país para internalizar la normativa MERCOSUR (que requiere cambios legislativos) o cualquier tratado internacional. En efecto, el procedimiento se inicia con la aprobación parlamentaria y es seguido por la ratificación presidencial, la promulgación por decreto presidencial y, por último, la publicación oficial. La normativa no tiene vigencia interna de no cumplirse con todos los pasos anteriores. Es decir, entre el momento de inicio de la vigencia internacional (comienzo de la responsabilidad internacional para Brasil) y el inicio de su vigencia interna (a partir de la publicación de la promulgación presidencial) transcurre un período de duración indefinida durante el cual los demás Estados parte, y en su caso los particulares, están en condiciones –desde el punto de vista del derecho internacional– de exigir el cumplimiento de una norma que el gobierno brasileño no podrá aplicar al no estar aún perfeccionada su incorporación al ordenamiento interno (Carmona 1999).²⁶

Como resultado de la acumulación de demoras en el proceso de internalización y a fin de contar con un mecanismo para hacer un seguimiento de este proceso, en 1998 se requirió de la Secretaría Administrativa la preparación de informes regulares identificando el estado de cada norma aprobada. No obstante, estos informes fueron inicialmente confidenciales, por lo que no contribuyeron demasiado a la transparencia y, a través de esa vía, a crear presiones indirectas para mejorar el record de cumplimiento.²⁷

La iniciativa más reciente en materia de internalización fue la Decisión 23 aprobada en el año 2000, por la cual se dispuso la obligación de señalar de manera explícita cuando una norma no requiere de incorporación (ya sea porque se refiere a materias de funcionamiento interno o porque ya existe una norma nacional idéntica). La Decisión 23/2000 también estableció de manera taxativa el carácter obligatorio de los plazos fijados para la

²⁵ También hay problemas de redacción de las disposiciones, a veces resultado del intento de acercar términos del español al portugués y viceversa. Otras veces la negociación da como resultado normas poco claras o formulaciones que parecen contradictorias. También hay casos de normas cuya vigencia se supedita a la adopción de otras que todavía no fueron acordadas (Zalduendo 1998).

²⁶ En el caso de la Argentina y el Paraguay las constituciones establecen la primacía del tratado internacional sobre la ley nacional. Carmona (1999) ha sugerido que para contornar las dificultades que el proceso de internalización enfrenta en el caso de Brasil (y también Uruguay) podría adoptarse una enmienda constitucional que excluya a los tratados y normativa del MERCOSUR de estos requisitos de incorporación. Torrent ha señalado que un procedimiento similar al *fast track* podría resolver dichos problemas sin requerir de cambios constitucionales, generalmente más conflictivos desde el punto de vista político. En el caso de Brasil la jurisprudencia privilegia claramente la legislación interna frente a los tratados del MERCOSUR (Cuadernos *Valor Económico*, Nro 259, 14/05/2001). Otro rasgo del ordenamiento jurídico en el caso de Brasil es la explícita sumisión de los tratados internacionales al control de constitucionalidad, lo cual dificulta –pero como lo demuestra la experiencia europea no impide– la vigencia de un ordenamiento jurídico supranacional.

²⁷ Desde hace unos meses el sitio oficial de la SAM permite el acceso público a un listado donde consta la normativa MERCOSUR que ha sido internalizada por los cuatro países, especificando la norma nacional por la cual se cumplimentó este procedimiento. Esto representa una mejora en la transparencia del proceso de internalización, aunque el estado del resto de la normativa (la que no fue internalizada por ninguno o por algunos de los Estados parte) continúa siendo de acceso limitado (el estado de situación es informado sobre una base caso por caso y a partir de pedidos específicos).

incorporación (cuando ese plazo se incluya por consenso en la aprobación de la norma). Este principio fue ratificado por el cuarto laudo arbitral del MERCOSUR donde se dictaminó que pese a que las normas no sean de aplicación inmediata, el hecho de que sean obligatorias no deja de tener contenido porque genera la obligación de incorporación.²⁸ La no incorporación, por consiguiente, puede dar lugar a una controversia por incumplimiento (Zalduendo 2001). Dicho laudo también contiene interpretaciones relevantes en materia del derecho aplicable en caso de ausencia de normativa común vigente, concluyendo que esa eventualidad no implica que la materia sea ajena al cuadro normativo del MERCOSUR. Por el contrario, el laudo establece que la situación debe analizarse considerando “los objetivos finalistas” o el “espíritu de la integración” establecidos en el Tratado de Asunción, siguiendo un razonamiento ya utilizado en fallos anteriores. Si bien aún es temprano para evaluar el impacto de los cambios introducidos en el año 2000, hay evidencias de que algunas agencias nacionales responsables por los actos administrativos internos han acelerado el ritmo de internalización a fin de no hacer incurrir a los Estados parte en responsabilidad internacional.

De las 1128 normas emanadas de los órganos decisorios del MERCOSUR entre 1991 y 2000, 741 requerían internalización (es decir, cerca de 2/3 del total). Sin embargo, hasta fines del año 2000 solo se había internalizado plenamente (por los cuatro países) un 34% (254 normas), con una notable concentración en la culminación de los trámites en los años 1997 y 1998.²⁹ En su mayor parte éstas corresponden a normas que fueron internalizadas por vía ejecutiva o administrativa (Pérez Anton 2001).

No deja de ser paradójico, atendiendo a los objetivos originales del procedimiento adoptado, que la participación directa en las negociaciones de los funcionarios nacionales responsables por la ejecución no asegurara un proceso más expedito de internalización mediante vía administrativa, y por ende una aplicación efectiva de la normativa. Esta brecha pudo haberse debido a una dinámica que privilegió la producción de normas (como símbolos de “resultados”) por encima de su efectividad.³⁰

²⁸ Para una breve síntesis del contenido de los laudos arbitrales emitidos hasta el presente véase más adelante.

²⁹ Un análisis más desagregado revela que Argentina (416) es el país que más normas incorporó a su ordenamiento jurídico interno, seguida por Paraguay (408), Uruguay (406) y Brasil (360) (Pérez Antón 2001).

³⁰ Según Hoekman y Kostecki (1995) algo similar ocurre en las negociaciones multilaterales. La ausencia de normativa vigente no ha sido obstáculo para ciertas negociaciones. Tal es el caso del Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios firmado a fines de 1997. Aún cuando éste todavía no está vigente se realizaron tres rondas de negociaciones de compromisos específicos cuyos resultados fueron aprobados por Decisiones del CMC. Zalduendo (1998) identifica tres fuentes adicionales de incumplimientos de normas acordadas e internalizadas, a saber: a) la no-observación o aplicación de la norma, b) el cambio unilateral en las reglas de juego, y c) la limitación o bloque de las negociaciones. Ejemplos de las dos primeras han sido las medidas no-arancelarias restrictivas del comercio aplicadas unilateralmente por Brasil (1999) y la Argentina (2001). Un ejemplo de limitación o bloqueo de las negociaciones ha sido el tratamiento dado a las políticas públicas que distorsionan la competencia o a las ayudas estatales.

4. Un mecanismo de solución de controversias sesgado a la negociación

Jackson (1997) señala que los mecanismos de solución de controversias (MSC) pueden estar más orientados a procurar una solución diplomática o negociada, o una solución basada en reglas y principios jurídicos. El MSC del MERCOSUR comparte rasgos de ambos, pero en la práctica se ha inclinado hacia las soluciones del primer tipo. Los procedimientos para resolver disputas en el MERCOSUR fueron establecidos por el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (PBSC) en diciembre de 1991, menos de un año después de la firma del Tratado de Asunción. El PBSC fue concebido como un acuerdo transitorio que regiría durante el “período de transición” y al fin del cual deberían existir instituciones y procedimientos de solución de disputas definitivos. Sin embargo, el Protocolo de Ouro Preto extendió los procedimientos del PBSC y pospuso la implementación de un mecanismo permanente hasta la convergencia plena al arancel externo común, prevista para el año 2006. El Protocolo de Ouro Preto también definió procedimientos para formular reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

En febrero de 2002 se suscribió el Protocolo de Olivos sobre el Sistema de Solución de Controversias en el MERCOSUR, producto de las tareas desarrolladas por el Grupo *Ad Hoc* de Asuntos Institucionales en cumplimiento del mandato establecido por la Agenda de Relanzamiento en junio de 2000. Este protocolo –que reemplaza al de Brasilia– dispuso un conjunto de innovaciones, pero mantuvo el compromiso de los Estados parte de efectuar una revisión del actual sistema con vistas a la adopción de un mecanismo permanente antes del año 2006.

4.1 Los procedimientos del Protocolo de Brasilia

En términos generales, el mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR incluye tres procedimientos alternativos que van desde mecanismos de “auto-ayuda” (consultas y reclamaciones) hasta la adjudicación no compulsiva por una tercera parte (el PBSC). Las consultas ofrecen un mecanismo para resolver disputas a través de negociaciones directas sujetas a procedimientos y términos predeterminados. Este mecanismo permite que los Estados parte intercambien información a través del pedido de explicaciones y clarificaciones, y que se administren fricciones comerciales que en principio no justifican una reclamación o el inicio de un procedimiento “judicial”.³¹ Las consultas pueden iniciarse por los Estados parte en representación de las administraciones centrales, locales o el sector privado.

El segundo mecanismo de resolución de controversias son las reclamaciones, que constituyen un recurso de tipo pre-judicial.³² Las reclamaciones pueden realizarse a título de los Estados parte o de personas legales o físicas, pero deben ser iniciadas por una “sección nacional” y referirse a cuestiones comerciales que caigan bajo la autoridad de la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Si una reclamación no es resuelta en el plenario de la CCM debe ser girada a un comité técnico que debe alcanzar una conclusión en un

³¹ La presentación de una consulta no impide al Estado parte recurrir en cualquier momento al procedimiento de reclamaciones o al del PBSC.

³² El procedimiento para formular reclamaciones se estableció por un anexo del Protocolo de Ouro Preto. Cabe aclarar que no es una primera instancia del mecanismo de solución de controversias. El inicio de una reclamación o de una controversia queda a exclusivo criterio de los Estados parte.

plazo de treinta días. El informe del comité no es vinculante y puede incluir más de una recomendación. Si la CCM no alcanza el consenso, la reclamación puede elevarse al GMC, el que tiene un plazo adicional de treinta días para resolver la controversia.³³ Si esto no ocurriera, el Estado parte reclamante podrá activar directamente el mecanismo arbitral del PBSC.

Finalmente, el PBSC estableció un tercer procedimiento de carácter secuencial que incluye disposiciones diferentes cuando se trata de controversias entre Estados parte y entre un Estado parte y un agente privado. En este tercer procedimiento predomina el principio del consenso y de la cooperación diplomática, salvo en la instancia arbitral (en cuyo caso la decisión es de cumplimiento obligatorio). Los Estados parte pueden iniciar una disputa sobre temas de interpretación, implementación o violación de las reglas establecidas por el Tratado de Asunción o cualquier otro instrumento legal (como los protocolos, acuerdos, Decisiones, Resoluciones y Directivas). Los procedimientos formales contemplan tres etapas: las negociaciones directas, la intervención por el GMC y un mecanismo arbitral, cada uno sujeto a plazos relativamente flexibles. Todas las disputas deben pasar necesariamente por las dos primeras etapas (negociaciones directas e intervención del GMC) antes de que pueda activarse el procedimiento judicial (excepto cuando el tema ya fue objeto de una reclamación). El procedimiento judicial se verifica ante un “tribunal *ad-hoc*” integrado por tres miembros que formula “determinaciones obligatorias y definitivas”.³⁴

El sector privado no puede accionar directamente el mecanismo de solución de controversias. Los particulares solo pueden cuestionar medidas legales o administrativas adoptadas por un Estado parte en violación de la normativa MERCOSUR, siempre que se demuestre que esto le genera un perjuicio. Es decir, los particulares no pueden reclamar contra normas emanadas de los órganos de toma de decisiones que consideren violatorias del Tratado de Asunción y/o otras fuentes jurídicas.³⁵ Todas las controversias deben primero someterse a la consideración de la “sección nacional” del GMC, que a su vez podrá someterla al plenario del GMC (previo intento de negociación con la “sección nacional” del Estado reclamado). Si el GMC no rechaza la queja (lo que debe hacer por consenso), debe convocar un comité de expertos de tres miembros para decidir sobre su procedencia. El comité (seleccionado de listas nacionales previamente acordadas) debe llegar a una conclusión por unanimidad y en un plazo determinado. Si la queja resulta improcedente o el comité no alcanza un acuerdo por unanimidad, el Estado reclamante puede iniciar los procedimientos de solución de controversias establecidos por el Protocolo de Brasilia. En cambio, si la queja tiene fundamento y la parte reclamada no aplica medidas apropiadas para resolverla, el Estado reclamante puede activar directamente el procedimiento arbitral del mecanismo de solución de controversias entre Estados.

³³ Si la CCM o el GMC deciden por consenso que una reclamación es apropiada, el Estado parte objeto del reclamo debe adoptar las medidas recomendadas en un período de tiempo determinado. Si esto no ocurre, la parte reclamante puede recurrir directamente al mecanismo arbitral del PBSC.

³⁴ Cada parte en la controversia designa un miembro del Tribunal *ad-hoc*. El tercer miembro no puede ser un nacional de ninguna de las partes involucradas. Cada tribunal define sus propios procedimientos. A diferencia del resto de los casos, las decisiones se toman por mayoría. El tribunal puede fundar su decisión en las fuentes legales del MERCOSUR o sobre la base *ex aequo et bono*. Si existen presunciones fundamentadas y a solicitud del demandante, el tribunal arbitral podrá disponer medidas provisionales.

³⁵ En el caso del Tribunal de Justicia Europeo los particulares pueden accionar un recurso de nulidad para una norma comunitaria, pero no tienen derecho al recurso por incumplimiento de un Estado miembro.

El mecanismo arbitral del MERCOSUR se basa en la adjudicación por una tercera parte y deja a la retorsión como la única respuesta frente a la posibilidad de incumplimiento.³⁶ Este mecanismo le otorga flexibilidad a las partes y estimula el cumplimiento sobre la base de los beneficios que pueden derivarse de una relación estable y predecible. No obstante, su mayor debilidad es la limitada capacidad para poner fin a las disputas y, por consiguiente, el mantenimiento de una tasa relativamente alta de disputas sin resolver. Ruiz Díaz Labrano (1996) ha señalado que uno de los problemas del énfasis en las negociaciones directas implícito en el MSC del MERCOSUR es que los Estados parte pueden llegar a soluciones de compromiso que impliquen tolerar prácticas contrarias a la normativa vigente o la persistencia de actos no acordes con las fuentes legales del MERCOSUR.³⁷

4.2 El Protocolo de Brasilia en la práctica

Los Estados parte han hecho un uso intensivo de las consultas como un primer paso antes de iniciar una reclamación o activar el mecanismo de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia. No obstante, después de la reglamentación del PBSC (diciembre de 1998) éstos pasaron a activar el procedimiento de solución de controversias de manera directa, ya que el mecanismo de reclamaciones implicaba extender los plazos para llegar a una solución. De hecho, cerca de la mitad de las controversias se iniciaron durante el año 2001. A lo largo de este período, muchas diferencias tratadas a través de los procedimientos previstos culminaron en una negociación diplomática abierta o en la participación directa de las máximas autoridades políticas (la “diplomacia presidencial”). Un ejemplo de ello fue el conflicto desencadenado en 1997 cuando el gobierno brasileño anunció varias modificaciones al régimen automotor. Si bien el conflicto se intentó solucionar en el marco de los órganos decisorios del MERCOSUR (CMC, GMC y CCM), finalmente fue resuelto en una cumbre presidencial.

La posibilidad de realizar consultas en la CCM se planteó en 1995 y los procedimientos para iniciarlas, llevarlas a cabo y concluiras se establecieron un año más tarde.³⁸ En un esfuerzo para evitar consultas muy prolongadas, a fines de 1999 se emitió una Directiva estableciendo nuevos procedimientos dirigidos a acelerar el proceso.³⁹ Las consultas se utilizaron activamente como un mecanismo para intercambiar información y promover el ajuste, generalmente en temas no fundamentales vinculados con el comercio.⁴⁰ La mayor parte de las consultas presentadas han estado referidas a productos agroalimentarios (40% del total). Cuando se las clasifica según el tipo de barrera involucrada casi la mitad aparece

³⁶ Yarbrough y Yarbrough (1997) clasifican los mecanismos de solución de controversias (MSC) en cuatro categorías estilizadas, a saber: a) MSC-I (una tercera parte proporciona y disemina información sobre violaciones, el único castigo admitido es la retorsión); b) MSC-II (una tercera parte realiza determinaciones no compulsivas, permitiendo como única sanción la retorsión); c) MSC-III (una tercera parte hace una determinación de carácter compulsivo sujeta a un procedimiento de apelación); y d) MSC-IV (una tercera parte realiza la determinación y asegura su cumplimiento de manera similar a como ocurre en los sistemas legales domésticos, a la par que se elimina el derecho de retorsión). Según esta taxonomía el MSC del MERCOSUR se asemeja al MSC-II. Por su parte, el MSC de la OMC y el Tribunal de Justicia Europeo pueden asimilarse, respectivamente, a versiones “débiles” y “fuertes” del MSC-III.

³⁷ El Artículo 42 del Reglamento que regula el PBSC establece que en cualquier etapa del procedimiento quien presentó la controversia o reclamo puede desistir o las partes llegar a una transacción, en cuyo caso concluirá el proceso.

³⁸ Directiva 6/96.

³⁹ Directiva 17/99. Ambas partes pueden decidir por consenso no concluir las consultas.

⁴⁰ El gobierno argentino es el que más consultas ha presentado, mientras que el de Brasil ha sido el más consultado.

vinculada a la aplicación de barreras técnicas, discriminación fiscal, preferencias arancelarias y licencias de importación (Vaillant 2001).

Durante los primeros años este mecanismo fue utilizado intensivamente. Sin embargo, el número de consultas cayó significativamente después de 1998 (Cuadro 4). Delich y Weston (2000) atribuyen esta caída a la creciente comprensión y familiaridad con las reglas de funcionamiento de la unión aduanera. Una explicación alternativa, y probablemente más plausible, es que el uso menos frecuente de las consultas tiene que ver con la crisis de legitimidad y eficacia de los mecanismos institucionales de auto-ayuda durante el período de multiplicación de controversias de fines de los noventa. Este patrón de comportamiento se replicó en el caso del uso de otros instrumentos, como las reclamaciones: en efecto, entre 1999 y 2001 se iniciaron sólo dos reclamaciones (mientras que en el trienio anterior se habían registrado nueve). Esta caída resulta sorprendente precisamente en un contexto en donde se produjo un visible aumento en el número y la intensidad de los conflictos comerciales.

Los nuevos procedimientos implementados a fines de 1999 tuvieron éxito en disminuir el número de consultas pendientes de resolución. En efecto, casi el 80% de las consultas pendientes a fines de 1999 correspondía a consultas iniciadas en años anteriores, mientras que dos años más tarde las consultas en igual situación no llegaban a representar el 10% del total de consultas pendientes. El nivel relativamente bajo de consultas pendientes ha sido tomado como un indicador de efectividad. No obstante, es importante tener en consideración que la conclusión de una consulta no es equivalente a la resolución efectiva de la disputa subyacente.⁴¹

Cuadro 4

Comisión de Comercio del MERCOSUR: Resumen de consultas, 1995/2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
<i>Número total de consultas</i>	128	84	71	32	39	54	42	450
<i>Consultas pendientes iniciadas en años distintos al corriente*</i>	0	7	25	41	25	4	2	NC
<i>Consultas pendientes iniciadas en años distintos al corriente en relación al total de consultas pendientes</i>	0	26	51	75	78	16	9	

* En cada año no se computan como pendientes las consultas iniciadas en ese mismo año y aún no concluidas. Se consideró el estado de situación en la última reunión plenaria de la CCM de cada año en la que se trataron o presentaron consultas.

Fuente: Cálculos de los autores en base a datos de la CCM.

Al igual que con la internalización de la normativa, el mecanismo de consultas ha sido cuestionado por su falta de transparencia, ya que no es posible acceder públicamente a la información técnica ampliatoria sobre las mismas (en las actas públicas de la CCM únicamente consta el estado de situación, pero no se incluyen detalles sobre el asunto).

⁴¹ Una consulta puede terminar satisfactoriamente a pesar de que el problema que le dio origen no haya sido resuelto (por ejemplo, cuando una solicitud de información a un Estado parte respecto a una medida restrictiva es respondida satisfactoriamente, aunque la medida subyacente no sea modificada.). Muchas disputas administradas a través del mecanismo de reclamaciones o a través de procedimientos judiciales comenzaron como consultas.

Además, no existe un patrón de registro de la información que permita conocer en forma clara y precisa los datos básicos de cada consulta (por ej., la posición arancelaria del/los producto/s involucrado/s). Esta falta de transparencia es vista por algunos autores como una modalidad de negociación (Vaillant 2001). Tussie, Labaqui y Quiliconi (2001) han criticado el mecanismo de participación del sector privado en el procedimiento de consultas, argumentando que su rol está limitado a la presentación del reclamo ante sus representantes gubernamentales. Para superar esta deficiencia recomiendan que se habilite su participación en la instancia de consulta, para así mejorar la defensa de sus intereses y crear más presiones para que los Estados parte debatan más seriamente las consultas en el ámbito de la CCM.

El Protocolo de Ouro Preto también estableció un Procedimiento General para formular Reclamaciones ante la CCM dirigido a acelerar las quejas sobre materias comerciales del sector privado o de los Estados parte. Entre 1995 y 2001 el mecanismo fue utilizado en doce ocasiones (Cuadro 5). Argentina fue el Estado parte que más recurrió al uso de este procedimiento (en ocho oportunidades), seguido por Brasil (en tres) y Paraguay (en una ocasión). Las reclamaciones presentadas tratan de medidas de restricción de acceso a los mercados, discriminación impositiva, subsidios e incumplimientos en la incorporación de la normativa MERCOSUR. Ninguna de las reclamaciones fue resuelta en el ámbito de la CCM, por lo que todas fueron elevadas al GMC. Este organismo, a su vez, en todos los casos dio por concluida su intervención ante la falta de consenso.⁴² En algunos casos, la reclamación original derivó en la utilización del mecanismo de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia.⁴³

Para que el mecanismo de las reclamaciones conduzca a un arreglo de la disputa, las partes deben alcanzar el consenso ya sea en la instancia de la CCM o del GMC. El carácter de “auto-ayuda” del procedimiento se refuerza por el hecho de que los comités técnicos no desempeñan el papel de una tercera parte, en la medida que están integrados por funcionarios nacionales.⁴⁴ El mecanismo de las reclamaciones también ha sido más lento de lo que se esperaba.⁴⁵

⁴² En promedio, la intervención del GMC ha tenido una duración de cuatro meses, salvo en casos excepcionales donde se ha extendido por casi dos años.

⁴³ Las dos reclamaciones iniciadas por la Argentina contra Brasil terminaron en laudos arbitrales.

⁴⁴ Véase Tussie, Labaqui y Quiliconi (2001) para una propuesta de reforma de los procedimientos de reclamaciones ante la CCM. Los autores sugieren implementar un sistema de aprobación por mayoría del dictamen del CT, aunque el Estado parte demandado eleve el suyo en disidencia. A fin de lograr una mayor independencia del mandato de los gobiernos, proponen utilizar el sistema de grupo de expertos independientes que está autorizado a integrar el GMC en el marco del PBSC. Lavopa (1997) ha advertido sobre la inconveniencia de que la CCM (y no un órgano de asesoramiento legal integrado por juristas) realice interpretaciones de la normativa en el marco del procedimiento de reclamaciones y consultas.

⁴⁵ Todavía está pendiente la reglamentación del procedimiento de reclamaciones.

Cuadro 5
Reclamaciones presentadas a la CCM 1995/2001

	Argentina	Brasil	Paraguay	Total anual
1995				0
1996	1. A Uruguay: restricciones sanitarias a la importación (19 meses)			1
1997	2. A Uruguay: discriminación impositiva contra la importación de cigarrillos (4 meses) 3. A Uruguay: discriminación impositiva contra las importaciones de bebidas alcohólicas y no-alcohólicas (9 meses) 4. A Brasil: subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo (3 meses) 5. A Brasil, Paraguay y Uruguay: incumplimiento de la obligación de incorporación de la normativa MERCOSUR referida a productos farmacéuticos (1 mes)			4
1998	6. A Brasil, Paraguay y Uruguay: incumplimiento de la obligación de incorporación de la normativa MERCOSUR sobre productos fitosanitarios (2 meses) 7. A Uruguay: incumplimiento de la obligación de incorporación de la normativa MERCOSUR referida a productos farmacéuticos (2 meses) 8. A Brasil: licencias de importación (5 meses)	9. A Argentina: aplicación de un derecho <i>antidumping</i> a las importaciones de cable de aluminio (4 meses) 10. A Argentina: adecuación del sector azucarero a la unión aduanera (23 meses)		5
1999				0
2000		11. A Paraguay: derechos de importación específicos mínimos (4 meses)		1
2001			12. A Brasil: prohibición de importación de neumáticos remanufacturados (5 meses)	1
Total por país	8	3	1	12

Fuente: Elaboración propia en base a actas de la CCM y el GMC.

En diciembre de 1998, después de dos años de negociaciones, los Estados parte finalmente acordaron un código para regular la implementación del Protocolo de Brasilia. El código definió términos clave, procedimientos de notificación y confidencialidad, precisiones respecto a los plazos, calificaciones requeridas para los jueces y los expertos y las condiciones que debían satisfacerse para que el sector privado hiciera presentaciones. Los Estados parte comenzaron a hacer uso del mecanismo de solución de controversias poco

después de que el código fuera promulgado: en menos de tres años el mecanismo ha concluido cinco casos de disputa (dos iniciados por Argentina y Brasil y uno por Uruguay).⁴⁶ Hubo, además, catorce controversias que no llegaron a la instancia arbitral (Cuadro 6).

Cuadro 6
Controversias presentadas ante el GMC 1995/2001

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total anual
1995					0
1996				1. A Argentina: sector papel (solucionado por acuerdo entre particulares)	1
1997					0
1998	2. A Brasil: interpretación normativa MERCOSUR en relación a la aplicabilidad del PBSC y el procedimiento de reclamaciones a los casos de <i>dumping</i> regidos por legislación nacional (sin consenso en GMC) 3. A Brasil: licencias de importación (fallo arbitral; reclamación previa)				2
1999	4. A Brasil: subsidios a la producción y a la exportación de carne de cerdo (fallo arbitral; reclamación previa; procedimiento particulares) 5. A Brasil: incumplimiento de la obligación de incorporación de la normativa MERCOSUR referida a productos farmacéuticos (reclamación previa; sin consenso en GMC)	6. A Argentina: restricciones a las importaciones de calzado (sin consenso en GMC) 7. A Argentina: salvaguardias textiles (fallo arbitral)			4
2000	8. A Brasil: incumplimiento de la obligación de incorporación de la normativa MERCOSUR sobre registro de productos fitosanitarios (reclamación previa; sin consenso en GMC)	9. A Argentina: aplicación de derechos <i>antidumping</i> a las importaciones de carne provenientes de Brasil (fallo arbitral)			2

⁴⁶ Inicialmente los Estados parte recurrieron al mecanismo de reclamaciones, pero una vez que se reglamentó el PBSC pasaron a usar de manera más directa el mecanismo de controversias, ya que el de reclamaciones suponía un alargamiento de los plazos.

2001	10. A Uruguay: incompatibilidad del régimen de estímulo a la industrialización de lana con la normativa MERCOSUR sobre incentivos al comercio intrazona (sin consenso en el GMC) 11. A Brasil: restricciones de acceso a bebidas y alimentos envasados, incumplimiento de normativa (sin consenso en GMC)	12. A Argentina: criterios para la aplicación del factor de convergencia en ciertos productos 13. A Paraguay: derechos de importación específicos mínimos (reclamación previa)	14. A Uruguay: discriminación impositiva contra la importación de cigarrillos (sin consenso en GMC)	15. A Paraguay: medida especial temporal de importación (particulares) 16. A Brasil: sanción de normas de efecto restrictivo sobre la importación de tabacos, derivados y accesorios (particulares) 17. A Paraguay: derechos de importación específicos mínimos (sin consenso en GMC) 18. A Brasil: prohibición de importación de neumáticos remanufacturados (sin consenso en GMC; particulares) 19. A Argentina: restricción de acceso a bicicletas de origen uruguayo (fallo arbitral)	10
Total por país	7	5	1	6	19

Nota: (sin consenso en GMC) significa que el GMC dio por concluida su intervención; (reclamación previa) significa que la controversia fue primero objeto de una reclamación; (fallo arbitral) significa que la controversia produjo un laudo arbitral; (particulares) significa que controversia fue presentada por particulares. Varias controversias presentadas en el año 2001 aún están pendientes.

Fuente: elaboración propia en base a actas del GMC.

La operación del PBSC ha enfrentado numerosos problemas. Uno ha sido la posibilidad de negociaciones prolongadas: si los Estados parte así lo deciden, pueden extender el plazo obligatorio de quince días para desarrollar negociaciones bilaterales en el marco del GMC de manera casi indefinida. En la práctica, esto significa que el inicio del procedimiento de adjudicación por una tercera parte puede postergarse, reemplazándose por la negociación política y diplomática. A pesar de que es deseable que un MSC ofrezca la posibilidad de negociaciones directas, la posibilidad de que existan largas demoras antes de iniciar el procedimiento de adjudicación puede crear incertidumbre para el sector privado.⁴⁷ Por otra

⁴⁷ El sector privado no puede iniciar de manera directa el procedimiento de solución de controversias. Si existe una queja del sector privado, ésta primero debe ser asumida por un Estado parte. No obstante, como hemos señalado, las partes pueden en la práctica posponer la instancia propiamente arbitral extendiendo las negociaciones indefinidamente. Es en este sentido que algunos analistas sostienen que el mecanismo contemplado para los particulares implica una real imposibilidad de acceso a las instancias jurisdiccionales del MERCOSUR (De la Balze 2000). Por otra parte, de acuerdo al PBSC el sector privado no puede cuestionar una norma derivada como contraria al Tratado de Asunción o a cualquier otro acuerdo. Todo lo que el sector privado puede hacer es cuestionar las medidas adoptadas por los Estados parte en violación del Tratado de Asunción.

parte, la exigencia de consenso en la instancia del GMC dificultaba la resolución de las controversias una vez concluida la fase de negociaciones bilaterales.⁴⁸

Una segunda fuente de problemas ha sido el carácter *ad-hoc* de los tribunales establecidos por el PBSC, lo que ha conspirado contra el desarrollo de un “cuerpo de interpretación común”. A pesar de que no hay nada parecido a la “jurisprudencia” dentro del arsenal legal del MERCOSUR, un tribunal permanente (en contraste con tribunales *ad hoc*) habría facilitado el desarrollo de una relación de compromiso con determinaciones anteriores.⁴⁹ El mecanismo del PBSC tampoco contemplaba una instancia de apelación, salvo la posibilidad de solicitar aclaraciones del fallo o una interpretación sobre la forma en que éste debería cumplirse. También se ha señalado como una debilidad que el mecanismo arbitral no dispone de competencias en materia de control de legalidad, dado que solo se limita a la resolución de las controversias presentadas.⁵⁰

Por último, merece destacarse el tema de la implementación de los dictámenes. A pesar de que éstos son formalmente finales (hasta la aprobación del Protocolo de Olivos no estaban sujetos a un procedimiento de apelación) y obligatorios, el significado práctico de esto último en cada Estado parte difiere según el marco constitucional interno. En tanto que estos veredictos no tienen una “supremacía” equivalente con respecto a la legislación doméstica en todos los Estados parte, la aplicabilidad está de hecho sujeta a diferentes prácticas legales nacionales.⁵¹ Un caso límite es el de la Argentina, donde los acuerdos internacionales tienen supremacía sobre la legislación nacional y sus efectos pueden ser exigidos por los particulares ante los jueces locales. El carácter efectivo de la “obligatoriedad” también se ha visto condicionado por el contenido de los dictámenes que en ocasiones (por ejemplo el primer laudo arbitral sobre licencias de importación de Brasil) ha tenido contenidos poco operativos.

Propio de la naturaleza del mecanismo adoptado para el MERCOSUR (MSC-II, según la clasificación de Yarbrough y Yarbrough 1997), la represalia en la forma de medidas compensatorias constituye el único camino que tienen los Estados parte afectados ante el incumplimiento de lo dispuesto en el fallo arbitral.⁵² Esta alternativa –la “ley del Talió”– puede ser particularmente desventajosa para los países de menor tamaño (Sabsay 1999), además de que no asegura que cese el incumplimiento de las medidas cuestionadas en el

⁴⁸ El Protocolo de Olivos ha abierto la posibilidad de no recurrir a la intervención del GMC (véase más adelante).

⁴⁹ Los veredictos de los tribunales no se consideran parte de las fuentes legales del MERCOSUR. No obstante, en la práctica los laudos arbitrales emitidos han invocado fundamentos, razonamientos y opiniones de los anteriores.

⁵⁰ Van Den Bossche (1996) señala que en el caso de la CE hubo apenas dos controversias entre Estados. La experiencia europea sugiere que los Estados son renuentes a denunciar incumplimientos de otros Estados y prefieren que sea la Comisión quien asuma la responsabilidad (discretamente incentivada por la parte afectada).

⁵¹ Normalmente se sostiene que el conflicto deriva de la oposición entre sistemas legales “monistas”, en los que las obligaciones adquiridas bajo la ley internacional se transforman automáticamente en parte de la legislación doméstica (como en el caso de la Argentina y Paraguay) y los sistemas “dualistas”, donde las obligaciones que emanan de los compromisos internacionales no tienen fuerza doméstica hasta que no han sido internalizadas a través de los procedimientos que correspondan (como en el caso de Brasil). No obstante, en la Unión Europea se han implementado procedimientos comunes aún cuando algunos de sus Estados miembro son “monistas” y otros “dualistas” (como el Reino Unido). Esto sugiere que el tema es de naturaleza política, mas que jurídica.

⁵² Ni el Tratado de Asunción ni el Protocolo de Ouro Preto contienen una cláusula de exclusión como forma de sanción, medida que según Baptista (1998) es común en otros acuerdos internacionales.

laudo arbitral. Por tal motivo, se ha propuesto como alternativa facultar a todos los Estados miembros –sean o no parte de la controversia– a adoptar medidas compensatorias de manera de fortalecer la actividad jurisdiccional (Palma 1997). Otra sugerencia ha sido la incorporación dentro de las atribuciones del tribunal de la imposición de multas en caso de incumplimiento del laudo arbitral (Redrado 2000).

FALLOS DE LOS TRIBUNALES ARBITRALES: ALGUNOS COMENTARIOS

Primer fallo arbitral

Argentina contra Brasil: Comunicados Núm. 37 del 17 de diciembre de 1997 y Núm. 7 del 20 de febrero de 1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): Aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco (Licencias a las importaciones), 28/04/1999.

En la evaluación del régimen de importaciones brasileño y de su compatibilidad con la normativa MERCOSUR, el tribunal sostuvo que la cuestión no puede ser abordada como una mera aplicación mecánica de disposiciones reunidas en un código o texto unificado. Agrega que “implica necesariamente el realizar una amplia labor interpretativa para identificar los derechos y obligaciones emergentes de un conjunto normativo de formación sucesiva...”. En otras palabras, según el tribunal *ad hoc* los fines y objetivos del orden normativo deben ser tenidos en cuenta.

El tribunal *ad hoc* decidió por unanimidad que el régimen de licencias objeto de la controversia debía ajustarse a los criterios establecidos, que el programa de liberalización comercial comprendía aranceles y restricciones no-arancelarias, que la postergación de la fecha de conformación del mercado común no derogaba la obligación de eliminar aranceles y restricciones no-arancelarias aunque obviamente no en la fecha acordada, y la necesidad de atenerse a lo dispuesto por el Art. 50 del Tratado de Montevideo en relación a las medidas no-arancelarias.

Segundo fallo arbitral

Argentina contra Brasil: Subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo. 29/09/1999.

Lo más importante de este fallo es que rescata el primer punto señalado en el laudo anterior. Hizo lugar a una parte del reclamo argentino (subsidio a las exportaciones), pero no a otra (subsidios a la producción).

Tercer fallo arbitral

Brasil contra la Argentina: Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. 10/03/2000.

El tribunal aceptó evaluar la controversia en tanto que existe desacuerdo entre las partes en torno a una medida adoptada por una de ellas, desestimando la solicitud argentina de declaración de inexistencia de jurisdicción por no haber disposiciones que regulen la aplicación de medidas de salvaguarda intra-zona en el MERCOSUR. El tribunal sostuvo que la ausencia de normas que permitan explícitamente la aplicación de medidas de salvaguarda a las importaciones intra-zona no implica un vacío normativo, por cuanto no existen normas que autoricen la aplicación de salvaguardias intra-zona. Argentina había invocado la normativa multilateral del acuerdo sobre textiles y vestido de la OMC para justificar la medida. El tribunal ordenó su revocación.

Cuarto fallo arbitral

Brasil contra la Argentina: Aplicación de medidas *antidumping* contra las exportaciones de pollos enteros provenientes de Brasil. Resolución 574/00 del Ministerio de Economía de la República Argentina, 21/05/2001.

Argentina había planteado como cuestión de previo pronunciado que el tribunal diera por concluida su actuación por no haber disposiciones del MERCOSUR que le otorgaran competencia dado que los procedimientos *antidumping* estaban regulados por legislación nacional y, además, la Decisión 11/97 (marco normativo para medidas *antidumping* extrazona) no fue incorporada por los Estados parte. El tribunal declaró su competencia y la procedencia de aplicar el Protocolo de Brasilia por el solo hecho de que hubieran discrepancias sobre la existencia o no de normas MERCOSUR sobre la materia.

El laudo reconoce el sistema de internalización de normas del MERCOSUR (vigencia simultánea de la medida luego de que los cuatro Estados parte la internalizaron), a diferencia del principio de aplicación directa que rige en el derecho comunitario europeo. Aclara que a pesar de ello la obligatoriedad de las normas no deja de tener contenido porque genera para los Estados parte una obligación de incorporación. Por lo tanto, la no-incorporación puede dar lugar a una controversia por incumplimiento. Sin embargo, la obligatoriedad de incorporar una norma común no significa que ella esté vigente ni que sus disposiciones sean aplicables.

El tribunal también señaló que la existencia en todos los Estados parte de una misma normativa de comercio internacional que resulta de los acuerdos del GATT/OMC no significa que ella sea una normativa MERCOSUR. La aplicación de normas multilaterales como normativa MERCOSUR sólo es posible por remisión expresa de una disposición del MERCOSUR.

El Tribunal también sostuvo que la ausencia de normas específicas sobre el tema de controversia (en este caso derechos *antidumping* intra-zona) no significa que la materia sea ajena al cuadro normativo del MERCOSUR e invocó los principios generales contenidos en el Tratado de Asunción, básicamente el compromiso de libre circulación de las mercaderías. Por unanimidad, el tribunal declaró que tenía jurisdicción para entender y resolver sobre el objeto de la controversia planteada pero no hizo lugar al pedido de Brasil para que declarara el incumplimiento de Argentina y la revocación de la medida porque el marco normativo no está vigente. Tampoco hizo lugar al petitorio de la Argentina para que el tribunal ratifique que la normativa nacional es la plena y exclusivamente aplicable debido a las razones explicadas en los puntos anteriores.

Quinto fallo arbitral

Uruguay contra la Argentina: Restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo. 29/09/2001.

En los considerandos del fallo se rescatan conclusiones e interpretaciones de todos los fallos anteriores, particularmente la de interpretar la cuestión a la luz de los objetivos y fines del proceso de integración. El tribunal decidió por unanimidad declarar que la resolución argentina, por la cual se aplicaba tratamiento arancelario extrazona a las bicicletas exportadas por la empresa uruguaya, era violatoria de la normativa MERCOSUR, revocando y dejando sin efecto la medida. No se expidió respecto al segundo reclamo uruguayo relativo al procedimiento de selectividad para control aduanero.

4.3 Las reformas del Protocolo de Olivos

En la reunión extraordinaria del CMC realizada en febrero de 2002 se suscribió el denominado “Protocolo de Olivos sobre el Sistema de Solución de Controversias en el MERCOSUR”. En éste se dispone un conjunto de innovaciones entre las que destaca: la elección de foro para dirimir la controversia, el establecimiento de un mecanismo expeditivo para asuntos técnicos, el acortamiento del plazo para iniciar la fase arbitral, la creación de un tribunal permanente de revisión jurídica y la posibilidad de que el mismo emita opiniones consultivas.⁵³

Para aquellas controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del Protocolo de Olivos (PO) que puedan ser también sometidas al sistema de solución de controversias de la OMC (o de otros esquemas preferenciales de comercio de los que formen parte los países del MERCOSUR), se podrá escoger el foro de común acuerdo entre los involucrados o bien por elección del Estado parte demandante. Una vez iniciado uno de los procedimientos las partes se comprometen a no recurrir a los demás foros.⁵⁴ Por otra parte, cuando se considere necesario se podrán establecer mecanismos expeditivos para resolver controversias sobre aspectos técnicos regulados en instrumentos de política comercial común.⁵⁵

Terminada sin éxito la etapa de negociaciones directas, a partir de la vigencia del Protocolo de Olivos, cualquiera de los Estados parte en la controversia podrá iniciar directamente el procedimiento arbitral, saltando la intervención del GMC (tal como lo requería el PBSC). Si deciden de común acuerdo someter la controversia a consideración del GMC, este último evaluará la situación y, si considera necesario, solicitará el asesoramiento de un grupo de expertos (seleccionados de una lista predeterminada). La controversia también podrá ser elevada al GMC si cualquier otro Estado parte no involucrado en la misma solicita justificadamente que así se haga, aunque no será interrumpido el procedimiento arbitral (salvo acuerdo entre las partes).

Cualquiera de las partes en la controversia podrá presentar un recurso de apelación ante el tribunal permanente de revisión (con sede en la ciudad de Asunción), que únicamente podrá considerar las cuestiones de derecho (y las interpretaciones jurídicas) contenidas en el laudo del tribunal arbitral *ad hoc*.^{56/57} El carácter permanente del tribunal de revisión apunta a lograr una interpretación uniforme del derecho.

El tribunal permanente podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos, siendo su laudo de carácter definitivo, obligatorio, inapelable y prevaleciente sobre el

⁵³ Las controversias en trámite iniciadas bajo el PBSC continuarán rigiéndose por el mismo hasta su finalización.

⁵⁴ Los aspectos relativos a la elección del foro serán reglamentados por el CMC.

⁵⁵ Las reglas de funcionamiento, el alcance de los mecanismos y la naturaleza de los pronunciamientos serán definidos por una Decisión del CMC.

⁵⁶ El tribunal permanente de revisión estará integrado por cinco miembros, uno por cada país (por dos años renovable por dos períodos consecutivos) y un quinto (por tres años no renovables) elegido por unanimidad de los Estados parte (o por sorteo en caso de desacuerdo). Todos los árbitros deberán ser nacionales de los Estados parte, aunque de común acuerdo podrán definir otros criterios para la designación del quinto miembro. Si la controversia involucra a dos Estados parte, el tribunal de revisión estará integrado por tres miembros (uno de cada país y un tercero por sorteo, que no sea nacional de ninguna de las partes). Intervendrán los cinco árbitros en caso que la controversia involucre a más de dos Estados parte. Los laudos serán adoptados por mayoría.

⁵⁷ No serán susceptibles de revisión los laudos emitidos en base al principio *ex aequo et bono*.

emitido por el tribunal *ad hoc*. Incluso los Estados parte en la controversia podrán –de común acuerdo– someter directamente la controversia al tribunal permanente como única instancia, en cuyo caso los laudos serán obligatorios y sin posibilidad de recurso de revisión. El CMC podrá establecer mecanismos para la solicitud de opiniones consultivas al tribunal permanente de revisión, definiendo sus alcances y procedimientos. Aparentemente esta cuestión generó diferencias durante la negociación del protocolo debido a la falta de acuerdo sobre las condiciones que debían cumplir las solicitudes de opiniones consultivas (por ejemplo, si debían formularse solamente en caso de que lo hicieran los Estados parte en forma conjunta).

El Protocolo de Olivos también contempla procedimientos en caso de divergencias respecto al cumplimiento de los laudos y la adopción de medidas compensatorias. En relación a esto último se especificó que, en primer lugar, el Estado parte deberá procurar suspender concesiones (u obligaciones equivalentes) en el mismo sector afectado, y recién en caso de considerarlo impracticable o ineficaz hacerlo en otro sector, con los fundamentos correspondientes.⁵⁸ También se redujo la discrecionalidad del mecanismo de controversias para los particulares ya que en el PO se establece que los Estados parte “deberán” (y no “podrán” como decía el PBSC) entablar consultas con la otra parte y, llegado el caso, elevar el reclamo sin más trámite al GMC.

Los cambios introducidos en el mecanismo de solución de controversias con la aprobación del PO constituyen un progreso en las instituciones de solución de controversias del MERCOSUR. La creación de un tribunal permanente de revisión –y la posibilidad de que en el futuro pueda emitir opiniones consultivas– contribuirá a construir una jurisprudencia *de facto* y a garantizar una interpretación, aplicación y cumplimiento más uniforme de la normativa vigente. Aún cuando podían entenderse las resistencias de algunos Estados parte del MERCOSUR a la adopción de un régimen jurisdiccional como el de la Unión Europea, resultaba más difícil explicar porqué sus miembros tenían un mecanismo de solución de controversias menos potente que el que se habían comprometido a respetar en la OMC (o aún que el propio mecanismo de paneles para tratar conflictos en materia de derechos *antidumping* y compensatorios que existe en el TLCAN).

Las disposiciones respecto a la elección del foro también llenaron un vacío que existía en el PBSC. Este vacío legal fue utilizado cuando Brasil recurrió paralelamente al mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR y a los procedimientos contemplados en el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (OMC) en ocasión de la controversia sobre la aplicación de salvaguardias textiles por parte del gobierno argentino en julio de 1999. Además de establecer un mecanismo expeditivo para resolver controversias de tipo técnico (el cual está pendiente de reglamentación), los Estados parte crearon una vía más rápida para llegar a la instancia arbitral –evitando un paso (intervención del GMC) donde la necesidad de consenso dificulta la resolución de la controversia–, incluso abriendo la posibilidad de pasar por alto la primera instancia y elevar directamente la controversia ante el tribunal permanente de revisión. No obstante, todavía subsisten problemas relacionados con las

⁵⁸ El tribunal *ad hoc* (o el permanente) podrá pronunciarse sobre las medidas compensatorias adoptadas, considerando su fundamento, si fueron aplicadas en un sector diferente al afectado o su proporcionalidad al daño causado. El PO no incluye la posibilidad de reclamar un pago de compensación económica cuando alguna de las partes considere inconveniente o imposible adoptar medidas compensatorias temporarias, aunque esta alternativa fue discutida durante las negociaciones.

primeras etapas del procedimiento (negociaciones directas e intervención del GMC) y con las modalidades para asegurar el cumplimiento de los laudos arbitrales.

5. El desarrollo institucional del MERCOSUR: una perspectiva ecléctica

La evaluación del desempeño normativo e institucional del MERCOSUR deja en claro que el pragmatismo, la flexibilidad y el gradualismo fueron elementos que dieron resultados positivos durante un tiempo en un contexto de baja interdependencia y fuerte compromiso político. No obstante, con el avance del proceso dichos procedimientos demostraron estar sometidos a rendimientos decrecientes. En esta sección se presenta un análisis de las razones que explican el diseño y el desempeño institucional del MERCOSUR, adoptando una perspectiva ecléctica basada en una revisión de las condiciones de demanda y oferta que constituyen la base de la creación de instituciones.

Excepto las visiones institucionalistas (como la teoría de los derechos de propiedad, la historia económica o la nueva economía institucional), los economistas en general no han dedicado mucho tiempo o energía para explicar el papel y la génesis de las instituciones en los procesos de integración, ni las razones que explican la variedad de instituciones existentes. En efecto, en esta materia la mayor parte de las contribuciones ha provenido del campo de la teoría de las relaciones internacionales y/o de la ciencia política. En estas disciplinas tampoco ha habido consenso en torno a esta cuestión, reproduciéndose la división tradicional entre las teorías funcionalistas/neo-funcionalistas y las realistas y neo-realistas. De acuerdo a los primeros, el incentivo para cooperar, profundizar la liberalización, reducir los costos de transacción y desarrollar regímenes de regulación comunes se relaciona con la intensidad de la interdependencia económica. Los realistas y neo-realistas, por su parte, subrayan los conceptos de hegemonía, liderazgo y ganancias relativas a fin de comprender las fortalezas y debilidades de las instituciones regionales.

Sin embargo, la evidencia empírica no parece avalar completamente ninguna de las explicaciones en conflicto. Grieco (1997) señala que en oposición a lo que sostiene la explicación funcionalista, la evolución de la interdependencia no parece ser un predictor confiable de la existencia y el éxito de las instituciones regionales. Mientras que en algunas regiones la interdependencia ha aumentado sin un incremento paralelo en la institucionalización (como en el caso de la APEC⁵⁹), en otras ha habido progresos modestos hacia la institucionalización aún en ausencia de un aumento significativo de la interdependencia (como en el caso de la ASEAN⁶⁰). Alternativamente, la presencia de un líder hegemónico no parece haber sido una condición necesaria ni suficiente para la existencia de instituciones regionales. En la Unión Europea, el paradigma de instituciones “densas”, la economía más grande (Alemania) solo contribuye con un cuarto del PIB regional y constituye el mercado de destino de menos de un quinto del total de las exportaciones de la región. Esta explicación es aún menos verosímil si se aplica a la situación que prevalecía en la década del cincuenta, cuando el proceso de institucionalización europea adquirió sus rasgos fundamentales. En contraste, en la cuenca del Pacífico (donde vemos un caso de modesta institucionalización en la APEC) Estados

⁵⁹ *Asia-Pacific Economic Cooperation.*

⁶⁰ *Association of South East Asian Nations.*

Unidos contribuye con más de la mitad del producto regional y constituye el mercado de destino para más de un tercio de las exportaciones de la región.

Mattli (1999) trató de integrar estos enfoques contrapuestos en un esquema ecléctico que toma en consideración tanto los factores que influyen sobre la “demanda” como sobre la “oferta” de instituciones regionales. De acuerdo a este autor, las explicaciones funcionalistas, neo-funcionalistas e institucionalistas proveen ideas útiles respecto de los factores que crean la “demanda” por instituciones regionales. Cuando existe un grado de interdependencia económica lo suficientemente intenso como para crear incentivos para una reducción en la fragmentación de los mercados y una armonización de las políticas, la formación de instituciones regionales puede resultar un vehículo apropiado. Pero junto con esta necesidad, para que existan progresos en la institucionalización regional los líderes políticos deben estar dispuestos y deben ser capaces de responder a las presiones existentes a favor de la integración, sacrificando autonomía y flexibilidad. En este sentido, las explicaciones realistas y neo-realistas ayudan a entender las fortalezas y debilidades de las condiciones de “oferta” para el establecimiento y el éxito de instituciones regionales.

Las instituciones regionales pueden adoptar distintas formas, sin que exista *a priori* la presunción de superioridad de un arreglo institucional determinado por encima de otro. Los modelos institucionales que reproducen las características de los Estados nacionales (es decir, que enfatizan las reglas explícitas y la capacidad de aplicar sanciones) no necesariamente son la forma institucional más eficiente en todos los contextos (Khaler 1995). Así, instituciones descentralizadas e informales pueden ser muy efectivas cuando la información es escasa y cara y, por consiguiente, se requiere un trabajo importante de recolección de información antes de proceder a la construcción de instituciones más formales o cuando, por el contrario, la información sobre las preferencias y la reputación de las partes es tan abundante y barata que sistemas basados en la reputación pueden ser suficientes para asegurar el cumplimiento de los compromisos. Por otra parte, en un proceso de cooperación la formación de reglas puede asumir diversas modalidades. Cuando se establecen obligaciones irrevocables y universales, en la práctica se anula la posibilidad de la experimentación y la competencia, lo que en determinadas circunstancias puede no resultar la mejor opción. Algún grado de flexibilidad y una convergencia “leve” (*soft*) pueden ser preferibles mientras los miembros de un proceso de integración examinan el campo posible de convergencias “profundas” y el potencial para desarrollar preferencias convergentes (Cremona 2001). No obstante, existe un umbral de credibilidad para los procedimientos y la aplicación de normas cuya vulneración coloca en cuestión la viabilidad misma del proceso de integración.

Una revisión de los incentivos y las dinámicas de la integración regional requiere no solo una comprensión adecuada de la lógica interna de la discriminación, sino también de sus componentes reactivos. En efecto, los acuerdos regionales pueden ser estimulados por consideraciones “defensivas” y efectos “dominó”.⁶¹ En tanto la discriminación es la esencia de los acuerdos preferenciales de comercio, quienes son excluidos pueden sentirse estimulados a reaccionar de dos maneras: o bien formando su propio agrupamiento regional o bien tratando de incorporarse al acuerdo pre-existente. En el segundo caso, el resultado va a depender de si los socios originales están dispuestos a compartir los beneficios potenciales del acuerdo con el aspirante y de lo exigente que sea el “boleto de entrada” que deberá pagar este último. En el primer caso, el éxito va a depender de en qué medida se

⁶¹ Véase Bouzas / Ros (1994) y Baldwin (1993).

satisfacen las condiciones de demanda y oferta señaladas mas arriba. Mattli sostiene que el hecho de que dichas condiciones de oferta y demanda sean generalmente débiles en el caso de los acuerdos regionales de carácter “defensivo” implicará que éstos normalmente no registrarán grandes progresos.

Para poner en perspectiva el establecimiento y el desarrollo de instituciones regionales en el caso del MERCOSUR es necesario tomar en consideración dos factores. El primero es el relativamente bajo nivel de interdependencia económica del que partió la asociación. El segundo es el peso de las consideraciones “defensivas” detrás de la formación y el desarrollo del MERCOSUR: a pesar de que el MERCOSUR no es sólo producto de eventos externos, éstos han desempeñado un papel central en el curso del proceso de cooperación intra-regional, especialmente debido al estímulo que ejercieron sobre el socio mayor (Bouzas 2001). En efecto, el lanzamiento de las negociaciones del TLCAN en 1990 constituyó el marco para la firma del Acta de Buenos Aires (1990) entre la Argentina y Brasil y, pocos meses después, para la formación del MERCOSUR. Hacia el fin del “período de transición”, en 1994, la preparación de una cumbre presidencial hemisférica y el lanzamiento de negociaciones para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) estimularon la adopción de un arancel externo común, cuando prevalecían dudas razonables sobre la viabilidad del compromiso de establecer una unión aduanera.

6. La “demanda” de instituciones regionales: baja pero creciente

La forma de las instituciones regionales en el MERCOSUR puede en parte explicarse por la ausencia de fuertes demandas funcionales para reducir la fragmentación de los mercados y para estimular la armonización de políticas (promover la “integración positiva”). En efecto, la interacción económica en la región ha sido tradicionalmente baja, ya sea que se la mida por la relación entre el comercio intra-regional y el comercio exterior total o por otros indicadores de interdependencia macroeconómica. Si bien para las economías más pequeñas del MERCOSUR (Paraguay y Uruguay), Argentina y Brasil han sido tradicionalmente socios comerciales importantes, éste no ha sido el caso para ninguno de los dos socios mayores. Por consiguiente, en un contexto de relativamente baja interdependencia el propósito primario del MERCOSUR fue el de incrementar los vínculos comerciales y económicos, mas que administrar sus efectos.

A pesar de que las presiones de “demanda” para establecer instituciones regionales no han sido significativas, las reformas estructurales desde fines de los ochenta y una convergencia gradual en las preferencias de política (especialmente en el plano microeconómico) durante los primeros años de la década del noventa aumentaron el potencial y la viabilidad de obtener ganancias de una interacción económica más intensa. En efecto, las políticas orientadas al mercado abrieron nuevas oportunidades de especialización intra-regional y ampliaron el potencial para beneficiarse de economías de escala. La casi duplicación en el coeficiente de comercio intra-regional a comercial total durante la década del noventa confirma el potencial para aumentar los flujos de comercio (Cuadro 7). La interdependencia económica también aumentó a través de canales monetarios y financieros, pero en estos ámbitos el proceso fue más leve e inestable.⁶²

⁶² Para un análisis de la interdependencia macroeconómica, véase Heymann (1999).

Cuadro 7

MERCOSUR: indicadores de interdependencia comercial 1991/2001

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Exportaciones al MERCOSUR como porcentaje de las exportaciones totales (%):</i>											
<i>Argentina</i>	16.5	19.0	28.1	30.3	32.3	33.3	36.2	35.6	30.3	31.8	28.2
<i>Brasil</i>	8.0	12.5	15.4	15.0	14.6	16.8	18.8	19.1	15.5	15.4	10.9
<i>Paraguay</i>	35.1	37.4	39.6	52.0	57.1	63.6	51.3	52.4	41.4	63.5	n/a
<i>Uruguay</i>	35.5	33.6	43.5	47.0	47.1	48.1	49.7	55.4	45.0	44.5	n/a
MERCOSUR	11.1	14.3	18.6	20.0	20.5	22.7	24.7	25.0	20.4	20.9	n/a
<i>Exportaciones al MERCOSUR como porcentaje del PIB (%):</i>											
<i>Argentina</i>	1.04	1.02	1.56	1.92	2.78	3.08	3.45	3.27	2.51	2.94	n/a
<i>Brasil</i>	0.57	1.05	1.22	1.08	0.87	0.94	1.12	1.14	1.28	1.32	n/a
<i>Paraguay</i>	4.14	3.82	4.17	5.43	5.88	6.91	6.13	6.21	3.97	7.16	n/a
<i>Uruguay</i>	5.56	4.59	5.06	5.53	5.50	6.03	6.86	7.60	5.01	5.14	n/a
MERCOSUR	0.83	1.13	1.44	1.47	1.48	1.61	1.85	1.86	1.80	1.97	n/a

Fuente: Cálculos de los autores en base a estadísticas oficiales nacionales.

El rápido crecimiento de la interdependencia comercial durante los primeros años de la década de los noventa fue posible por una serie de circunstancias favorables, entre las que se destacaron: a) las preferencias convergentes de política en el plano microeconómico y, especialmente, la prioridad asignada a la apertura unilateral (que permitieron la adopción de un programa de desgravación automático, generalizado y lineal de todo el universo arancelario); b) el carácter de la agenda de negociación (esencialmente centrada en torno a medidas de “integración negativa” consistentes en la eliminación de aranceles); y c) un ambiente externo que (a través de una abundante disponibilidad de financiamiento y de la existencia de incentivos defensivos derivados de la creación del TLCAN y de la propuesta de establecer un área de libre comercio hemisférica) estimuló la inversión de recursos políticos en la consolidación del proceso de integración regional.

La importancia de estos tres factores difícilmente pueda exagerarse. El Programa de Liberalización Comercial (PLC) (bajo cuyo amparo se realizó el desmantelamiento arancelario) fue un episodio sin precedentes en América Latina, en donde la remoción de aranceles ocurrió tradicionalmente a través del intercambio de concesiones materializadas en listas positivas. En contraste con este enfoque, el PLC instauró un calendario de reducciones arancelarias automáticas, generalizadas y lineales hasta alcanzar un margen de preferencias del 100% sobre los aranceles de nación mas favorecida hacia el fin del “período de transición”. De acuerdo a este mecanismo, una vez que el Tratado de Asunción fue ratificado por cada Congreso nacional, los compromisos de reducción arancelaria se volvieron obligaciones legales de carácter interno. En la práctica, el PLC no implicó una pérdida total de discrecionalidad para que los gobiernos nacionales enfrentaran situaciones particulares, como lo sugieren los episodios de intervenciones *ad hoc* en el período 1992/93

y la implementación del “régimen de adecuación” después de 1995.⁶³ Sin embargo, la lógica tradicional de los acuerdos de liberalización preferencial en América Latina fue puesta de cabeza para abajo a través de la adopción de un mecanismo de lista “negativa” en vez de “positiva”.⁶⁴ Como dijimos, este cambio de metodología se vio facilitado por la orientación más aperturista de la política comercial en general.

El progreso no fue igualmente rápido en materia de restricciones no-arancelarias y de otros componentes de la agenda de integración “positiva”. A partir de 1995 los Estados parte experimentaron una convergencia *de facto* en el desempeño macroeconómico, pero volvieron a ser divergentes en el ámbito de las políticas microeconómicas con el resurgimiento de intervenciones más selectivas en el caso de Brasil (da Motta Veiga 1999). A estas diferencias en las preferencias reveladas de política debe agregarse el hecho de que el tratamiento de esta agenda es *per se* más complejo: en efecto, un proceso de integración “positiva” requiere avanzar en la armonización de ciertas normas y aceptar un proceso de competencia institucional en otras (por ejemplo, a través de la adopción del principio de “reconocimiento mutuo”). Tampoco hubo progreso por lo que toca a la puesta en marcha de las políticas comerciales comunes, como lo requería la implementación de la unión aduanera. A pesar de que en 1994 se aprobó el AEC y el código aduanero, el primero se implementó parcialmente y el segundo nunca fue puesto en práctica.⁶⁵ Los avances fueron más modestos en el plano de la coordinación macroeconómica y de las políticas sectoriales: los únicos resultados concretos fueron la fijación de metas macroeconómicas indicativas y la conclusión del acuerdo automotor durante el año 2000.

A medida que la liberalización unilateral y preferencial, así como algunos episodios de “contagio” regional, incrementaron la interdependencia, la demanda por instituciones más formales, sustantivas y centralizadas comenzó a incrementarse, particularmente por parte de los países más pequeños. La incertidumbre y el unilateralismo en materia de reglas (particularmente de acceso a los mercados) redujeron los beneficios potenciales de un mercado ampliado. Los costos de adoptar una estructura de protección común que no era convergente con los intereses y preferencias de los países menores, por consiguiente, quedaron más abiertamente de manifiesto frente al carácter precario de los beneficios obtenidos por el mejor acceso a los mercados más grandes.

Del mismo modo, los desacuerdos respecto a qué constituía un “campo de juego nivelado” y la permanencia de políticas nacionales autónomas en materia de ayudas estatales

⁶³ El “régimen de adecuación” estableció un calendario automático de liberalización del comercio para un pequeño grupo de productos sensibles a producirse durante el período 1995-1999.

⁶⁴ Véase Bouzas (1998). El PLC ilustra como arreglos institucionales no demasiado estructurados (como los que prevalecían en el MERCOSUR durante el “período de transición”) pueden dar lugar a decisiones de política de implementación efectiva.

⁶⁵ La implementación parcial del AEC se expresó tanto en la flexibilidad brindada por calendarios de convergencia hacia el AEC para distintos grupos de productos (como los bienes de capital, los productos de informática y telecomunicaciones y las “listas nacionales de excepciones”) como en la introducción de excepciones y perforaciones (como las que resultaron de la subsistencia y negociación de nuevos acuerdos preferenciales bilaterales con países de la ALADI, del mantenimiento de regímenes especiales de importación, de la autorización para elevar transitoriamente el AEC y de la introducción de otros mecanismos como los *ex-tarifarios*). A medida que el calendario de convergencia hacia el AEC fue avanzando, las diferencias de intereses entre los miembros se hicieron más explícitas, culminando en la situación de crisis abierta en la que ingresó la aplicación del AEC durante 2001. El código aduanero común nunca llegó a implementarse y aún se encuentra en revisión. Para una revisión de la evolución de los instrumentos de política comercial común, véase Bouzas (2002).

produjeron conflictos sobre la localización de inversiones, estimulando episodios de competencia regulatoria (como ocurrió en la industria automotriz) (Chudnovsky/López 2001). El lento ritmo de internalización y las debilidades del sistema de solución de controversias agravaron los problemas. Los años de crisis posteriores a 1999 demostraron los limitados e ineficaces recursos institucionales para hacer frente a turbulencias y dificultades como las que se produjeron después de la devaluación del Real en enero de 1999 y el consecuente conflicto entre los regímenes monetarios de la Argentina y Brasil.

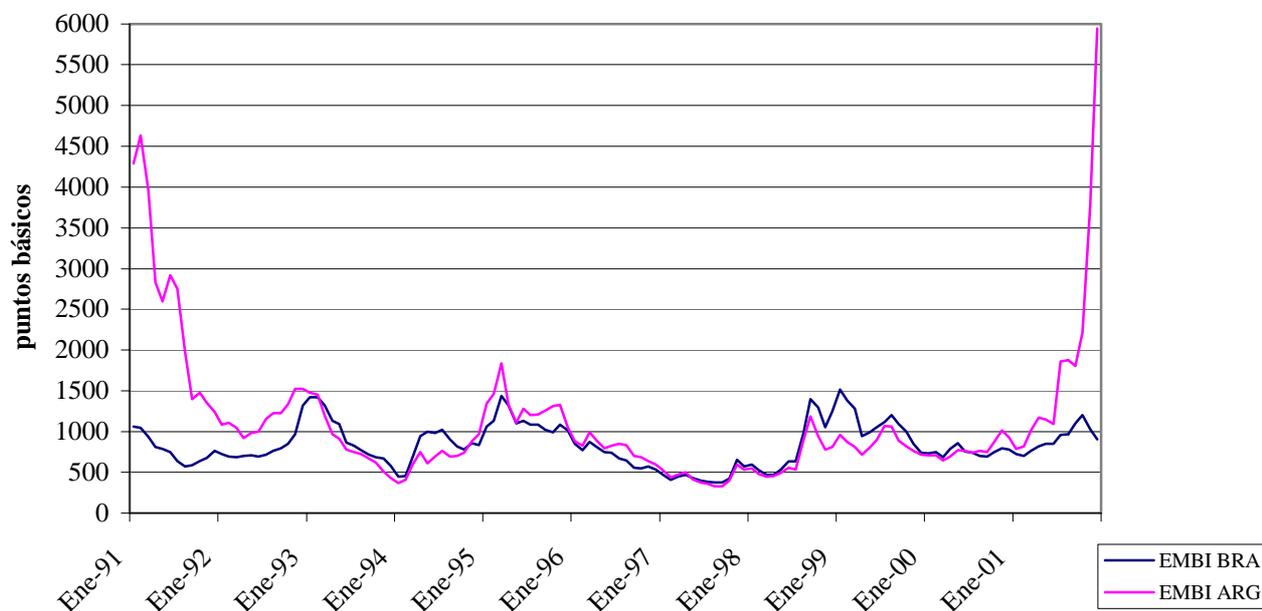
En lugar de reglas y procedimientos, lo que predominó fueron respuestas casuísticas como los acuerdos voluntarios del sector privado y una mucho más modesta e inefectiva “diplomacia presidencial”. Las consideraciones de reputación (que por cierto no jugaron un papel importante en esta etapa) y las obligaciones legales internas fueron, de hecho, los mecanismos que mantuvieron lo que restó de cohesión durante esta etapa crítica.⁶⁶ A medida que la credibilidad de los órganos y procedimientos del MERCOSUR se debilitó, la asimetría de las restricciones planteadas por los arreglos legales/constitucionales domésticos se fueron haciendo cada vez más evidentes.⁶⁷

En suma, las débiles presiones de “demanda” por instituciones regionales al comienzo del MERCOSUR ayudan a entender el diseño institucional originalmente adoptado. Pero esto no impidió que los Estados parte tomaran e implementaran decisiones importantes, como el PLC y, posteriormente, la adopción de un arancel externo común.

⁶⁶ Los órganos decisorios del MERCOSUR (CMC, GMC y CCM) tuvieron escasa relevancia al momento de resolver los conflictos que siguieron a la devaluación del Real en enero de 1999. El máximo acuerdo y solución a nivel institucional se logró en el CMC cuando en junio de 1999 se decidió la aprobación de un grupo *ad hoc* de seguimiento de la coyuntura económica y comercial. En el ámbito del GMC se intercambiaron opiniones y propuestas respecto de la crisis sin lograrse resultados sustantivos por falta de consenso. Al mismo tiempo, el GMC fue utilizado como instancia para presentar algunos reclamos que, en algunos casos, derivaron en el accionamiento de los mecanismos de solución de controversias. Por último, la CCM prácticamente se mantuvo al margen de los acontecimientos, con la excepción de algunas consultas en relación a ciertas medidas restrictivas que surgieron durante la crisis, pero que no fueron resueltas en ese ámbito. Por otra parte, la crisis también se reflejó en las negociaciones vinculadas a la consolidación y profundización del proceso de integración. Tanto en la CCM como en el GMC se observó un freno (o en el mejor de los casos una menor velocidad de avance) en las actividades previstas en sus respectivas agendas y programas de trabajo.

⁶⁷ Las (relativas) limitaciones que enfrentó el gobierno argentino para implementar medidas comerciales restrictivas después de la devaluación del Real tienen más que ver con los límites impuestos por los arreglos legales internos que por cualquier regla del MERCOSUR. En efecto, la violación de una norma legal derivada del Tratado de Asunción o sus instrumentos asociados podría cuestionarse con facilidad en el foro interno. Por consiguiente, el gobierno argentino tuvo pocas opciones, más que aplicar restricciones *ad hoc* y procurar un entendimiento con las autoridades brasileñas.

Gráfico 2
Spread Argentina y Brazil
Promedios mensuales (1991-2001)



Nota: dado que la serie del *Emerging Markets Bond Index* (EMBI) para la Argentina comienza en mayo de 1993, los datos anteriores corresponden a un ajuste en base al Bonex 89. Fuente: elaboración propia en base a JPMorgan y CEDES.

Estos episodios pueden explicarse por un alto nivel de compromiso político, difícil de sostener con el transcurso del tiempo. El rápido aumento en la interdependencia comercial que se produjo durante esta primera fase no fue lo suficientemente fuerte como para alterar una característica básica del MERCOSUR, a saber: las relaciones de interdependencia estructuralmente asimétricas que vinculan a sus miembros como consecuencia de las notables diferencias de tamaño que existen entre las economías de la región. En efecto, a pesar de que hasta antes de la crisis de fines de los noventa Brasil era el Estado parte que había experimentado el mayor crecimiento relativo en la relación exportaciones intra-regionales/exportaciones totales, su nivel absoluto continuaba siendo comparativamente bajo y aparentemente insuficiente para alterar la preferencia revelada por mecanismos flexibles y discrecionales, en vez de instituciones que pongan más énfasis en los procedimientos formales y en las reglas.⁶⁸ Por otra parte, como lo muestra el Gráfico 2, la extensión del contagio financiero en la región ha sido limitada, especialmente en los últimos años. Cuando se considera la baja integración regional de los mercados de capitales (con la excepción del caso de Uruguay, cuyo sistema financiero opera en parte como banca *off-shore* de la Argentina) este caso se refuerza. Estas características estructurales, combinadas con una deficiencia de liderazgo del lado de la “oferta” contribuyen a explicar el *impasse* que actualmente experimenta el MERCOSUR en materia de desarrollo institucional.

⁶⁸ Sin embargo, los coeficientes de comercio intra-regional no cuentan toda la historia. En efecto, un análisis más detallado muestra que el MERCOSUR se convirtió en un destino muy relevante para las exportaciones brasileñas de productos manufacturados. Véase da Motta Veiga (1999).

7. La “oferta” de instituciones regionales: la brecha de liderazgo

Los factores de “oferta” –las condiciones bajo las cuales los líderes políticos están dispuestos y capaces de hacer frente a las demandas funcionales para la integración o a eventos externos– constituyen la otra cara de la moneda que permite dar cuenta del tipo y ritmo de la institucionalización que ha ocurrido en el MERCOSUR. Nuevamente siguiendo a Mattli (2001), la “disposición” (*willingness*) a construir instituciones que impliquen una disminución en la capacidad de acción discrecional depende en buena medida de los retornos que los líderes políticos esperan del proceso de integración económica. Mattli sostiene que dichos retornos tienden a estar positivamente correlacionados con condiciones económicas difíciles como telón de fondo.

En la experiencia del MERCOSUR, esta “disposición” fue más manifiesta a mediados de los ochenta (cuando los gobiernos de la Argentina y Brasil firmaron el PICE⁶⁹) y a principios de los noventa (cuando se acordó el Tratado de Asunción y se implementó buena parte del Programa de Liberalización Comercial). A comienzos de los noventa, esa “disposición” fue facilitada por el ambiente de política comercial más general (la apertura unilateral), el carácter de la agenda (centrada en la “integración negativa”) y un contexto externo favorable. La orientación de la política comercial hacia la apertura y las reformas estructurales también redujeron los “costos políticos” de la liberalización preferencial, los que se subsumieron en el marco más amplio de política.⁷⁰ Las consideraciones de naturaleza “defensiva” y la percepción de que el desempeño económico de la región se estaba rezagando también amplificaron los “beneficios” esperados de la integración económica.⁷¹ Obviamente, esta “disposición” no se desarrolló simétricamente en todos los Estados parte.

Por otra parte, los resultados esperados de la transacción original se vieron parcialmente frustrados, debilitando las bases de la asociación y la matriz de intereses comunes que proporcionó la argamasa del proceso de cooperación. La percepción en Brasil de que las negociaciones del ALCA tomarían mucho tiempo y que el gobierno norteamericano no obtendría fácilmente del Congreso una autorización para negociar, la fractura de la “ecuación política” que racionalizaba la cooperación entre Argentina y Brasil –acceso preferencial al mercado brasileño a cambio de respaldo argentino a los objetivos de política internacional de Brasil, especialmente por lo que toca a la relación bilateral con Estados Unidos– y una agenda crecientemente exigente (vinculada a la “integración positiva”) condicionaron la “disposición” para proveer liderazgo y pagar los costos asociados a la reducción de la discrecionalidad.

No obstante, la “disposición” no es una condición suficiente para materializar una situación de liderazgo en la cual alguno de los actores provee los bienes públicos que facilitan el avance del proceso de integración. Los funcionarios y los dirigentes políticos de los Estados parte también necesitan resolver ciertos problemas de acción colectiva típicos de la

⁶⁹ Programa de Integración y Cooperación Económica.

⁷⁰ Después de 1995 la liberalización unilateral (que había contribuido a disolver la oposición a la liberalización preferencial) dejó de ser una prioridad de política, especialmente en Brasil. Véase da Motta Veiga (1999).

⁷¹ La Iniciativa para las Américas, la negociación del TLCAN y el derrumbe del socialismo en Europa central y oriental generaron incentivos defensivos, destacadamente en Brasil, para responder regionalmente a estos cambios en las circunstancias internacionales.

integración económica.⁷² Las perspectivas de interacción reiterada, la vinculación entre temas y la reputación pueden ayudar a resolver problemas de acción colectiva característicos de las relaciones comerciales. Pero en un mundo de incertidumbre e información incompleta es improbable que estos mecanismos sean garantía suficiente de que no habrá violación de los acuerdos. Esto plantea la necesidad de establecer “instituciones de compromiso” (como, por ejemplo, un MSC) que aumenten las probabilidades de que éstos sean respetados. Las “instituciones de compromiso” pueden monitorear o asistir en la implementación de reglas, mejorando las probabilidades de la cooperación al limitar el rango de elecciones posibles en aquellos casos en que la “auto-contención” es insuficiente para asegurar el respeto de los compromisos. En situaciones más complejas, asimilables a “juegos de coordinación”, la condición (de “oferta”) es aún más exigente: normalmente se requiere de un punto focal que coordine las reglas, las regulaciones y las políticas, y que también disminuya las tensiones distributivas.⁷³ El papel del punto focal y del facilitador normalmente lo desempeña un líder regional reconocido, que es capaz de proveer “bienes públicos” y desempeñar otras tareas que refuerzan las perspectivas de éxito de la cooperación (Mattli 2001).

Analizadas desde esta perspectiva, las “condiciones de oferta” en el MERCOSUR han sido muy débiles. Durante su primera década de existencia la interacción reiterada, la vinculación de temas y las consideraciones de reputación fueron los mecanismos más utilizados para estimular la cooperación y limitar las posibilidades de defección, posiblemente en respuesta al propósito de incrementar la interdependencia regional. A lo largo de este período, los mecanismos no transparentes y de “autoayuda” se mantuvieron como los más utilizados, en la medida que los Estados parte (y especialmente Brasil) se resistían a avanzar hacia regímenes más transparentes y formales que aumentarían el costo de los incumplimientos.⁷⁴ Puede argumentarse que en el caso de Brasil esta actitud fue estimulada por la creencia de que las asimetrías de tamaño generarían por sí solas fuerzas centrípetas irresistibles para que los miembros menores convergieran hacia las preferencias o el tipo de liderazgo implementado por el socio mayor. Sin embargo, esta premisa “realista” probablemente sobre-estimó la intensidad de dicha fuerza centrípeta. En efecto, aún cuando el incremento en la interdependencia económica aumentó, el costo de defección para los socios menores, en las condiciones prevalecientes de inestabilidad macroeconómica, incertidumbre en el acceso a los mercados y competencia regulatoria, la relación costo-beneficio del mantenimiento del compromiso probablemente siguió teñida de ambigüedad.

Las condiciones aún más exigentes, propias de los “juegos de coordinación”, se han cumplido todavía menos. En efecto, excepto algunos episodios de respuestas *ad-hoc* a problemas comerciales surgidos en la primera mitad de los noventa⁷⁵, las cuestiones distributivas han sido esencialmente administradas a partir de una perspectiva de base nacional y con muy poca consideración de las necesidades “colectivas”. El avance prácticamente inexistente en materia de políticas de coordinación o armonización también sugiere que los Estados parte se han inclinado por el mantenimiento de la autonomía y la

⁷² Véase D. Snidal (1985).

⁷³ Este es el rol que han cumplido Alemania en la UE, Prusia en el Zollverein y Estados Unidos en el TLCAN.

⁷⁴ Un ejemplo claro es el carácter confidencial en que se mantuvieron por mucho tiempo los informes de la Secretaría Administrativa sobre los avances registrados en el proceso de internalización.

⁷⁵ Estas respuestas *ad-hoc* (por ejemplo, la tolerancia de la decisión argentina de aumentar el derecho de estadística en 1993) pueden interpretarse como la aceptación de que un derecho no se ejerza a cambio del derecho de recibir el mismo trato en algún momento en el futuro.

flexibilidad. En particular, los incentivos del socio mayor para proveer el “liderazgo” requerido (y pagar los costos consecuentes) parecen haber sido muy débiles.⁷⁶

Las precarias condiciones de “oferta” para la provisión de instituciones regionales más sólidas ayudan a entender el carácter de las “instituciones de compromiso” que estableció el MERCOSUR. En particular, explican la fragilidad de los mecanismos de supervisión centralizada y de solución de controversias, los que han tenido como características la debilidad y la falta de credibilidad. Estas condiciones de “oferta” también explican la ausencia de iniciativas eficaces de coordinación a nivel regional. Ya sea en el plano sectorial, macroeconómico, cambiario o de incentivos a la inversión, después de transcurrido un decenio del inicio del proceso de integración, la flexibilidad y la discrecionalidad continúan siendo las opciones de política preferidas por sus miembros mayores, y particularmente por Brasil.

8. Conclusiones: algunas reformas progresivas

En este artículo argumentamos que los principales rasgos institucionales del MERCOSUR son órganos con un fuerte sesgo intergubernamental, actos normativos “incompletos” y la inexistencia de un orden legal “autónomo”, lo que supone la ausencia de un órgano jurisdiccional para resolver las controversias. Estos rasgos han sido parte de un modelo institucional que enfatiza la negociación, la flexibilidad y la adaptabilidad. Este modelo, a su vez, puede entenderse como el resultado de las condiciones de “demanda” y “oferta” para el establecimiento de instituciones regionales que han prevalecido en el MERCOSUR.

Dadas las asimetrías estructurales, en un comienzo este enfoque fue efectivo para aumentar la interdependencia económica en un contexto económico volátil y en el que las demandas “funcionales” para la integración eran bajas. Durante los años iniciales del MERCOSUR las instituciones se adaptaron rápida y fácilmente a los cambios en el contexto, lo que les otorgó resistencia y durabilidad. En un contexto de asimetrías y falta de coordinación, la flexibilidad institucional y reglamentaria permitió la adaptación y el acomodamiento: un sistema estrictamente legal de protección de intereses privados (que procure la garantía de transparencia, estabilidad y reducción del riesgo empresario) podía introducir rigideces y eventualmente frenar el proceso de integración (Lavagna 1997). Durante este período inicial se produjo un significativo aumento en la interdependencia económica, pero sin alterar las condiciones básicas de asimetría estructural. No obstante, con el correr del tiempo estos arreglos institucionales comenzaron a exhibir rendimientos decrecientes. Así, desde mediados de los noventa se acumuló una “brecha de implementación” creciente, a la par que se desarrolló progresivamente una crisis de credibilidad en los mecanismos institucionales y en la marcha del propio proceso de integración.

⁷⁶ La firme oposición del gobierno brasileño a la inclusión de una “válvula de escape” o un mecanismo de salvaguardias al fin del “período de transición” ilustra más el argumento formal esgrimido por los negociadores brasileños de que tal mecanismo era incompatible con una unión aduanera. Es difícil compatibilizar la defensa de ese principio –aún después de la devaluación del Real en 1999– con el ejercicio de un liderazgo regional constructivo o benévolo. Los episodios reiterados de unilateralismo también sugieren una baja predisposición a un liderazgo regional benigno y una confianza, tal vez excesiva, en el “peso de la geografía”, las asimetrías y los compromisos adquiridos.

Las características estructurales del proceso de integración permiten anticipar que todo avance hacia formas institucionales más densas será, en el mejor de los casos, muy gradual. En esta sección de conclusiones destacamos tres áreas en las que es posible realizar progresos graduales con el objetivo de avanzar hacia un marco más sólido, creíble y accesible de reglas e instituciones regionales. Estos pasos discretos suponen, no obstante, la decisión política de consolidar el proceso de integración regional e introducir ajustes para responder a las deficiencias percibidas en el contexto de un proceso de aprendizaje y mantenimiento del compromiso (Torrent 2000).

La primera área se refiere a la naturaleza de los órganos y del proceso de toma de decisiones. En este campo la discusión normalmente se plantea a partir de una dicotomía artificial entre enfoques de naturaleza “intergubernamental” y “supranacional”. No obstante, esta simplificación distorsiona lo que es verdaderamente importante para un proceso de producción de reglas, a saber: cuán establecidos y creíbles son los procedimientos para su creación e implementación. Si bien las competencias exclusivas de la Comisión Europea y el papel del Tribunal de Justicia Europeo son ejemplos de “supranacionalidad” a los que se recurre con frecuencia para explicar el éxito del proceso de integración europeo, en la práctica el proceso de formación de políticas y adopción de normas en la Unión Europea ha estado dominado por los gobiernos nacionales. En efecto, los progresos registrados en el proceso de integración europeo sólo pueden entenderse apropiadamente como el resultado de decisiones políticas nacionales de cumplir normas producidas bajo determinados procedimientos (en los cuales las instancias intergubernamentales, como el Consejo Europeo, también han tenido una participación fundamental).

De hecho, el propio TJE no tuvo sino hasta muy recientemente y aún de manera embrionaria ningún instrumento de coerción propio de una autoridad jurisdiccional nacional. Por otra parte, el proceso de integración europeo (convencionalmente caracterizado como “supranacional”) convivió y se profundizó en un contexto de normas constitucionales nacionales en conflicto con el proceso establecido de creación de reglas comunitarias. Por consiguiente, poner el énfasis en la necesidad de crear mecanismos “supranacionales” para la toma e implementación de decisiones no parece una vía útil para resolver los problemas de eficacia, por cuanto las razones de estos últimos no residen primariamente en la naturaleza de los procedimientos, sino en los fundamentos del compromiso que asumen los Estados nacionales participantes.

De hecho, en las condiciones actuales la recomendación de establecer órganos “supranacionales” para mejorar la eficacia en el caso del MERCOSUR sería probablemente irrelevante. Eventualmente, conduciría a la creación de una burocracia aislada, sin legitimidad y con poco impacto sobre el proceso nacional de formación de políticas. En verdad, el principal desafío reside en establecer mecanismos para definir y poner en práctica reglas que aseguren la credibilidad y la eficacia del proceso de integración. Esto necesariamente remite a la creación de condiciones internas para que eso sea posible.

Estas iniciativas deberían complementarse con medidas que mejoren la calidad y el apoyo técnico de que gozan los órganos intergubernamentales de toma de decisiones, por ejemplo a través de la creación de una instancia técnica independiente. Operativamente esta recomendación podría traducirse en una ampliación de las funciones de la SAM, transformándola en algo más parecido a una secretaría técnica de lo que es actualmente. La fragilidad de la base técnica y de los fundamentos con que actualmente se toman las

decisiones en el MERCOSUR y con que se encaran las negociaciones con terceros, así como la “captura” de las opciones alternativas de política por visiones estrictamente nacionales, reducen la efectividad del proceso de formación de políticas. Por cierto, una instancia técnica independiente no resolvería los problemas del proceso decisorio, pero podría contribuir con propuestas e iniciativas de facilitación a arbitrar intereses nacionales diferentes y a identificar intereses comunes que resultan obvios sólo una vez que son explicitados. Por otra parte, si la producción de estudios técnicos independientes cumple además el papel de aumentar la transparencia y hacer explícitos los costos y beneficios de opciones alternativas de política, podría hacer un aporte significativo al proceso de integración.

La necesidad de mejorar los procedimientos para la toma de decisiones ha llevado a algunos analistas a proponer el abandono del principio del consenso para ciertos temas seleccionados (Redrado 2000). En efecto, inspirándose en la experiencia europea se ha propuesto que ciertas decisiones puedan tomarse por mayoría (en lugar de por consenso). La implementación de esta sugerencia implicaría adoptar implícitamente algún grado de supranacionalidad, puesto que la norma debería ser acatada por todos los miembros aún cuando se haya votado en su contra. Sin embargo, resta resolver los problemas planteados por las asimetrías de tamaño y el reducido número de miembros del MERCOSUR. Por otra parte, un abandono del sistema de consenso requeriría la definición de reglas sobre *quorum*, mayorías calificadas y abstenciones. El sistema del consenso ha dado en la práctica “poder de veto” a los socios menores, aunque no ha eliminado la asimetría que permite que los socios mayores adopten medidas unilaterales con un efecto proporcionalmente mayor sobre los primeros. Un sistema de decisión mayoritaria que no refleje las asimetrías de tamaño sería inviable dado la improbabilidad de que fuera aceptable para Brasil. Según Baptista (1998), la adopción de mecanismos de decisión por mayoría para ciertos órganos conjuntos de carácter administrativo (como, por ejemplo, en materia de defensa de la competencia) podría ser más viable que en materia normativa.

La segunda área en la que debería registrarse mejoras progresivas es la referida al mecanismo para la internalización de normas. Como vimos a lo largo de este artículo, los problemas de internalización en el MERCOSUR son muy importantes. Con el paso del tiempo, la acumulación de retrasos crecientes en la internalización ha afectado negativamente la credibilidad y ha reducido el costo de nuevos incumplimientos, vaciando de contenido sustantivo y transformando en un ejercicio formal y retórico el papel de los órganos y del proceso de producción de normas. Torrent (2000) ha sugerido la adopción de un mecanismo instrumental similar a la “vía rápida” que el Congreso norteamericano otorga al Ejecutivo para que éste desarrolle negociaciones comerciales, adaptado a las características y circunstancias del órgano que lo confiere en cada caso nacional. Un mecanismo de esta naturaleza no vulneraría la potestad de las autoridades nacionales competentes de aprobar o rechazar normas o acuerdos comerciales (como no lo hace con el Congreso norteamericano respecto de los acuerdos comerciales), pero introduciría limitaciones a su ejercicio (por ejemplo, eliminando la posibilidad de enmiendas y estableciendo plazos expeditos para su tratamiento). Por consiguiente, un mecanismo de esta naturaleza podría ser un instrumento que, sin alterar los procedimientos de toma de decisiones, los haría más transparentes y eventualmente más efectivos. En tanto esta solución no vulnerable a ningún principio constitucional establecido, deja en evidencia que el problema de la ineficacia en la formación e implementación de reglas no es tanto el de un

conflicto entre principios jurídicos, sino el de la elección entre opciones políticas (para las cuales siempre podrán encontrarse las soluciones jurídicas adecuadas) (Torrent 1997).⁷⁷

La participación en el proceso de elaboración de la normativa de los funcionarios encargados de la aplicación y ejecución de las mismas no aseguró un proceso de incorporación más acelerado. No obstante, el hecho de que gran parte de la internalización pendiente requiera aprobación parlamentaria sugiere la conveniencia de mejorar los mecanismos de coordinación entre los órganos decisorios y la CPC o las legislaturas nacionales. Del mismo modo, la participación con fines consultivos de otros actores no gubernamentales en el proceso de negociación podría contribuir a reducir los problemas de internalización. De hecho, la experiencia indica que cuando estos grupos no pueden ejercer su influencia sobre la elaboración de nuevas normas, pueden poner en peligro su cumplimiento al presionar más adelante ya sea para frenar la internalización o la aplicación de las normas incorporadas (Van den Bossche 1996). El aumento de la transparencia del proceso de internalización también podría contribuir a mejorar el desempeño, haciendo efectiva la obligación de notificar periódicamente el estado de situación de los trámites administrativos y parlamentarios, según corresponda, así como la adopción de cualquier medida o aprobación de nueva legislación que pueda afectar el libre comercio intrazona y/o la efectividad de la política comercial común.

Finalmente, una tercera área en la que es posible realizar innovaciones institucionales progresivas se refiere al mecanismo de solución de controversias. Sin desarrollar una instancia de tipo jurisdiccional como la que se estableció en la CE –lo que enfrentaría fuertes resistencias por parte de algunos Estados parte– y manteniendo un mecanismo arbitral, los procedimientos existentes, mejorados por los introducidos por el Protocolo de Olivos, podrían complementarse con la adopción de mecanismos que mejoren la aplicación (*enforcement*) de los laudos arbitrales. El sistema vigente contempla la posibilidad de aplicar medidas compensatorias en caso de que el Estado parte demandado no cumpla con lo dispuesto en el laudo arbitral. Sin embargo, este mecanismo de “ley del Talión” juega en desventaja de los países pequeños. Una alternativa podría ser la aplicación de multas en caso de incumplimiento del fallo, la generalización de las medidas de sanción a todos los Estados parte y la imposibilidad de desistir de una acción una vez que se activó el MSC, a menos que la causa subyacente haya sido removida.

Finalmente, si bien la creación de un tribunal de apelación permanente implicó un avance para lograr una interpretación uniforme de la normativa, podrían aumentarse sus competencias para que emita declaraciones que interpreten las fuentes legales del MERCOSUR con carácter vinculante, limitando el ejercicio de esta potestad para evitar que el tribunal supla carencias institucionales o modifique la visión colectiva (el temido gobierno de los jueces).

⁷⁷ Debe tenerse en cuenta que para la entrada en vigor de la normativa en el caso de Brasil existe una etapa posterior a la de aprobación parlamentaria que involucra al Poder Ejecutivo. Una vía para mejorar la eficacia podría ser una enmienda constitucional que simplifique los mecanismos de internalización de la normativa MERCOSUR, sin restarle poder al Parlamento (simplemente eliminando las últimas fases). Para una discusión más detallada, véase Carmona (1999).

Bibliografía

- BALDWIN, R. (1993): “A domino theory of regionalism”, *Working Paper* no. 4465, Mass: NBER, Cambridge.
- BAPTISTA, L.O. (1998): *El Mercosur, sus instituciones y su ordenamiento jurídico*, Editorial LTR, San Pablo.
- BOLDORINI, M.C./ZALDUENDO S., (1995): “La estructura jurídico-institucional del Mercosur después del Protocolo de Ouro Preto”, en: *Boletín Informativo Techint* No 283, julio-septiembre.
- BOTTO, M. (2001): “La participación de la sociedad civil en los procesos de integración comercial: los casos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del Mercado Común del Sur y del Área de Libre Comercio de las Américas”, en: *serie Brief*, FLACSO/PIEI N3, Buenos Aires.
- BOUZAS, R. / ROS, J. (1994): “The North South variety of Economic Integration”, en: BOUZAS, R. / Ros, J. (editors), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, South Bend: University of Notre Dame Press.
- BOUZAS, R. (1998): “Strategic Issues and Market Access Negotiations in the Americas: A Perspective From Mercosur”, Universidad de San Andrés, *Documento de Trabajo* No 15, octubre, Buenos Aires.
- , (1999a): “Mercosur’s external trade negotiations: Dealing with a congested agenda”, en: ROETT, R. (editor), *Mercosur. Regional Integration, World Markets* (Boulder, Co: Lynne Rienner).
- , (1999b): “Las Perspectivas del Mercosur: Desafíos, Escenarios y Alternativas para la Próxima Década”, en: CAMPBELL, J. (ed), *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, CEI-Editorial Nuevohacer, Buenos Aires.
- , (2001): “El Mercosur diez años después. ¿proceso de aprendizaje o deja vu?”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41 Nro. 162, julio-septiembre, Buenos Aires.
- , (2002), “Trade strategies in the Southern Cone: Whithering MERCOSUR?”, *processed*, prepared for the conference “Current policy dilemmas in Latin America’s Foreign Economic Relations”, The Fletcher School of Law and Diplomacy, November 1-2 2001.
- CARMONA, A. (1999): “Etapas necesarias. Camino hacia la profundización del Mercosur”, en: *Serie Documentos de Trabajo* Nro. 32, ISEN, Buenos Aires.
- CHUDNOVSKY, D / LÓPEZ, A. (2001): “La inversión extranjera directa en el Mercosur. Un análisis comparativo”, en: CHUDNOVSKY, D. (ed.), *El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur*, siglo XXI Editores, Buenos Aires.

- CIENFUEGOS, M. Mateo (2001): “La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del Mercosur”, en: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* Nro. 3, Universidad Pompeu Fabra.
- CREMONA, M. (2001): “Regional Integration and the rule of law”, en: DEVLIN, R./ ESTEVADEORDAL, A., *Trade and regional integration in the development agenda*, Inter-American Development Bank (en prensa), Washington DC.
- DE LA BALZE, F. (2000): “El destino del Mercosur: entre la unión aduanera y la “integración imperfecta”, en: DE LA BALZE, F. (comp.): *El Futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, CARI-ABA, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ, F. (1999): “Mercosur: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la unión aduanera. Propuesta de cambio”, en: *Integración y Comercio*, año 3, núm. 9, septiembre-diciembre, Buenos Aires.
- GRANDI, J. (1998): “Déficit democrático y social en los procesos de integración”, en: *Integración & Comercio*, Nro. 6, Año 2, septiembre-diciembre, Buenos Aires.
- GRIECO, J. (1997): “Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalisation in Western Europe, East Asia and the Americas”, en: MANSFIELD, E./MILNER, H., *The Political Economy of Regionalism*, Columbia University Press, New York.
- HEYMANN, D (1999): “Interdependencias y políticas macroeconómicas: Reflexiones sobre el Mercosur”, en: Campbell, J. (ed), *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, CEI-Editorial Nuevohacer, Buenos Aires.
- HOEKMAN, B/KOSTECKI, M. (1995): *The political economy of the world trading system*, Oxford University Press.
- JACKSON, J. (1997): *The World Trading System*, Cambridge, Mass: The MIT Press.
- JARDEL, S. (1998): “Las Instituciones del Mercosur”, 2do Congreso de Economía, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, *mimeo*.
- KHALER, M. (1995): *International institutions and the political economy of integration*, The Brookings Institution, Washington DC.
- LAVAGNA, R. (1997): “Integración, economía e instituciones”, en: *Temas del Mercosur* Nro. 3, Instituto de Economía y Organización – Fundación Andina, Buenos Aires.
- LAVOPA, J. (1997): “Dimensión jurídica de la integración del Mercosur”, en: *Temas del Mercosur* Nro. 3, Instituto de Economía y Organización – Fundación Andina, Buenos Aires.
- MATTLI, W. (1999): *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , (2001): “Institutional Models of Regional Integration: Theory and Practice”, *processed*, presentado en la conferencia “Trade and Regional Integration in the Development Agenda”, BID-Brookings Institution, Washington.

- MOTTA VEIGA, P.da (1999): "Brazil in Mercosur: Reciprocal influences", en: ROETT, R. (ed), *Mercosur. Regional integration, world markets*, Boulder, Col: Lynne Rienner Publishers Inc.
- NOGAL, B. (1998): "Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del Mercosur: propuestas", en: *Boletín Informativo Techint*, 294, abril-junio, Buenos Aires.
- PALMA, L.M. (1997): "Solución de controversias en el Mercosur: actualidad y ¿futuro?. La necesidad de crear un tribunal de justicia", en: *Temas del Mercosur* Nro. 3, Instituto de Economía y Organización – Fundación Andina, Buenos Aires.
- PEÑA, F. (1996); "La construcción del Mercosur", en: *Archivos del Presente*, Año 2, Nro. 4, Buenos Aires.
- , (1999): "Contribución al análisis de la experiencia institucional del Mercosur", en: Informe para IRELA, *mimeo*.
- PÉREZ ANTÓN, R (2001): "Proceso de toma de decisiones en el Mercosur", en: BENECKE D. W./LOSCHKY, A. (ed), *Mercosur: desafío político*, Konrad Adenauer-CIEDLA, Buenos Aires.
- REDRADO, M. (2000): "De la institucionalidad a la convergencia", en: DE LA BALZE, F. (comp.): *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, CARI-ABA, Buenos Aires.
- ROBLES, A.J. (2002): "Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR", *processed*, documento de trabajo presentado en el Taller de Formación y Debate "El Futuro del MERCOSUR", Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, abril, Buenos Aires.
- RUIZ DÍAZ LABRANO, R. (1996): "Mecanismos de solución de controversias: enfoques alternativos", *processed*, Seminario-Taller Estrategias de Articulación y reforzamiento de las capacidades de gestión de una unión aduanera: opciones para el Mercosur, CEFIR, Montevideo.
- SABSAY, D. (1999): "Integración y supranacionalidad sin considerar los desarrollos europeos recientes. Bases constitucionales y límites. La experiencia del Mercosur", *processed*, Simposio "Process of European and Global Constitutionalization", Berlín.
- SNIDAL, D. (1985): "Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for international cooperation and regimes, en: *American Political Science Review* 79, Diciembre.
- TORRENT, R. (1997): "La Unión Europea: naturaleza institucional, dilemas actuales y perspectivas", en: BOUZAS, R. (comp.): *Regionalización e integración económica: Instituciones y procesos comparados*, Nuevohacer-GEL, Buenos Aires.
- , (2000): "Três idéias sobre a institucionalização do Mercosul", en: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Nro. 65, Año XIII, octubre-diciembre, FUNCEX, Río de Janeiro.

- TUSSIE, D. / I. LABAQUI / C. QUILICONI (2001): Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: ¿de la experiencia a la esperanza?, en: CHUDNOVSKY, D. / FANELLI, J. M. (comp.), *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Red de Investigaciones Económicas del Mercosur-Siglo XXI-BID, Madrid.
- VAILLANT, M. (2001): “Profundización del proceso de integración económica de bienes”, en: CHUDNOVSKY, D. / FANELLI, J. M. (comp.), *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Red de Investigaciones Económicas del Mercosur-Siglo XXI-BID, Madrid.
- VAN DEN BOSSCHE, P. (1996): “En la búsqueda de medidas correctivas contra el incumplimiento. La experiencia de la Comunidad Europea y otras”, *processed*, Seminario-Taller Estrategias de Articulación y reforzamiento de las capacidades de gestión de una unión aduanera: opciones para el Mercosur, CEFIR, Montevideo.
- VON BULOW, M.C. / DA FONSECA, C. (2000): “Los desafíos de la participación de la sociedad en procesos de integración regional: el caso del Mercosur”, *processed*, Seminario Internacional “La Globalización y las Nuevas Corrientes Integracionistas”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Cartagena de Indias.
- WALLACE, H. (2000): “The Institutional Setting. Five Variations on a Theme”, en: WALLACE, H./WALLACE, W., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- WESTON, A./DELICH, V. (2000): “Settling trade disputes after the Uruguay Round. Options for the Western Hemisphere”, en: *LATN Working Papers*, FLACSO, Buenos Aires.
- YARBROUGH, B./YARBROUGH, R. (1997): “Dispute settlement in international trade: regionalism and procedural coordination”, en: MANSFIELD, E./MILNER, H., *The political economy of regionalism*, Columbia University Press, New York.
- ZALDUENDO, S. (1997): “El procedimiento de reclamaciones y el mecanismo de consultas ante la Comisión de Comercio del Mercosur”, en: *Temas del Mercosur* Nro. 3, Instituto de Economía y Organización – Fundación Andina, Buenos Aires.
- , (1998): “Las instituciones, las normas y la solución de controversias en los procesos de integración regional. Las instituciones de la integración: Mercosur”, *processed*, 2do Congreso de Economía organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, 21 al 23 de abril.
- , (2001): “Cuarto laudo arbitral del Mercosur: ¿se afianza la juridicidad?”, en: *El Derecho*, Nro. 10.238, 31 de agosto, Buenos Aires.

Gráfico 1 ÓRGANIGRAMA DEL MERCOSUR

