

¿El MERCOSUR es una utopía?

¿La Unión Europea debe ser su bastón?

Lic. Eduardo Rivas¹

Ella está en el horizonte -dice Fernando Birri-. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. ¿Para que sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar.

Eduardo Galeano

El MERCOSUR es, desde su misma creación, un proyecto estrictamente económico que dejó a un lado las experiencias anteriores que impulsaban una integración más amplia. Esta vía de integración funcionó relativamente bien mientras la coyuntura económica así lo permitió, pero con la aparición de los primeros problemas económicos internos en algunos de los países miembros se puso en jaque todo el proceso de integración.

Teniendo en cuenta lo señalado y en comparación con la Unión Europea se puede observar que las diferencias son notables, puesto que en el caso sureño la falta de un proyecto claro de integración es notable y eso conspira directamente con la posibilidad de establecer proyectos a largo plazo. Pero no es menos cierto que el MERCOSUR tiene numerosas posibilidades para sobrellevar esta realidad y generar políticas que impulsen cambios estructurales que fomenten una mayor y mejor integración y en ese camino,

¹. Licenciado en Ciencia Política (UBA)

Magister en Estudios de la Unión Europea (UdC)

Investigador corresponsal en Argentina del equipo de investigación «Intégrations dans les Amériques Latines» del Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique latine (CREDAL) - Université de Paris III - Sorbonne Nouvelle.

debe apoyarse en la Unión Europea, puesto que ésta puede ser su “bastón” y para ello debe abonar el camino iniciado hace ya treinta años.

La relación entre la Unión Europea y los países del MERCOSUR se remonta a la década del 70 del siglo pasado, cuando en 1976 comienzan las primeras actividades de cooperación entre la entonces Comunidad Económica Europea y los países de América Latina.

Sin embargo, esa no fue la época más propicia para generar fuertes lazos entre ambas regiones, ya que si bien existían en América Latina algunas experiencias de integración (ALALC², Pacto Andino³), el manto de dictaduras militares que cubría casi toda América del Sur generaba que en lugar de trabajar sobre hipótesis de cooperación y complementación, las ideas dominantes fueran de desconfianza y rechazo hacia el vecino.

Así, hubo que esperar a la reinstauración democrática en los países miembros para que las hipótesis de conflicto, que durante décadas habían dominado el escenario de las relaciones entre muchos de los países latinoamericanos abrieran paso a una nueva política de cooperación y, con ella, comenzaran a dar sus primeros pasos los proyectos que propiciaban una mayor integración entre los países.

². “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Organismo intergubernamental latinoamericano existente entre 1960-1980. Creado el 18 de febrero de 1960 por el Tratado de Montevideo. Reemplazado posteriormente por la ALADI”.

<http://es.wikipedia.org/wiki/ALALC>

³. “La Comunidad Andina o Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una organización regional económica y política con entidad jurídica internacional creada por el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. Tiene sede en Lima, Perú.

Está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, junto con los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino.

Chile fue miembro entre 1969-1976, pero se retiró durante la dictadura de Pinochet debido a incompatibilidades entre la política económica de ese país y las políticas de integración de la CAN.”

http://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_andino

Con la llegada al gobierno de la República Argentina de Raúl Alfonsín y en la República Federativa del Brasil de José Sarney, este cambio de paradigma en lo referido a las relaciones entre los Estados latinoamericano se plasma en hechos concretos cuando el 30 de noviembre de 1985 ambos mandatarios firman la Declaración de Iguazú, donde se sientan las bases de una mayor integración regional, aunque en este caso se tratara de una declaración bilateral. En dicha declaración se destaca la "*firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral*"⁴ y se enfatiza que "*el proceso de democratización que vive el continente debe reconducir a una mayor aproximación e integración entre los pueblos de la región*"⁵.

Ante esta nueva realidad, reforzada por el ingreso a la Unión Europea, en 1986, de los dos países europeos que mayor relación tienen con América Latina (España y Portugal) y la creación del denominado Grupo Río⁶, los lazos entre ambas regiones se profundizan, y alcanzan un hito importante cuando en 1990 se institucionaliza, por medio de la Declaración de Roma, el diálogo político entre la Comunidad Económica Europea y el Grupo Río.

Para poder avanzar de acuerdo a lo estipulado en la parte declarativa de la Declaración de Iguazú de noviembre de 1985, en julio del año siguiente, los gobiernos de Argentina y de Brasil deciden firmar en Buenos Aires el Acta de Buenos Aires en la cual se decide *establecer el Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*⁷. Para tal fin, establecen como principios de elaboración y ejecución del Programa el que *será gradual, en etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación [...] será flexible de forma tal*

⁴. Declaración de Iguazú, punto 18.

⁵. Op. cit , punto 32.

⁶. "El Grupo de Río es un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política creado en diciembre de 1986 a raíz de la exitosa labor política y diplomática del Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá) y de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), en favor de la paz en Centroamérica. Es el único mecanismo regional de diálogo y concertación política y el interlocutor más representativo de América Latina y el Caribe frente al mundo". <http://www.gestiopolis.com/recursos2/documentos/fulldocs/eco/uemercosur.htm>

⁷. Acta de Buenos Aires, punto 1.

de poder ajustar su alcance, ritmo y objetivos [...] incluirá, en cada etapa, un conjunto reducido de proyectos integrados en todos sus aspectos, previéndose inclusive la armonización simétrica de políticas para asegurar el éxito de los proyectos y la credibilidad del Programa [...] será equilibrado en el sentido que no debe inducir a una especialización de las economías en sectores específicos; que debe estimular la integración intrasectorial; que debe buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo, del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio [...] propiciará la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros mercados, y la armonización progresiva de políticas económicas con el objetivo final de elevar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de los dos países⁸.

En función de este objetivo central, “elevar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de los dos países”, se firmaron en el marco de este Programa veinticuatro protocolos que abarcaban la casi totalidad de las áreas en las cuales podía promoverse una integración entre Argentina y Brasil. Áreas tales como la de bienes de capital, trigo, complementación de abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondo de inversiones, energía, biotecnología, estudios económicos, información inmediata y asistencia recíproca en casos de acciones nucleares y emergencias radiológicas, cooperación aeronáutica, siderurgia, transporte terrestre, transporte marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, cultural, administración pública, moneda, industria automotriz, industria de la alimentación, regional fronterizo, planeamiento económico y social.

Como se ve, las bases sobre las cuales se cimenta la integración sudamericana tras el retorno democrático son de carácter abarcativo y no restrictivo, puesto que incluye los más variados ámbitos y no se circunscribe al ámbito estrictamente económico.

⁸. Op. Cit., punto 2.

Este criterio comienza a variar con la firma, en 1988, del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. En él, se establece que *los territorios de los dos países integrarán un espacio económico común*⁹ y se establece claramente que *el presente Tratado y los Acuerdos específicos en virtud de él celebrados serán aplicados de acuerdo con los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría, para permitir la adaptación progresiva de los habitantes y de las empresas de cada Estado Parte a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica*¹⁰.

Asimismo este Tratado incluye un actor novedoso en la integración sudamericana al establecer, en el artículo 6, una Comisión Parlamentaria de Integración de carácter consultivo.

Sin embargo el cambio fundamental en la integración sudamericana ocurre en 1990 con la firma, por parte del presidente Carlos Menem de la República Argentina, y el presidente Fernando Collor de Melo de la República Federativa del Brasil, del Acta de Buenos Aires en la cual se dejan de lado los criterios de flexibilidad y gradualidad que guiaron el proceso durante la década anterior y se avanza en la creación del Mercado Común entre Argentina y Brasil poniendo *especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, como metodologías primordiales para la conformación del Mercado Común*¹¹. Para cumplir con ese objetivo se estipulaba *un Grupo de Trabajo Binacional creado a tales efectos*¹².

A partir de este Acta serán los lineamientos neoliberales los que guiarán la integración, poniendo mayor atención en los aspectos

⁹. Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, artículo 1.

¹⁰. Op. Cit., artículo 2.

¹¹. Acta de Buenos Aires, punto 2.

¹². Idem anterior.

concernientes al mercado y la economía y dejando de lado el resto de los temas de interés, ya sean de carácter institucional como así también los referentes a los restantes ámbitos de la integración que se habían estipulado en el Acta de Buenos Aires de julio de 1986. En este sentido, son claros los objetivos perseguidos cuando sólo se establece un mínimo esquema institucional como guía del proceso de integración.

Según lo estipulado en el Anexo II del Acta, *el Grupo de Trabajo Binacional para la conformación del Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, en adelante denominado Grupo Mercado Común, tendrá como función elaborar y proponer a ambos gobiernos todas las medidas sucesivas que permitan dar cumplimiento a los objetivos y plazos adoptados por los Presidentes de ambos países¹³ el cual estará subordinado a la Comisión de Ejecución del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo del 29 de noviembre de 1988¹⁴.*

En este Acta desaparece la Comisión Parlamentaria de Integración prevista en el artículo 6 del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, con lo cual las decisiones se adoptarían, a partir de entonces, por los ámbitos gubernamentales de eminente aspecto económico tales como la Subsecretaría de Industria y Comercio y la Subsecretaría de Economía del Ministerio de Economía, el Banco Central de la República Argentina, ocupándose el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de una coordinación general.

Este mismo criterio se siguió con la firma, en marzo de 1991, del Tratado de Asunción que instituyó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este Tratado, rubricado por Argentina y Brasil, que venían trabajando en la integración desde 1985, como así también por quienes se incorporan en ese momento al proceso de integración la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, establece en sus considerandos que el objetivo de la

¹³. Acta de Buenos Aires, Anexo II, punto 1.

¹⁴. Op. Cit., punto 2.

creación del MERCOSUR, es el establecimiento de un Mercado Común entre los países signatarios del acuerdo, el que *debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio*. Sin embargo los objetivos a los cuales claramente se apuntaba quedaban circunscripto al accionar de las empresas, y no de los habitantes de los Estados parte, bajo el criterio de la teoría del derrame, según la cual si un sector económico obtenía mejoras y ganancias, tarde o temprano esa situación se derramaría hacia el resto de la sociedad.

De todas maneras, el paso que estaban dando los países del cono sur americano era un paso enorme, quizás mayor de lo que podían y deberían haber dado, ya que al plantear como objetivo del Tratado la concreción de un Mercado Común, echaban por tierra la posibilidad de un camino más lento pero más seguro que fuera transitado paso a paso y evolutivamente, desde una zona de libre comercio hacia el mercado común. Esta intrepidez que se observa en el establecimiento de los objetivos a alcanzar no tuvo su correlato, sin embargo, al momento de diagramar el organigrama de quienes llevarían adelante la integración día a día.

Así, al momento de establecer la estructura orgánica del MERCOSUR se establece que *la administración y ejecución del presente Tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico que el mismo establece durante el período de transición, estará a cargo de los siguientes órganos: a) Consejo del Mercado Común; b) Grupo Mercado Común*¹⁵.

Dado que los Estados signatarios no querían “atar” sus acciones a un órgano que por encima suyo les dictara qué debían hacer, se optó por una construcción institucional de carácter intergubernamental. Esto es entendible

¹⁵. Tratado de Asunción, artículo 9.

si se considera que los países sudamericanos tienen un sistema presidencialista, que hace que los liderazgos sean muy fuertes. Además, estaban las restricciones presupuestarias que impedían crear grandes entramados y en consecuencia se eligió un esquema más flexible, constituido por agentes con poder para la toma de decisiones en sus respectivos países dadas sus incumbencias (Presidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Economía, Presidente del Banco Central, etc.) que, llegado el caso, actuaban como miembros de una institución mercosureña, pero que no pertenecían en exclusividad a ella.

Junto a las características ya mencionadas de flexibilidad, bajo costo y sentido de la oportunidad, una de las características principales que tenía este proceso es que dejaba la solución de muchos de los conflictos en manos de la diplomacia presidencial, producto de los fuertes liderazgos que mencionamos, característica que tiene mucho que ver con la falta de implementación que tuvo el sistema de solución de controversias previsto por el Protocolo de Brasilia.

Mientras el proceso de integración económica iniciado a mediados de los ochenta entre Brasil y Argentina estuvo fuertemente influido por el paradigma cepalino¹⁶ de desarrollo, en los años noventa la profundización de las reformas comerciales liberales en ambos Estados y el cambio en la metodología de la integración -con la adopción de un mecanismo lineal, automático y universal de desgravación arancelaria- sugieren un desplazamiento del eje del proceso de integración y el surgimiento de un nuevo paradigma, que se pretende compatible con el redireccionamiento de las políticas internas de Argentina y Brasil, "núcleo duro de la integración", y

¹⁶. El término remite a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que es el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región. Sus labores se concentran en el campo de la investigación económica.

con las tendencias internacionales en el manejo de las políticas comerciales y de integración económica¹⁷.

La constitución del nuevo bloque, acompañado por el éxito inicial en términos económicos y las oportunidades que esta nueva realidad significaba para los miembros de la UE, impulsaron que el paso dado por los países del cono sur americano fuera acompañado por la Unión Europea, y así en 1992 la Unión Europea alcanzó con el incipiente proceso de integración sureño un Acuerdo Interinstitucional para proporcionar apoyo técnico e institucional que se basaba en el intercambio de información entre ambos procesos. La particularidad de este acuerdo es que fue firmado fuera del ámbito de ambas regiones, ya que se suscribió el 29 de mayo de 1992 en Santiago de Chile.

Este acuerdo contribuyó para que quienes formaban parte del MERCOSUR tuvieran mayor conocimiento del funcionamiento institucional del proceso integrador europeo, por lo que, cuando en diciembre de 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto tal como lo preveía el Tratado de Asunción, se modificó la estructura institucional del MERCOSUR intentando, al menos en lo referido al organigrama, avanzar hacia un modelo de organización similar al de la Unión Europea, a excepción del "ámbito judicial" tema que trataré más adelante.

A través de este Protocolo, como decía, se modifica la estructura orgánica del MERCOSUR, aunque se mantienen estables y vigentes los objetivos económicos que perseguía como así también el criterio filosófico economicista que guiaba su accionar.

¹⁷. Es interesante observar que "el acuerdo bilateral Argentina-Brasil era de naturaleza fundamentalmente desarrollista en el que la idea de preferencias comerciales y de promoción de complementariedades intrasectoriales se confundían con la propia idea de la integración. Este modelo, con todo, no se reprodujo en el MERCOSUR, cuyas políticas económicas cambiaron y se orientaron, primordialmente, para una mejor adecuación a las exigencias de la competitividad impuestas por los procesos de liberalización de los mercados y de su integración global". VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*.

<http://www.forumsocialmundial.org.br/>

Este nuevo enfoque determinó que *la estructura institucional del MERCOSUR contará con los siguientes órganos: I - El Consejo del Mercado Común (CMC); II - El Grupo Mercado Común (GMC); III - La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); IV - La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); V - El Foro Consultivo Económico-Social (FCES); VI - La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM). Parágrafo único - Podrán ser creados, en los términos del presente Protocolo, los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración*¹⁸.

Este cambio parecía ser un avance en la democratización en la toma de decisiones del proceso de integración como así también en sus objetivos, puesto que incorporaba actores hasta ahora ausentes, tales como los parlamentarios o los miembros de la sociedad civil que, nucleados en organizaciones de interés común, podrían participar del Foro Consultivo; asimismo se dejaba abierta la posibilidad de la adecuación de la estructura sin ser necesario un engorroso proceso de negociación y firma de un nuevo Protocolo. Sin embargo se clausuraban estas posibilidades en el artículo siguiente, en el cual se sostenía que *son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR*¹⁹. Quedaba claro que el resto de los órganos serían de mero carácter consultivo sin ninguna posibilidad efectiva de influencia en el devenir del proceso de integración; asimismo, si bien se sostenía que *"podrán ser creados, en los términos del presente Protocolo, los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración"* estos nuevos órganos no podrían ser parte de los grupos decisorios, puesto que para poder formar parte de ellos sería necesaria la reforma del Protocolo o la firma de un nuevo instrumento legal que reemplazara el Protocolo de Ouro Preto.

¹⁸. Protocolo de Ouro Preto, artículo 1.

¹⁹. Op. Cit., artículo 2.

Los cambios en la estructura institucional se orientaban a preparar al MERCOSUR para objetivos más ambiciosos y procesos de negociación más complejos con terceros Estados, grupo de Estados u organismos internacionales.

Así lo reseñaba el Preámbulo del protocolo de Ouro Preto: *“Atentos a la dinámica implícita en todo el proceso de integración y a la consecuente necesidad de adaptar la estructura institucional del MERCOSUR a las transformaciones ocurridas...”*²⁰

Sin embargo esta nueva estructura institucional de la que se dotaba al MERCOSUR, difería mucho del entramado institucional adoptado por la Unión Europea, puesto que en ningún caso las instituciones mercosureñas eran de índole supranacional, sumado a que en el caso del bloque de integración sureño no existía una institución similar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que fue fundamental para consolidar la integración europea.

Esta realidad, sumada a la inexistencia en el MERCOSUR de aplicabilidad directa²¹ y efecto directo²² de su normativa, generó que hubiera

²⁰. Según el sociólogo brasileño Helio Jaguaribe, “MERCOSUR no es para sus miembros únicamente un sistema que les proporcione una ampliación de mercados, sino también un instrumento fundamental de política externa. Su importancia internacional depende, por un lado, de la medida que logre formular una política exterior común y ejecutarla satisfactoriamente; por el otro lado, esta importancia dependerá de la alternativa de orden mundial que llegue a prevalecer”. PARADISO, J., *MERCOSUR: un lugar en el mundo*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.

²¹. En el derecho comunitario europeo “los reglamentos establecen un Derecho idéntico sin necesidad de una normativa especial de aplicación de carácter nacional del Estado y confieren o imponen a los ciudadanos comunitarios derechos y obligaciones igualmente directos. Los Estados miembros, sus instituciones, tribunales y autoridades, así como todas las personas incluidas en el ámbito personal de aplicación del reglamento, están directamente obligados por el Derecho comunitario y deben respetarlo como si se tratara del Derecho nacional”.

http://europa.eu.int/eur-lex/es/about/abc/abc_20.html

²². “Según el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, las condiciones para que se produzca este efecto directo son: a) que las disposiciones de la directiva o de la recomendación CECA determinen los derechos de los ciudadanos de la Unión o de las

un dispar avance en el seno del MERCOSUR, puesto que la normativa regional no tiene igual concepto en los diferentes Estados parte y no hay un concepto regional sobre la misma. Así, mientras Argentina y Paraguay reconocen constitucionalmente la primacía de los acuerdos internacionales, las Constituciones de Brasil y Uruguay no contemplan esa posibilidad.

Como resultado de los avances logrados en el proceso de integración hubo un importante crecimiento del intercambio económico, fundamentalmente intrazona²³, en cambio no se plasmaron grandes avances en lo concerniente al ámbito institucional, ya que pese a la propuesta de una nueva estructura de funcionamiento esto no se verificaba al momento de aplicar lo resuelto por las nuevas instituciones. De hecho “el espectacular crecimiento del comercio bilateral en el período posterior a la crisis del Tequila coadyuvó para que las debilidades institucionales y la necesidad de hacer efectivos los compromisos asumidos por los miembros, siguieran ocupando un segundo plano en la agenda subregional. La locomotora comercial MERCOSUR´ demostraba un dinamismo incluso superior al exhibido por otros mercados emergentes”²⁴, lo que hacía que resultara de gran interés para cualquier análisis económico mundial y lo posicionaba como un actor de interés en el tablero internacional.

Así lo entendieron los dirigentes europeos y una vez más el paso dado por el MERCOSUR fue acompañado por la Unión Europea y el 15 de diciembre de 1995 se firma en Madrid el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional. Con este acuerdo, se propician importantes progresos en el tipo de relación

empresas de forma suficientemente clara y precisa; b) que el ejercicio del Derecho no esté vinculado a ninguna condición u obligación; c) que el legislador nacional no tenga ningún margen de apreciación a la hora de fijar el contenido del Derecho; y, d) que haya expirado el plazo para la transposición de la directiva o recomendación CECA.”

http://europa.eu.int/eur-lex/es/about/abc/abc_20.html

²³. Entre 1991 y 1997 casi se quintuplicó el comercio intra MERCOSUR. Entre 1993 y 1997 las exportaciones aumentaron a razón del 11,3% anual y las importaciones lo hicieron a razón del 19,4% anual.

²⁴. INSTITUTO DE RELACIONES EUROPE-LATINOAMERICANAS (IRELA), *Unión Europea - MERCOSUR: comparación de la institucionalización*, en: BENECKE, D y LOSCHKY (Editores), *MERCOSUR: desafío político*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2001.

entre los dos bloques dando paso a una integración más compleja en lo referido al comercio, la cooperación económica, etc. Este es el marco que, desde entonces, rige las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

La realidad del MERCOSUR se modificó de manera importante hacia fines de la década puesto que la “primavera económica” sufrió un duro golpe cuando a fines de 1999, Brasil modificó su política cambiaria. Esto generó que las importaciones brasileñas al resto de los Estados miembros del MERCOSUR sufrieran una caída mayor al 20%. Asimismo, esa realidad puso de manifiesto la interdependencia asimétrica que padece el MERCOSUR dado que el producto bruto, el territorio, la población y la complejidad de la estructura productiva de la República Federativa del Brasil es muy superior a la de todos los restantes integrantes del bloque en su conjunto. Para la misma época, el Mercosur adoptaba el Protocolo de Ushuaia que buscaba dar respuesta a la problemática de garantizar la continuidad democrática en los Estados parte del bloque.

Por lo tanto, el componente económico, como una problemática más de la cruda realidad del MERCOSUR, se sumaba a la ya mencionada problemática organizacional del proceso de integración que tenía la particularidad de adoptar todas sus medidas de manera consensual, lo cual generaba que el accionar del MERCOSUR estuviera supeditado en su totalidad a la voluntad de los Estados parte, puesto que si bien no había posibilidad que ningún Estado o grupo de Estados impusieran su parecer, en cambio sí podía cualquiera de ellos impedir o trabar el accionar del bloque²⁵.

²⁵. En este punto es de recordar la experiencia europea cuando Francia desarrolló la política de la silla vacía. Esto ocurrió cuando en 1965 Francia, presidida entonces por el general de Gaulle, se opuso a cambiar el voto por unanimidad por la mayoría cualificada tal como preveía el Tratado de Roma, cambio que privilegiaba la aproximación supranacional sobre la intergubernamental. Para marcar su oposición, el Gobierno francés optó por la política de la “silla vacía”, negándose a ocupar su puesto en el Consejo de Ministros a partir del 30 de junio de 1965. Si bien el MERCOSUR nunca tuvo un caso similar, la férrea defensa del consenso lo deja a la puerta de una situación similar.

El MERCOSUR del nuevo siglo.

Con la llegada del nuevo siglo, los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR decidieron realizar un relanzamiento del proceso de integración, que consistía, fundamentalmente, en:

- Acceso al mercado.
- Agilización de los trámites en frontera (plena vigencia del Programa de Asunción).
- Incentivos a las inversiones, a la producción, a la exportación, incluyendo las Zonas Francas, admisión temporaria y otros regímenes especiales.
- Cambios en el Arancel Externo Común.
- Desarrollo normativo sobre Defensa Comercial y de la Competencia.
- Modificación del sistema de Solución de Controversias.
- Incorporación de la normativa MERCOSUR a los órdenes normativos nacionales de los Estados parte.
- Fortalecimiento institucional del MERCOSUR.
- Relaciones externas.

De los temas propuestos por el MERCOSUR en su relanzamiento, el que se abordó con mayor profundidad fue el referido a la solución de controversias. En este sentido se avanzó en la firma de un nuevo Protocolo que reemplazaba al aprobado en Brasilia pero que distaba mucho aún de un sistema supranacional como el caso del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Este nuevo Protocolo si bien estableció un Tribunal Permanente de Revisión, que tiene su sede en Asunción del Paraguay, para que se encargara, según señala su artículo 1 de *"las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos*

celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur", no generó un avance claro y contundente en la organicidad mercosureña, puesto que en los párrafos siguientes del mismo artículo echa por tierra el avance que, según mi visión, generaba la constitución del Tribunal Permanente al sostener que "las controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Protocolo que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otros esquemas preferenciales de comercio de que sean parte individualmente los Estados Partes del Mercosur, podrán someterse a uno u otro foro a elección de la parte demandante. Sin perjuicio de ello, las partes en la controversia podrán, de común acuerdo, convenir el foro." Es decir, el MERCOSUR admite que problemas internos del proceso de integración puedan ser dirimidos fuera de su esquema institucional a gusto y placer de los Estados parte con lo cual vacía de contenido al propio Tribunal que crea, ya que no lo erige, como es en el caso del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en "guardián de los Tratados".

Es importante señalar que la nueva orientación dada al MERCOSUR se daba en un nuevo contexto regional, puesto que Estados Unidos de América había irrumpido en la región una vez más, ahora con su proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que proponía una zona de libre comercio "desde Alaska hasta Tierra del Fuego" que incluiría a 34 Estados²⁶.

²⁶. "Los Jefes de Estado de 34 países americanos reunidos en Miami (EUA) en diciembre de 1994 en la «Cumbre de las Américas», resolvieron iniciar las negociaciones para la creación del ALCA. El tema esencial es el libre acceso a los mercados, pero además se consideran materias tales como servicios, propiedad intelectual, inversiones, políticas de competencia, compras del sector público y solución de controversias. En la segunda Cumbre, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, se adoptó un Plan de Acción que estableció que las negociaciones deberán concluir a más tardar en 2005. El ALCA tiene un objetivo declarado -el libre comercio- y otro real y concreto, que consiste en estructurar la primacía de EUA en la región. Plantea primero la finalidad económica: América entera como territorio de libre circulación de bienes, servicios y capitales -pero no de personas-; el dólar adoptado como moneda de todos los países (si fuera posible, con exclusión de la moneda nacional); apertura externa irrestricta; disminución de las funciones del Estado; privatización de los servicios

Lo que está detrás del ALCA, según ha denunciado el economista uruguayo Daniel Olesker, es “reducir las posibilidades de los Estados del sur de comprar a quién le ofrezca mejores precios, marginando en los negocios a la Unión Europea y a la totalidad de los Estados del Asia, cuyas producciones serán aceptadas solo si sortean fuertes aranceles, pero que los harían igualmente no competitivos con los fabricados por las empresas inversoras norteamericanas. Por supuesto que también, con el ALCA en marcha, se liquidarán las alianzas que se están intentando desde Europa con diversas áreas económicas que están en proceso de formación en América Latina, tales como el MERCOSUR”²⁷.

públicos y desregulación de la actividad económica. Como esquema de integración es en esencia heterogéneo, puesto que rigen las mismas leyes para El Salvador y Brasil, para Belice y Argentina. Así, no habrá mercado interno que resista. Las filiales de empresas extranjeras, en especial estadounidenses, ejecutan la actividad económica en las áreas más importantes de casi todos los países sudamericanos [...] Lejos de contribuir a sociedades más homogéneas, la actividad productiva queda relegada a funciones parasitarias, con el agravamiento de las desigualdades sociales. Además se trata de una alternativa excluyente: la implantación del ALCA implica la desaparición del MERCOSUR y de la Comunidad Andina. En el plano del comercio, al eliminarse la tarifa externa común existiría un solo mercado continental, manejado por EUA. También se suprimirían las preferencias establecidas por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con lo cual disminuirían las exportaciones latinoamericanas a los demás países de la región, en especial las industriales. Asimismo, se perdería el incentivo para invertir dentro de los países con el fin de evitar barreras de protección, porque esas barreras no existirán; y aun si se instalaran, las empresas transnacionales importarían sus insumos de los países sede, con arancel cero. La contrapartida, que es la entrada recíproca de manufacturas, se parece mucho a una cláusula de los tratados del siglo XIX entre Inglaterra y Argentina, que fijaba el criterio igualitario que la flota inglesa podía navegar libremente en los ríos argentinos y la flota argentina en los ríos británicos. Sólo que la flota argentina... no existía”. CALCAGNO A. E. y CALCAGNO E., *Sudamérica es el camino. Ante un mundo multipolar dominado por Estados Unidos*, Le Monde Diplomatique, Número 15, Buenos Aires, septiembre de 2000.

<http://www.eldiplo.org/>

²⁷. Francesc Granell afirma que “El ex presidente portugués Mario Soares ponía de relieve que el ALCA puede alejar a Europa de la América en desarrollo. El ALCA inquieta a Europa no tanto porque el comercio entre los ochocientos millones de americanos pueda llegar a realizarse sin aranceles cuando culmine el desarme aduanero previsto para 2005, sino por lo que puede suponer respecto a la generalización de normas técnicas y sanitarias, modos de hacer y procedimientos comerciales y financieros basados en la normativa y la realidad estadounidense, que complicará la actividad de las empresas europeas en los mercados latinoamericanos y del Caribe. Esto podría hacer variar, en el futuro, los términos de lo que hasta ahora había sido la concurrencia entre Europa y América para conseguir nuevas bazas

Ante esta realidad el MERCOSUR decidió encarar las negociaciones bajo el formato 4+1, es decir, planteaba que el MERCOSUR esgrimiría en la mesa de negociación una postura única frente a Estados Unidos de América.

Sumada a la complejidad que presenta el frente externo, el MERCOSUR se enfrenta hoy a una serie de conflictos intrínsecos que conspiran contra su propio desarrollo, los que se pueden agrupar en dos grandes ítems:

- Institucionales.
- Económicos.

Respecto a los primeros, los conflictos obedecen, fundamentalmente, a dos índoles: por un lado la propia estructura institucional del proceso de integración, y por otro, el procedimiento mercosureño de generación e implementación de normativa, lo cual dada su ineficacia, genera bajos índices de seguridad jurídica y conspira contra el desarrollo del tópico económico.

Es cierto que las instituciones que hoy rigen los destinos de MERCOSUR fueron útiles para poner en marcha el proceso, pero no es menos cierto que hoy no alcanzan para dar respuestas a la nueva realidad que enfrentamos en la construcción del espacio de integración regional, por lo tanto es necesario encarar un período de reformas que incluyan la totalidad de las instituciones que hoy rigen los destinos del MERCOSUR.

Esta reingeniería institucional del MERCOSUR se sintetiza, en sus trazos gruesos, en las siguientes recomendaciones formuladas por el Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas:

económicas en los países del Sur, afectando a los europeos que más relaciones tienen con América Latina y el Caribe". GRANELL, F., *ALCA, Estados Unidos, Europa*, Revista Política Exterior N° 82, página 74.

- En lo que respecta a la construcción de un espacio integrado, la experiencia europea pone en evidencia que se trata de una tarea de largo aliento y de carácter acumulativo, en lo institucional.
- El fortalecimiento de la estructura institucional parte del supuesto de que existe la intencionalidad política de ceder paulatinamente y de forma limitada competencias nacionales a una estructura comunitaria.
- El acercamiento institucional (al estilo del *institution building* planteado con los candidatos al ingreso a la UE) y el fortalecimiento de la capacidad administrativa hacia el interior de los miembros puede ser una herramienta valiosa para el proceso de integración. Una de las tareas centrales es velar por el funcionamiento de un sistema competitivo.
- La claridad en la jerarquía legislativa y en la estructura normativa de la Unión resultaron elementos claves para garantizar la aplicación efectiva de las decisiones efectuadas a nivel comunitario.
- La estructura jurisdiccional ha sido otro importante factor de consolidación en la UE. La labor del Tribunal Europeo ha impedido dejar las decisiones legislativas en declaraciones escritas de buena voluntad, y ha facilitado el control de su cumplimiento por parte de los Estados miembros.
- Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad han resguardado los intereses particulares de los Estados miembros al limitar la intervención de la Unión a aquellos casos en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y siempre y cuando no se excedan ciertos límites.
- Principios como el de “cooperación estrecha”, incorporado en el Tratado de Amsterdam, contribuyen a agilizar los procesos decisorios en la Unión. Éste reconoce la posibilidad de que un grupo reducido de miembros colabore en ciertas materias, mientras otros se reservan el derecho de adherir en un momento

posterior. En otras palabras, se reconoce explícitamente la posibilidad de avance de la integración a diferentes velocidades acordadas previamente respecto a aspectos claramente definidos.

Y un punto en el cual, a mi entender, el MERCOSUR debería aprender mucho de la experiencia de la Unión Europea e incluso de la experiencia de la Comunidad Andina, es la referida al modo en el cual se “administra justicia” en ambos procesos de integración.

Tal como se reseña en la página web oficial del MERCOSUR²⁸, actualmente, el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR se encuentra regulado en el Protocolo de Olivos (PO), firmado el 18 de febrero de 2002 y vigente desde el 1 de enero de 2004.

Antes de dicho instrumento, se aplicaron el Anexo III del Tratado de Asunción y, hasta la entrada en vigor del PO, el Protocolo de Brasilia.

En el marco de éste último, y de su Reglamento (aprobado por Decisión CMC N° 17/98), fueron dictados diez laudos arbitrales.

Por otro lado, existen como etapas paralelas del sistema, los procedimientos de Consultas y Reclamaciones, regulados en la Directiva CCM N° 17/99, y en el Anexo del Protocolo de Ouro Preto y en la Decisión CMC N° 18/02, respectivamente. Tales mecanismos son gestionados por la Comisión de Comercio del MERCOSUR y por el Grupo Mercado Común.

Entre las disposiciones más importantes que diagraman el sistema, además del PO, se encuentran las siguientes:

- Decisión CMC N° 37/03, que aprueba el Reglamento del PO.

²⁸. <http://www.mercosur.org.uy>

- Decisión CMC N° 23/04, que aprueba el Procedimiento sobre Medidas Excepcionales y de Urgencia ante el Tribunal Permanente de Revisión.
- Decisión CMC N° 17/04, que aprueba el Fondo Especial para Controversias.
- Decisión CMC N° 26/04, que designa los Árbitros del Tribunal Permanente de Revisión.
- Decisión CMC N° 30/04, que aprueba las Reglas Modelo de Procedimiento de los Tribunales ad hoc del MERCOSUR.

Una de las principales innovaciones del PO fue crear el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), que constituye el órgano principal del sistema, juntamente con los Tribunales ad hoc (TAHM).

Los procedimientos regulados por el PO y sus normas reglamentarias son los siguientes:

1. Controversias entre Estados Partes (TAHM - TPR): pueden ser iniciadas por cada Estado Parte, de oficio o a instancia de un reclamo presentado por un particular. Existen dos posibilidades:
 - a) los Estados Partes en la controversia pueden plantear el litigio ante el TAHM, o
 - b) los Estados Partes en la controversia, de común, pueden incoar dicho procedimiento directamente ante el TPR (per saltum).
2. Recurso de Revisión (sólo TPR): en la hipótesis mencionada en el punto 1.a), el laudo emitido por el TAHM puede ser recurrido por los Estados Partes en la controversia ante el TPR, que analizará el asunto limitándose a las cuestiones jurídicas involucradas (casación).
3. 3. Medidas Excepcionales y de Urgencia (sólo TPR): en supuestos especialmente determinados, los Estados Partes, en forma previa al inicio de una controversia, puede solicitar al TPR que dicte

una medida provisoria, sobre la base de un presunto incumplimiento del Derecho del MERCOSUR, con la finalidad de evitar daños irreparables para uno de los Estados Partes.

4. Opiniones Consultivas (sólo TPR): las solicitudes de opiniones consultivas pueden ser dirigidas al TPR:
 - a) por los Estados Partes, actuando conjuntamente, o por los órganos decisorios del MERCOSUR (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio del MERCOSUR.), cuando se refieran a cualquier cuestión jurídica comprendida dentro del Derecho del MERCOSUR;
 - b) por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes, con jurisdicción nacional, cuando se trate sobre la interpretación jurídica del Derecho del MERCOSUR. Este último supuesto debe ser objeto de reglamentación por el Consejo del Mercado Común, conjuntamente con los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes.

Los laudos que emitan los TAHM y el TPR serán obligatorios para los Estados Partes en la controversia - una vez que hayan quedado firmes -, irrevisables y tendrán fuerza de cosa juzgada.

Las opiniones consultivas no serán obligatorias ni vinculantes.

Según el art. 53 del PO “[a]ntes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados Partes efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias, a fin de adoptar el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción”.

En síntesis, como sostengo anteriormente, se hace imprescindible la reformulación institucional completa del proceso de integración en el cual

estamos inmersos para que incluya, de manera urgente, la creación de una ciudadanía del MERCOSUR. A la par de ésta, que es la base para poder construir una verdadera integración de pueblos y ya no sólo una integración superestructural de empresas y Estados, es necesario determinar cuál va a ser el financiamiento del proceso de integración como así también las diferentes funciones que desempeñarán cada una de las instituciones mercosureñas, en especial la institución que aborde el ámbito de Justicia, puesto que para poder consolidar un espacio de integración es fundamental que la legislación que éste emita sean de aplicación en todo el ámbito del proceso de integración.

Al respecto, el MERCOSUR puede aprender de la experiencia europea de crecimiento: lento pero sostenido en cuanto al incremento de la institucionalidad del proceso de integración.

Hoy en día, el MERCOSUR se enfrenta a un dilema por el cual ya atravesó la Unión Europea y que gira en torno de la díada: ampliación o profundización. Al respecto, y según las palabras del Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes, Lic. Carlos Álvarez, el MERCOSUR debe avanzar por ambas vías de manera simultánea, en consecuencia Perú ingresó como Estado Asociado en 2003 (Bolivia y Chile lo habían hecho en 1996) y en 2004 se incorporaron Colombia y Ecuador, mientras que Venezuela es el primer caso de un país que se suma al bloque como miembro pleno, aunque tal categoría está supeditada a una serie de medidas que debe tomar el país caribeño para modificar su legislación de acuerdo a lo establecido por el MERCOSUR. Venezuela tiene una categoría de miembro no prevista con anterioridad, Estado Parte en proceso de adhesión, y fue adoptada por el Consejo del Mercado Común el 9 de diciembre de 2005 a través de la Decisión 29/05.

Este “aluvión” de ingreso de Estados al MERCOSUR estuvo precedido por la firma, el 16 de diciembre de 2002, del Acuerdo de Complementación

Económica celebrado entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR²⁹, que se formalizó a través de la ALADI³⁰. Este acuerdo fue el primer paso firme encaminado a la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que vio la luz el 8 de diciembre de 2004 en Cuzco, Perú³¹.

²⁹. "Colombia, Ecuador y Venezuela suscribieron el 16 de diciembre de 2003 con el Mercosur, un Acuerdo de Libre Comercio, luego de un largo proceso de negociación iniciado en 1995, que fue encarado mediante dos etapas, la primera de renegociación del denominado Patrimonio Histórico, donde los países andinos negociaron acuerdos de preferencias fijas con Argentina y Brasil y la segunda iniciada el año 2001 en la que se dio un salto cualitativo hasta concretar el Acuerdo de Libre Comercio.

Sumado a los Acuerdos de Libre Comercio suscritos previamente por Bolivia (ACE N° 36) y por Perú (ACE N° 58) con el Mercosur, el Acuerdo completa el vínculo comercial entre la Comunidad Andina y el Mercosur que genera actualmente un intercambio comercial de alrededor de 6.000 millones de dólares anuales que se estima podría multiplicarse en los próximos años. De esta manera la Comunidad Andina y el Mercosur conforman el primer acuerdo de libre comercio entre bloques de países en el mundo.

El Acuerdo denominado en el marco de la ALADI, Acuerdo de Complementación Económica N° 59 es un acuerdo para la liberación del comercio de bienes cuyo objetivo es establecer un marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y al plena utilización de los factores productivos, en condiciones, asimismo tiene como objetivo formar un área de libre comercio mediante la expansión y la diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no- arancelarias que afecten al comercio recíproco, cuenta por tanto con disciplinas que norman y promueven el incremento del intercambio comercial entre las Partes Signatarias a través de un efectivo acceso a sus mercados, mediante la eliminación de los aranceles aduaneros y las restricciones al comercio. Asimismo, prevé en el futuro, la ampliación del comercio de bienes a los servicios e incorpora elementos referidos a la integración física e infraestructura como medio de promover y consolidar la integración de los mercados así como la cooperación en las áreas científica y tecnológica tendientes a propiciar un mayor grado de complementación e integración productiva.

Constituye por tanto un instrumento que coadyuvará a alcanzar el desarrollo armónico en la región, tomando en consideración las asimetrías derivadas de los diferentes niveles de desarrollo económico de las Partes Signatarias, a la vez que impulsará las inversiones entre los agentes económicos y promoverá un mayor grado de coordinación y consultas en negociaciones comerciales que se efectúen con terceros países y agrupaciones de países extra regionales."

<http://www.mre.gov.ve/>

³⁰. "Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), organismo de integración económica intergubernamental de América Latina. Creado el 12 de agosto de 1980 por el Tratado de Montevideo. Reemplaza la ALALC. Su adhesión esta abierta a cualquier país de Latinoamérica."

<http://es.wikipedia.org/wiki/ALADI>

³¹. Esta Comunidad parte de premisas y objetivos diferentes de los del MERCOSUR, puesto que no se enmarca en un proceso de constitución de una entidad homogénea sino que se queda en

La cuestión que se deriva de la problemática institucional del MERCOSUR, y que conspira directamente contra el proceso de integración, es la referida a la generación e internalización de normas comunitarias.

El tema es recurrente desde los orígenes del proceso de integración. Así, el Tratado de Asunción estipula en su artículo 1, que es donde se enumeran los propósitos, principios e instrumentos que dan sustento al MERCOSUR, “el compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”, es decir, establece el rol que tendrán los Estados Parte en la construcción del cuerpo normativo mercosureño.

También en el artículo 16 del Tratado de Asunción se encuentra alguna referencia a la adopción de normativa comunitaria, cuando se afirma que “durante el período de transición las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte”.

Como se observa hasta aquí, las referencias presentes en el Tratado de Asunción en lo que respecta a la adopción e internalización de la normativa

un paso anterior, proponiendo tan sólo coordinar acciones. Sin embargo, si avanza mucho sobre el criterio que no hay integración posible sin una integración física más fluida, siguiendo el criterio impulsado en la década del '80 entre los presidentes Sarney y Alfonsín.

En la Declaración firmada en Cuzco dando inicio a la Comunidad Sudamericana de Naciones se establecen acciones en:

- Concertación y coordinación política y diplomática de la región.
- Convergencia entre MERCOSUR, CAN y Chile en una zona de libre comercio. Surinam y Guyana se podrán asociar a este proceso sin perjuicio de sus obligaciones con el CARICOM.
- Integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur. Impulsado por la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA).
- Armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario.
- Transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.
- Creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la integración.
- Se establecerán progresivamente medidas, acciones y ámbitos de acción conjunta sobre la base de la institucionalidad existentes.

comunitaria en el seno del MERCOSUR son escasas, situación que variará con la firma, en 1994, del Protocolo de Ouro Preto (POP), que según su artículo 48 establece que es “parte integrante del Tratado de Asunción”. Así pues, este Protocolo estipula la estructura institucional que tendrá el MERCOSUR que será de carácter eminentemente intergubernamental, manteniéndose los gobiernos de los Estados Parte como actores predominantes del proceso de integración.

Esta realidad se observa tanto en la conformación de los órganos como así también en el proceso de adopción de normativa comunitaria, momentos en los cuales el rol de los Estados Parte es fundamental.

El POP establece en su artículo 1 que la nueva estructura institucional se compondrá de seis órganos, dejando abierta la posibilidad para que, en caso de ser necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración, se creen nuevos órganos. Sin embargo, de acuerdo al artículo 2, sólo tres de éstos, el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) son los órganos que poseen capacidad decisoria. Aún sin capacidad decisoria, es de destacar el rol que desempeña la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM) pues de su labor depende, también, el proceso de internalización de la normativa comunitaria, dado que está integrada por parlamentarios integrantes de los Parlamentos nacionales y además tiene entre sus funciones el “acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”³².

Es en la labor desempeñada por estos cuatro órganos en los que centraré mi investigación.

En lo que corresponde al CMC, el POP establece en su artículo 3 que “es el órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del

³². Protocolo de Ouro Preto, artículo 25.

proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común” mientras que en el artículo 9 se determina que el CMC “se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Parte”. En cuanto al GMC, el POP reglamenta en su artículo 10 que “es el órgano ejecutivo del MERCOSUR” y que, según el artículo 15, “se pronunciará mediante Resoluciones, las cuales serán obligatorias para los Estados Parte”. En lo relativo a la CCM, el POP enuncia que es el “órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común”, que debe “velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países”. Para poder cumplir con esta misión se le otorga la potestad de emitir Directivas o Propuestas, determinándose que “las Directivas serán obligatorias para los Estados Parte”.

El caso de la CPCM es más particular aún, porque si bien no tiene capacidad decisoria dado que no está incluida entre los órganos a los que el artículo 2 del POP les otorga tal capacidad, como “órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte en el ámbito del MERCOSUR ... procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR”. En este punto es necesario hacer una salvedad que desarrollaré en profundidad más adelante, puesto que no toda la normativa, de acuerdo a la legislación nacional de cada Estado Parte, debe ser internalizada por vía parlamentaria, lo cual genera una diferencia sustancial de competencias de acuerdo a lo establecido internamente por cada Estado Parte.

El tema de la internalización de la normativa comunitaria es tratada en profundidad por el POP en dos capítulos, el IV y el V. Así, en el Capítulo IV, titulado “Aplicación Interna de las Normas Emanadas por los Órganos del MERCOSUR”, se establece taxativamente en el artículo 38 que “los Estados

Parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos MERCOSUR”, las cuales, de acuerdo al artículo 42 del POP “tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”.

Para ello, el POP prevé un procedimiento determinado en el artículo 40 compuesto por tres pasos consecutivos. El primero establece que “una vez aprobada la norma, los Estados Parte, adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MECOSUR”, el segundo regula que “cuando todos los Estados Parte hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte”, y finaliza el procedimiento con el tercer paso que determina que “las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Parte 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR”.

Como se observa hasta aquí, ninguna normativa mercosureña es de aplicación directa en todos los Estados Parte, y requiere, necesariamente, la internalización de éstos por parte de las instituciones locales correspondientes.

En consonancia con esto, y con la finalidad de garantizar una buena implementación de lo previsto en el POP, los órganos del MERCOSUR han emitido normativa al respecto. El GMC por Resolución GMC N° 22/98 y el CMC por Decisión CMC N° 3/99, solicitaron a la CPCM que arbitre los medios para que los Poderes Legislativos de los Estados Parte consideren prioritariamente los proyectos en trámites parlamentarios de normativa MERCOSUR. En este sentido, y si bien es positivo este tipo de iniciativas, no se garantiza un gran cambio debido a lo que ya señalara con respecto a la diferencia de competencias entre los Poderes Legislativos de los diferentes Estados Parte.

Anteriormente enuncié que la normativa mercosureña no posee aplicación directa en todos los Estados Parte, sin embargo esto es cierto sólo parcialmente, puesto que existen normas emanadas de los órganos previstos en el artículo 2 del POP que no requieren ser internalizadas, aunque esto se limita, fundamentalmente, al caso en el que los Estados Parte entiendan que el contenido de una norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. En ese caso ello debe ser explicitado en el texto de la misma con la siguiente frase: “Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Parte, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR”. Estas normas entrarán en vigencia a partir de su aprobación.

También puede presentarse el caso que algún Estado Parte entienda que la normativa mercosureña no requiera ser internalizada porque el contenido de la norma ya está contemplado en su legislación nacional. En este caso se notifica a la Secretaría del MERCOSUR la novedad y ésta procede según corresponda.

Queda claro que el primer caso es cuando las normas MERCOSUR no requieren ser internalizadas, porque los Estados Parte entienden que el contenido de una norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR; el segundo caso es cuando algún Estado Parte entiende que la normativa mercosureña no requiera ser internalizada porque el contenido de la norma ya está contemplado en su legislación nacional y el tercer caso se da cuando la norma no requiere internalización porque fue derogada.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, es conveniente recordar que según el artículo 42 del POP “las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por

la legislación de cada país”. En consecuencia es conveniente centrar nuestra atención en el análisis de la normativa internalizada por los Estados Parte.

Al respecto hay que reseñar que del total de la normativa adoptada casi el setenta por ciento requiere internalización de los Estados Parte y que, pese a lo comúnmente señalado por algunos “especialistas” en la materia, el MERCOSUR ha internalizado, tan sólo menos de la mitad del total de la normativa adoptada a lo largo de sus 12 años de vida.

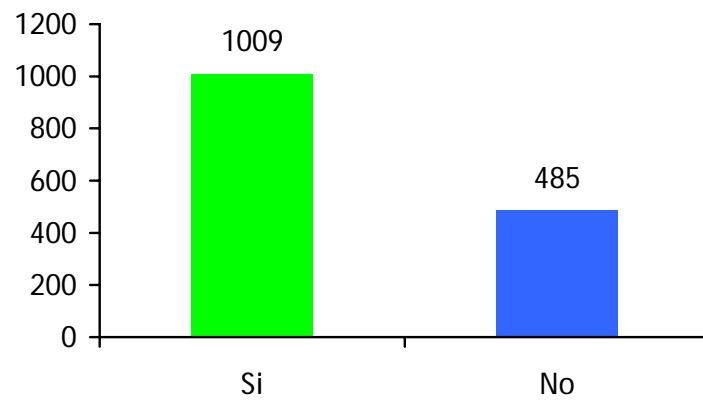
Tabla 1 y Gráficos 1a y 1b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR que requiere internalización.

Tabla 1.

Requiere internalización		
	Total	
	Cantidad	%
Si	1009	67,53
No	485	32,47
Total	1494	100

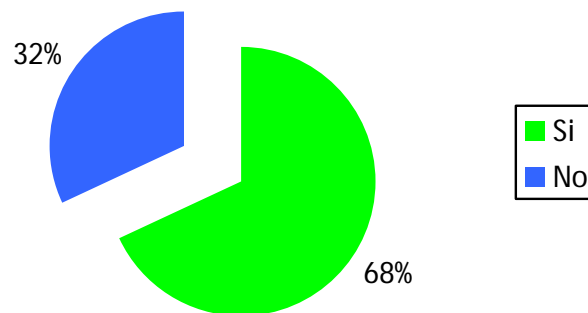
Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 1a.



Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 1b.



Fuente: Elaboración del autor.

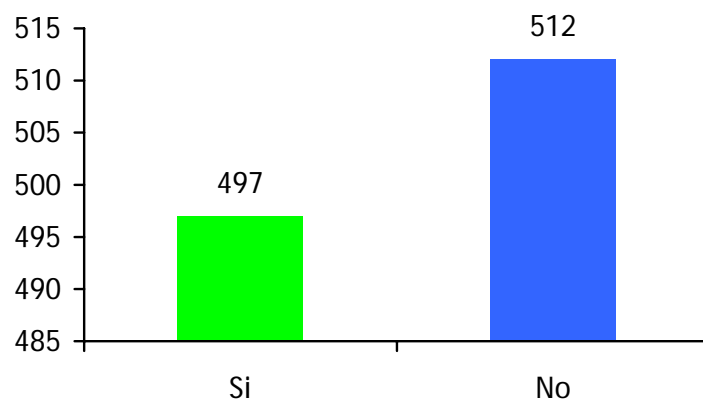
Tabla 2 y Gráficos 2a y 2b - Normativa emanada de los órganos MERCOSUR internalizada por los cuatro Estados Parte.

Tabla 2.

Normativa internalizada por los cuatro Estados Parte		
	Total	
	Cantidad	%
Si	497	49,25
No	512	50,75
Total	1009	100

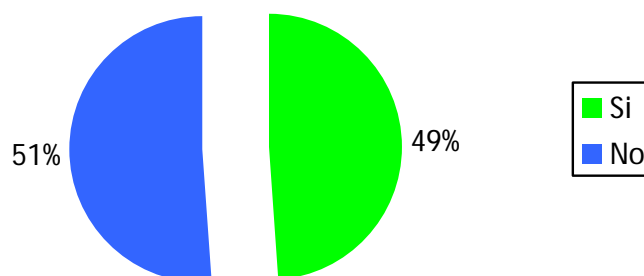
Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 2a.



Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 2b.



Fuente: Elaboración del autor.

En consecuencia, esta es una falencia importante que posee el MERCOSUR, puesto que no se aplica lo que se firma y en consecuencia, no hay certeza sobre cuál es la normativa que regule el acontecer diario del proceso de integración.

El segundo tópico que se planteaba anteriormente está vinculado con las complejidades económicas que afronta el MERCOSUR.

Al respecto hay que mencionar en primer lugar que muchos de estos problemas son de carácter intrínseco al propio proceso de integración y tienen que ver con la brutal disparidad económica existente entre los diferentes países que conforman el MERCOSUR. Así, Brasil concentra el 77,4% y Argentina el 20% del PBI total del MERCOSUR ³³, con lo cual queda expuesto claramente el enorme abismo existente entre Brasil y los restantes miembros del MERCOSUR, y si a éste se le suma Argentina observamos que Paraguay y Uruguay sólo acumulan en conjunto el 2,6% del PBI de la región.

³³. Datos correspondientes al año 2003. Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/

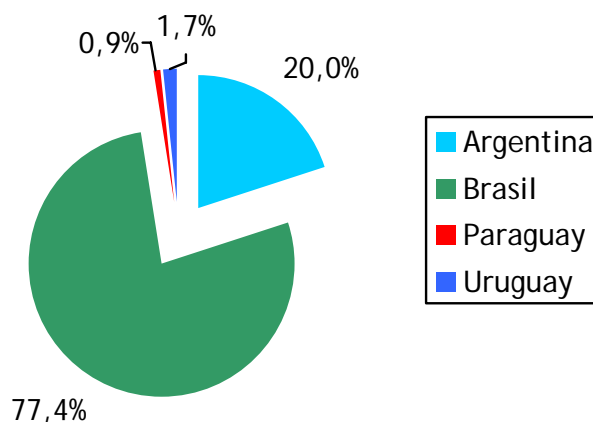
Tabla 3 y Gráfico 3 - Distribución del PBI del MERCOSUR entre los Estados Parte del mismo.

Tabla 3.

Distribución del PBI del MERCOSUR entre los Estados Parte del mismo (en %)				
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
PBI	20,0	77,4	0,9	1,7

Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 3.



Fuente: Elaboración del autor.

Similar disparidad se observa si se considera la participación de los Estados Parte del MERCOSUR en las exportaciones e importaciones del bloque. En este caso vemos que Brasil concentra el 66,1% de las exportaciones y el 73,4% de las importaciones en tanto Argentina engloba el 30,1% y 19,1% respectivamente³⁴, es decir, Brasil participa del 69,2% del comercio del MERCOSUR y Argentina lo sigue con el 25,4%³⁵.

³⁴. Internacional Monetary Found (IFM). Direction of Trade Statistics, Yearbook 2001, 2002 e Quarterly September 2003.

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/

³⁵. Idem anterior.

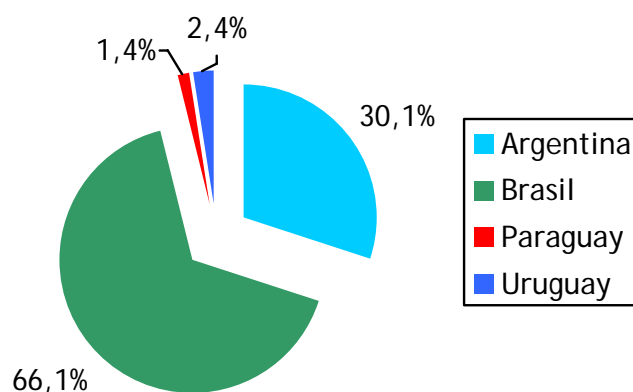
Tabla 4 y Gráfico 4 - Participación de los Estados Parte MERCOSUR en el comercio del mismo.

Tabla 4.

Participación de los Estados Parte MERCOSUR en el comercio del mismo (en %)				
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Total	30,1	66,1	1,4	2,4

Fuente: Elaboración del autor.

Gráfico 4.



Fuente: Elaboración del autor.

Frente a esta realidad, muchos sostienen que es necesario coordinar políticas macroeconómicas, sin embargo, para poder avanzar en esa coordinación es necesario primero que el MERCOSUR adopte esas políticas macroeconómicas.

La principal política en este ámbito fue la adopción del Arancel Externo Común, pero las continuas excepciones y medidas de salvaguardias han generado que nunca se haya cumplido el plazo previsto para la constitución

del Mercado Común y que el MERCOSUR, contrariamente a lo que presume su nombre, sea tan sólo una unión aduanera imperfecta, puesto que, por ejemplo, en el año 2001 el entonces ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, dispuso modificar unilateralmente los aranceles que el MERCOSUR había establecido respecto a las importaciones extra-zona. Este tipo de políticas en lugar de cimentar el bloque impulsa su implosión. Esta situación puso de manifiesto el poco nivel de compromiso que Argentina tenía para con el proceso de integración y la falta de voluntad política de todos los participantes para buscar una salida de consenso a la situación.

A diferencia de lo reseñado, y como señala Joaquín Támara, “la unión aduanera en el contexto de la CE tenía una vocación que superaba la de ser meramente una “zona de libre comercio”, cuyos objetivos son mucho más limitados. En el plano interno, la pretensión de una zona de libre comercio es la supresión de los derechos de aduana y demás restricciones a los intercambios, con independencia de la naturaleza que éstos puedan revestir. Sin embargo, la noción de unión aduanera cubre un espectro mayor, pues no sólo aúna las mencionadas características de la zona de libre comercio, sino que se caracteriza por establecer un arancel común (es decir, igual en todos los estados miembros) a los productos importados de terceros países, armonizando el acceso de estos productos a todos los países que conforman la unión aduanera”³⁶.

Esta realidad de fuertes desigualdades intrínsecas de desarrollo y potencial económico, sumado a la falta de compromiso de muchos tomadores de decisión gubernamentales genera, entre otras cuestiones, altos índices de disparidad que hacen que sea impostergable la creación de Fondos de Desarrollo Regional al estilo del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo o el Fondo de Cohesión, para impulsar el avance de los países y las regiones más desfavorecidas, de tal manera que éstas puedan

³⁶. TÁMARA, J., *Una vuelta por el mundo: En qué aspectos Europa podría ser un espejo para América Latina. Hacia una mayor coherencia en los espacios de integración económica*
http://www.iigov.org/dhial/?p=19_08#1s

tener más participación en los beneficios del MERCOSUR³⁷. Hay que reconocer que en el año 2005, es decir 14 años después de su puesta en funcionamiento, el MERCOSUR adoptó a través de su Consejo, la Decisión 18/05 que se titula “Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR” con el que se pretende dar solución a algunos de los problemas que aquí se reseña.

Como bien señala esta Decisión en su artículo 1, “El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado por la Decisión CMC N° 45/04, está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración” que se desagregará en los siguientes programas:

- I.- Programa de Convergencia Estructural
- II.- Programa de Desarrollo de la Competitividad
- III.- Programa de Cohesión Social

³⁷. “La UE practica políticas de solidaridad que, en el plano de las desigualdades regionales, suponen transferencia de importantes recursos desde las regiones más ricas hacia las más pobres. Para consolidar la cohesión económica y social de la UE se crearon los “fondos estructurales”, que persiguen tres objetivos fundamentales: a) desarrollo de regiones atrasadas (fue el caso de Andalucía cuando ingresó España); b) reconversión económica y social de las zonas en dificultad estructural (industria lechera en Asturias); y c) adaptación y modernización de las políticas y sistemas nacionales de educación, formación y empleo.

Los primeros dos objetivos están financiados por el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional y el tercero por el Fondo Social Europeo, a los que se les asignó en conjunto un presupuesto de 195.000 millones de euros para el período 2000-2006. Esta suma representa una tercera parte del presupuesto total de la UE.

Además de estos fondos estructurales, existe el Fondo de Cohesión, establecido en mayo de 1994. Tiene por objeto financiar proyectos que mejoren el medio ambiente y la red de infraestructura del transporte transeuropeo. Los países europeos que pueden acceder a estos fondos son Grecia, España, Irlanda y Portugal. Para el período 2000-2006 se le asignan recursos por 18.000 millones de euros.” CALCAGNO A. E. y CALCAGNO E., *MERCOSUR: modelo para armar*, Le Monde Diplomatique, Número 17, Buenos Aires, noviembre de 2000, <http://www.eldiplo.org/>

IV.-Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

Y la Decisión avanza estipulando cual será el aporte que realizará cada Estado Parte (Argentina: 27%; Brasil: 70%; Paraguay: 1%; Uruguay: 2%) como así también la distribución del Fondo (a los proyectos presentados por Paraguay: 48%; a los proyectos presentados por Uruguay: 32%; a los proyectos presentados por Argentina: 10% y a los proyectos presentados por Brasil: 10%).

Si bien hay que reconocer que reconocer un problema es el primer paso para solucionarlo, no debe desdeñarse que el MERCOSUR demoró una década y media para intentar dar una respuesta a una cuestión acuciante, dado que, durante esta década, y fundamentalmente como producto de las políticas neoliberales que se llevaron adelante en todos los países integrantes del bloque, la brecha entre los Estados “grandes” (Argentina y Brasil) y los Estados “chicos” (Paraguay y Uruguay) se amplió, como así también hizo lo propio la brecha entre ricos y pobres al interior de cada uno de estos países.

Es decir, hoy el MERCOSUR es más desigual que hace 15 años, y cada uno de los países que integran el MERCOSUR es más desigual hoy que una década y media atrás.

Asimismo, hay que destacar que la Decisión 18/05, aprobada en Asunción del Paraguay el 19 de junio de 2005, prevé, en su último artículo, que la misma deberá ser internalizada por los Estados Parte. Han pasado ya más de nueve meses desde la adopción del citado acto legal y sin embargo, ninguno de los países ha incorporado a su normativa nacional la Decisión en cuestión, aunque si tomamos en consideración que normalmente el período de incorporación de normas, para aquellas que son incorporadas, es mayor a un año, estaríamos dentro del tiempo “normal” de espera³⁸.

³⁸. Es probable que al lector del presente trabajo lo sorprendan estos tiempos, sin embargo habitual en el MERCOSUR. Por caso es útil señalar que el tratado constitutivo del MERCOSUR, el Tratado de Asunción, una vez firmado por los presidentes se demoró en incorporar a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales en el caso de Argentina 6 meses; en el caso

Para más, la propia Decisión estipula de antemano cuál será el reparto que se hará del FOCEM, lo cual resulta paradójico puesto que se toma en cuenta a los países como unidades homogéneas, sin considerar las desigualdades hacia el interior del país, desentendiéndose el MERCOSUR de tal situación y dejándola exclusivamente en manos de cada uno de los Estados parte.

Junto a esto, y con el mismo objetivo de reducir la enorme brecha que separa a los “grandes” de los “chicos” en el seno del MERCOSUR se deben impulsar las obras de infraestructura anunciadas por los Presidentes sudamericanos en la cumbre del 31 de agosto de 2000 en Brasilia. Estas obras se enmarcan en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)³⁹, la cual estableció diez ejes de integración que no siguen la lógica de los procesos de integración vigentes (MERCOSUR y CAN), pero dado el tamaño del MERCOSUR, todos tienen relación con él.

Entre los principales proyectos de interés directo para el MERCOSUR se pueden señalar:

- El eje terrestre. La carretera del MERCOSUR, de 2.300 kilómetros que comienza en Belo Horizonte (Brasil), pasa por San Pablo y Porto Alegre y allí se bifurca: un ramal va hacia la frontera entre Brasil y Uruguay; otro sigue a Uruguayana y Buenos Aires y de allí a Chile. Une a Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.

del Paraguay, 25 meses; en el caso de Uruguay, también 25 meses; y en el caso de Brasil, 30 meses.

³⁹. “En septiembre del año 2000, los doce presidentes suramericanos se reunieron en Brasilia, capital de la República Federativa de Brasil, y decidieron dar un nuevo impulso al proceso de integración regional suramericano como elemento central para una estrategia de desarrollo. Para ello, comprometieron a sus gobiernos con el desarrollo y ejecución de un Plan de Acción para la Integración Física Suramericana, con un horizonte de 10 años, y pidieron al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), que dieran apoyo técnico y financiero a estas acciones.”

<http://www.iirsa.org/>

- El eje marítimo. Comienza en Buenos Aires, y avanza por el Atlántico atravesando toda la costa brasileña, las Guyanas, Venezuela y llega hasta Colombia.
- El eje de las aguas interiores. Constituido por las hidrovías Paraguay - Paraná y Tieté - Paraná, que vincula a Brasil, Paraguay, Bolivia, Argentina y Uruguay. Tiene una extensión de 5.800 kilómetros de ríos navegables; va desde Cáceres (en el Mato Grosso brasileño) hasta el Río de la Plata.

A estas propuestas debe sumarse el anillo energético sudamericano, que por sus propias características se convierte en el mayor proyecto de obra de infraestructura encarado de manera conjunta por los países de la región. Este proyecto consiste en la construcción de una red de gasoductos que garanticen su contenido a todos los países que tomen parte del proyecto. Hoy en día el gasoducto que está más avanzado, aunque aun sin iniciarse su construcción, es el que unirá Venezuela con Argentina, pasando por Brasil e interconectando a Bolivia.

Estas obras de infraestructura deberían servir para poner en marcha un organismo financiero propio del MERCOSUR. Hoy en día hay tres organismos diferentes que agrupan a los países sudamericanos, el FONPLATA, de la que forman parte los cuatro Estados parte del MERCOSUR más Bolivia, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) que conforman los países miembros de la CAN y la Confederación Andina de Fomento, que se inició como órgano financiero de la Comunidad Andina pero hoy en día ha incorporado como socios externos a muchos países latinoamericanos, pero no hay un ente del MERCOSUR. Considerando el caudal de dinero que será necesario para desarrollar las iniciativas del IIRSA, es una oportunidad más que provechosa para poner en marcha un ente financiero mercosureño.

Otro punto que debería abordar el MERCOSUR para avanzar en su consolidación es lo que en el Derecho Comunitario Europeo se denomina

subsidiariedad⁴⁰. A mi entender si el bloque sureño incorporara un concepto jurídico de características afines despejaría muchas de las dudas que se vierten sobre el proceso de integración, incluso por aquellos que toman parte de su construcción diaria, que ven en el MERCOSUR un “gigante burocrático” que irá absorbiendo competencias de los Estados generando cada vez mayor inactividad de los propios Estados nacionales.

Sin embargo, si uno toma cuenta de la historia reciente de la región, vemos que cuando los Estados tuvieron voluntad de avanzar en conjunto pudieron obtener importantes logros, entre ellos se pueden contar el Grupo de Contadora⁴¹, que se encargó de buscar salidas pacíficas a la situación que se vivía en Nicaragua tras el triunfo sandinista y que contó con el apoyo de las entonces Comunidades Europeas o el denominado “club de deudores”, impulsado para afrontar las consecuencias de la “crisis de la deuda”, que explotó en 1982 cuando México decidió el no pago de su deuda externa y hacer frente al “club de acreedores”, conocido también como Club de París.

⁴⁰. “El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose que la acción que vaya a emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local. Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad que establecen que la acción de la Unión no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.”

http://europa.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_es.htm

⁴¹. El Grupo de Contadora fue creado para hacer frente a la situación explosiva que reinaba en América Central y responder de manera ejemplar a una triple preocupación, a saber, poner fin a los terribles sufrimientos que padecían los pueblos de América Central a causa de los conflictos militares de sus Estados; defender el derecho de cada uno de ellos a la independencia y contribuir a la solución de una crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz en el mundo. Los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora, Panamá, donde decidieron aunar sus esfuerzos y firmaron el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Este plan de paz recibió el respaldo del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de numerosos organismos regionales e internacionales.

Lo que viene.

He realizado en las páginas anteriores un análisis de cuales son los principales problemas de orden interno que debe afrontar el MERCOSUR, ahora se avanzará en cuáles son las posibles soluciones a ellos.

Tal como lo sintetiza Félix Peña⁴², existen tres posibles salidas para el MERCOSUR:

- 1) La irrelevancia: es la tendencia hacia una continuada deterioración del proceso, de sus instrumentos y actos, dislocándose gradualmente para una creciente irrelevancia en relación a la agenda de cuestiones críticas de todos o algunos de sus miembros. Sería el escenario de la "aladificación" del cono sur, que continuaría existiendo como proceso, pero sus compromisos se diluirían y perderían efectividad desde el punto de vista de los ciudadanos, inversores y terceros países. En dicha situación, el MERCOSUR seguiría como proceso formal, pero relegado a una especie de museo del irrelevante, con la consecuente erosión de la idea estratégica original.
- 2) La disolución: es la tendencia a la disolución (algunos prefieren el término dilución) en un contexto más amplio y menos diferenciado de una posible integración hemisférica consustanciada en la ALCA. Podría ser el resultado de un cono sur transformado -de hecho o de derecho- en una especie de zona de libre comercio. La tarifa externa común se diluiría, especialmente en el supuesto de la disciplina común en materia de política aduanera. En este escenario, el MERCOSUR como región económica seguiría existiendo, pero los demás objetivos e instrumentos serían superados por los asumidos en el ámbito hemisférico. También se destruiría la idea estratégica original.

⁴². PEÑA, F. *Mercosul: análise de uma década e tendências para o futuro*. Revista Política Externa, vol. 10, n. 01, jun./jul/ago 2001.

3) La consolidación: la tercera tendencia es la renovación y consolidación del proceso como sur y de sus instrumentos como un subsistema regional e institucionalizado, con una dimensión marcadamente suramericana. Es el escenario asumido por la mayoría de los estudiosos y asumido por los gobiernos (de manera oficial), y que se relaciona con los propósitos determinados por el TA. Sería el escenario de un MERCOSUR llevado a serio, con preferencias, políticas y reglas que realmente serían cumplidas, y que considerase los intereses de todos los miembros. En este caso, el proceso mercosureño significaría la adopción de compromisos superiores a aquellos asumidos en la ALCA y mantendría su potencial, para concretar, simultáneamente, negociaciones de libre comercio con la UE. Contribuiría fuertemente para la legitimidad social de las negociaciones comerciales hemisféricas y transatlánticas. Es la idea inicial que dio origen al propio MERCOSUR.

Para quienes creemos que el paso que debe seguir el MERCOSUR es el tercero de los que propone Peña porque la salida del actual estado del MERCOSUR es más integración, sin lugar a dudas que un primer paso esencial es observar experiencias de otros procesos de integración que hayan pasado por estas mismas realidades, analizar cuáles fueron las respuestas que adoptaron y así poder tomar lo que sea más útil para el MERCOSUR y a partir de allí elaborar respuestas propias de acuerdo a nuestra realidad particular y en ello la Unión Europea tiene un rol fundamental.

Hablaba al comienzo del trabajo acerca de los acuerdos alcanzados en 1992 y 1995 y en ellos hacía referencia al intercambio de información y de prácticas, a este respecto se debe profundizar lo realizado y continuar sobre esa senda, lo que junto al Acuerdo que se está negociando entre ambos bloques para constituir una Asociación Interregional debe redundar en un nuevo acuerdo que estimule este intercambio de prácticas y experiencias,

pero basado ahora, fundamentalmente, en la creación de estructuras sólidas en el MERCOSUR.

La primera de ellas, a mi entender, es la creación de un cuerpo técnico administrativo propio del MERCOSUR que dote a éste de una burocracia propia que impulse el crecimiento diario del MERCOSUR.

En segundo término, se debe apostar por la consolidación de las instituciones del MERCOSUR, puesto que como decía Jean Monnet, “Nada es posible sin los hombres; nada es durable sin las instituciones”.

En este sentido tiene un rol preponderante la creación del Parlamento del MERCOSUR que tuvo un fuerte apoyo durante la Cumbre Presidencial desarrollada en Uruguay en diciembre de 2005. En este sentido la Comisión Parlamentaria Conjunta ya no se adecua a la necesidad del proceso, y esto se debe, fundamentalmente, a dos razones, por un lado la escasa participación que tiene tal institución en la toma de decisiones dentro del esquema de integración, y en segundo lugar, por la relativa representatividad que tienen quienes representan a los Parlamentos nacionales de los Estados Parte frente a sus representados. Como señala el ex presidente argentino Raúl Alfonsín, “La historia demuestra que los procesos de integración no se sostienen en la legitimidad que otorga la activa participación de la ciudadanía, se estancan o fracasan. La construcción de un mercado no debería ser un fin en si mismo. El objetivo buscado debería ser que el proceso de integración contribuya al desarrollo integral: económico, ciertamente, pero además, social, político y cultural”.

Finalmente, se tiene que avanzar en el desarrollo de los Estados más retrasados para que no haya ganadores y perdedores en el proceso de integración sino que la fórmula sobre la cual se trabaje sea de suma positiva, es decir con la diada ganar-ganar, situación que hoy en día no está muy afianzada en el MERCOSUR. Como sostiene el ex Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso “la integración es un proyecto de largo plazo. No

es algo que se haga con los ojos puestos apenas en el día de hoy, o incluso en el de mañana, sino que es algo que implica una planificación estratégica”, y eso es lo que hace falta en el MERCOSUR. Recordando la frase que ya citara de Monnet, se puede afirmar que no existe en los Estados Parte del MERCOSUR la cantidad de individuos ocupando puestos decisorios que vean al MERCOSUR como una cuestión estratégica de largo plazo⁴³.

Hoy en día los países más pequeños del bloque, Uruguay y Paraguay, insisten fuertemente en esta necesidad, porque entienden que el proceso de integración no les ha generado importantes beneficios. Uruguay incluso menciona la posibilidad de avanzar en la firma de un tratado bilateral con Estados Unidos, lo cual significaría su exclusión del MERCOSUR.

Pero para todas estas propuestas antes es necesario retomar una propuesta formulada por el Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes, Lic. Carlos Álvarez, cuando habló de la necesidad de profundizar el MERCOSUR y de “bruselizar” Montevideo⁴⁴. Es necesario que el MERCOSUR emprenda decididamente su marcha hacia la instauración de instituciones supranacionales que doten al proceso de integración de mayor profundidad y seriedad que un mero acuerdo de cooperación, y que morigeren las diferentes opiniones y criterios que interactúan en los diferentes Estados parte. Esto no impide que siga habiendo ámbitos de cooperación intergubernamental, de hecho en el caso Europeo aún hay situaciones que se abordan de este modo, pero lo que distinguió al proceso europeo y que estimo debe caracterizar esta fase de la integración mercosureña es el

⁴³. Como señala José Sarney, “no podemos pensar en el corto plazo, ni involucrarnos en peleas estériles ni entrar en el enmarañado de los intereses menores, sean políticos o económicos”. Debemos crear en nuestros pueblos, principalmente en las clases dirigentes del sector empresarial, en la clase media y en los gobiernos la conciencia de que este no es un proyecto para vender calzados, trigo, petróleo y manzanas. Es la construcción de un destino”.

⁴⁴. Al respecto Carlos Álvarez mencionó al diario Clarín, de Buenos Aires, que “También he planteado la creación de una Escuela Regional de la Administración Pública, que tendría su sede en Montevideo, que incluiría a los Estados asociados como Chile y Bolivia. Hay un déficit de capacidades estatales y necesitamos funcionarios de alto nivel tanto para el desarrollo de políticas públicas internas. Es el proyecto nuestro que tiende a “bruselizar” más Montevideo.”
<http://www.clarin.com.ar>

establecimiento de instituciones que, por encima de la esfera de los Estados, garanticen la integración regional.

Para poder avanzar en este sentido es necesario que se genere en el MERCOSUR una decidida voluntad en función de generar algo que la Unión Europea decidió hace ya más de 50 años, se debe ceder parte de la soberanía de los Estados a favor de instituciones supranacionales. Aquí resulta paradójico observar que quienes mayores objeciones ponen a que se genere esta cesión son los mismos que miran para otro lado cuando los países de la región habían cedido de hecho parte de su soberanía para dictar su propia política económica a favor de ciertos organismos multilaterales de crédito que monitoreaban y controlaban si estaban bien hechas las cosas, es decir, si estaban hechas en su propio provecho.

Con la llegada al gobierno del Presidente Lula da Silva en Brasil y el Presidente Néstor Kirchner en Argentina parecen abrirse nuevos horizontes en la integración sudamericana, y prueba de ello son los hechos acontecidos en el último año, siendo los más importantes la incorporación de argentinos en la delegación brasileña en el Consejo de Seguridad de la ONU y, fundamentalmente, la reactivación del eje Buenos Aires - Brasilia como mascarón de proa del MERCOSUR, actuando en un rol similar al tándem Alemania - Francia como motor de la integración europea.

Pero sin lugar a dudas dos hechos trascendentales que marcarán a fuego el futuro del MERCOSUR son la incorporación, como ya mencioné, en una categoría especial, de la República Bolivariana de Venezuela y la elección de Evo Morales como presidente de Bolivia.

En el primer caso, el ingreso de Venezuela había sido solicitado por el gobierno del Presidente Chávez más de un año antes de su ingreso y tiene la particularidad de ser el primer caso de un Estado que solicita su incorporación como miembro pleno. Asimismo, su condición de integrante de la Comunidad Andina de Naciones marca la consolidación del puente tendido por ambos

bloques de integración en pos de la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Sin dudas que es un paso importante dado por el MERCOSUR y cuyas consecuencias no se verán en el corto plazo, ya que se estima que la incorporación plena de Venezuela no se producirá antes de los próximos cinco años, pero la particularidad política de este Estado y su gobierno, como así también su potencialidad energética le brindará al MERCOSUR características particulares de cara a su consolidación como bloque de integración.

Por otro lado, la elección en Bolivia, que actualmente es miembro asociado del MERCOSUR, de Evo Morales como Presidente de la Nación también es un dato importante al momento de analizar la situación del MERCOSUR ya que este país es la segunda reserva energética de Sudamérica y un factor importante de consolidación del proyecto mercosureño del anillo energético. Junto a esta realidad, la particularidad de la elección de Morales como presidente es que es el primer presidente indígena de la República de Bolivia y el primero que es electo por más del 50 por ciento de los sufragios, y al provenir de un partido de izquierda, el Movimiento al Socialismo (MAS), en ciertos ámbitos genera incertidumbre sobre su futuro accionar. Sin embargo, sus primeras declaraciones como presidente fueron en pos de garantizar la seguridad jurídica de la nación y el vicepresidente, Alvaro García Linera, configuró al sistema económico a implementar por el nuevo gobierno como "capitalismo andino", enumerando que éste tendría particularidades propias de la región pero descartó que en el corto o el mediano plazo Bolivia fuera a adoptar un sistema socialista de gobierno. Asimismo, el Presidente Morales descartó que Bolivia fuera a pedir la adhesión plena al MERCOSUR en el corto plazo.

Por ello es importante aprovechar la coyuntura favorable que se vive en la región y que se genere un salto cualitativo a fin de garantizar la profundización del proceso de integración.

Para conseguir esto, es necesario que se estimule algo que ha estado sobrevolando a lo largo de todo este trabajo, la voluntad política.

La integración latinoamericana y el MERCOSUR en particular, han vivido períodos de crecimiento y de decaimiento en función del interés que tenían quienes formaban parte de él.

Es imprescindible que hoy que hay gobiernos con intereses similares en los países del cono sur americano se establezcan bases claras y sólidas para que el MERCOSUR no vuelva a quedar a merced de voluntades políticas circunstanciales y se convierta en una política de Estado de sus Estados integrantes. Con gobiernos en la región que, pese a sus diferencias, comparten ideas similares de integración regional están dadas las circunstancias para que el MERCOSUR deje de ser exclusivamente un acuerdo económico e incluya plenamente las esferas política y social. Es imprescindible entonces que el MERCOSUR avance con la utopía de conformar una integración tan evolucionada como la de la Unión Europea, y aunque hoy por hoy esto parece un horizonte lejano, como dice Joan Manuel Serrat, “sin utopías la vida sería un ensayo para la muerte”.

Bibliografía

Libros consultados

- ARNAUD, V., *MERCOSUR, UE, NAFTA y los procesos de integración*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996.
- BENECKE, D y LOSCHKY (Editores), *MERCOSUR: desafío político*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2001.
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL, *Um país chamado MERCOSUL*, Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL - Seção Brasileira, Brasília, 2001.
- MATOS OCHOA, S., *El Panamericanismo a la luz del Derecho Internacional*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980.
- RUIZ DÍAZ LABRANO, R., *MERCOSUR: Integración y Derecho*, Intercontinental Editora, Buenos Aires, 1998.
- VENTURA, D. y PEROTTI, A., *El proceso legislativo del MERCOSUR*, Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR / Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales / Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2004.

Fuentes en internet

- Asociación Latinoamericana de Integración
<http://www.aladi.org/>
- Centro de Formación para la Integración Regional, Uruguay
<http://www.cefir.org.uy/>
- Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, Chile
<http://www.celare.cl/>
- Le Monde Diplomatique, Argentina
<http://www.eldiplo.org/>
- Mercado Común del Sur
<http://www.mercosur.org.uy/>

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina
<http://www.cancilleria.gov.ar/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil
<http://www.itamaraty.gov.br/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay
<http://www.mre.gov.py/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay
<http://www.mrree.gub.uy/>
- Política internacional, Argentina
<http://www.mundolatino.org/>
- Red Académica Uruguaya, Uruguay
<http://www.rau.edu.uy/>
- Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina
<http://www.red-redial.org/>
- Red Eurosur
<http://www.eurosur.org/>
- Revista Brecha, Uruguay
<http://www.brecha.com.uy/>
- Universidad de Texas, Estados Unidos de América
<http://lanic.utexas.edu/>

Artículos consultados

- CALCAGNO A. E. y CALCAGNO E., *Sudamérica es el camino. Ante un mundo multipolar dominado por Estados Unidos*, Le Monde Diplomatique, Número 15, Buenos Aires, septiembre de 2000, <http://www.eldiplo.org/>
- CALCAGNO A. E. y CALCAGNO E., *MERCOSUR: modelo para armar*, Le Monde Diplomatique, Número 17, Buenos Aires, noviembre de 2000, <http://www.eldiplo.org/>
- DEL RÍO SANCHEZ, J., *La integración Latinoamericana y caribeña en la década de los noventa: un panorama*, Revista Nueva Sociedad N° 153, Caracas, Enero-Febrero de 1998.

- DROR, Y., *Conducción del Estado hacia la integración*, Montevideo, 1998, <http://www.cefir.org.uy/>
- GRANELL, F., *ALCA, Estados Unidos, Europa*, Revista Política Exterior N° 82, Madrid, Julio-Agosto de 2001.
- HENTSCHEL, H., *Unión Europea y MERCOSUR. Estabilidad y fragilidad de los sistemas de Integración Regional*, Revista Contribuciones N° 2, Buenos Aires, 1999.
- HIRST, M., *La Unión Europea, el MERCOSUR y el nuevo multilateralismo*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.
- IBAÑEZ, J., *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Número 1, Madrid, 2000, <http://www.reei.org/>
- ISBELL, P., *América Latina, Europa y Estados Unidos: el cambiante triángulo transatlántico*, Revista Economía Exterior N° 17, Madrid, verano 2001.
- LAVAGNA, R., *¿El fin de la integración o la insoportable levedad de las propuestas*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.
- LÓPEZ, E., *Globalización y democracia*, Papeles de investigación, Número 2, Buenos Aires, 2000.
- MALAMUD, A., *Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR.*, Argentina entre dos siglos, Buenos Aires, invierno de 2001.
- OREJAS, D., *La integración de las Américas y el comercio transatlántico*, Revista Economía Exterior N° 17, Madrid, verano 2001.
- PARADISO, J., *MERCOSUR: un lugar en el mundo*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.
- PEÑA, F. *Mercosul: análisis de una década e tendencias para o futuro*. Revista Política Externa, vol. 10, n. 01, jun./jul/ago 2001.

- PERALES, J. R., *La economía política del MERCOSUR y la coordinación macroeconómica*, Escenarios Alternativos, Número 9, Buenos Aires, invierno de 2000.
- SCHVARZER, J., *MERCOSUR: una crisis largamente anunciada. Bajo la influencia de la ortodoxia económica*, Le Monde Diplomatique, Número 2, Buenos Aires, agosto de 1999, <http://www.eldiplo.org/>
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO, *Elementos para el análisis de las oportunidades y retos que implica la vinculación con el MERCOSUR*, <http://www.sela.org/>
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO, *Tendencias y opciones en la integración de América y el Caribe*, <http://www.sela.org/>
- VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>