



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración  
de América Latina y el Caribe

*ITD*

División de Integración, Comercio  
y Asuntos Hemisféricos

# Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades

**Celina Pena**  
**Ricardo Rozemberg**

# Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades

Celina Pena  
Ricardo Rozemberg



Octubre, 2005  
Documento de Divulgación 31

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD) del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

***DOCUMENTOS DE TRABAJO***

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

***DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN***

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

**Departamento de Integración y Programas Regionales**

Nohra Rey de Marulanda	Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Antoni Estevadeordal	Economista Principal, Departamento de Integración y Programas Regionales
Peter Kalil	Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, INT
Ricardo R. Carciofi	Director, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INT

Banco Interamericano de Desarrollo

Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL

Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos

1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe  
Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas de debilidades  
1ª ed. - Buenos Aires: BID-INTAL, octubre 2005.  
64 p.; 28 x 21 cm. INTAL-ITD-DD-31

ISBN 950-738-218-6

1. Desarrollo económico interamericano 2. MERCOSUR. I. Título  
CDD 338.98

US\$ 5.00

Edición:  
Susana Filippa

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	La relación Argentina-Brasil en perspectiva: de la desconfianza a la cooperación	3
B.	La asimetría de tamaño entre los Estados Parte del MERCOSUR	4
C.	Las experiencias previas de integración en la región	5
II.	LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MERCOSUR	7
A.	Alcances y limitaciones	7
B.	La estructura orgánica en perspectiva	13
III.	EL MECANISMO DE CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS MERCOSUR	17
A.	Alcances y limitaciones	17
B.	El mecanismo de creación e implementación de normas MERCOSUR en perspectiva	21
IV.	LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR	25
A.	Alcances y limitaciones	25
	<i>El Protocolo de Brasilia</i>	25
	<i>El procedimiento de Reclamaciones</i>	26
	<i>El mecanismo de consultas en la Comisión de Comercio</i>	28
B.	La solución de controversias en perspectiva: la experiencia de los fallos arbitrales y las innovaciones recientes -Protocolo de Olivos-	29
V.	UN FUTURO POSIBLE	35
	ANEXO: RESEÑA DE LOS LAUDOS ARBITRALES	39

## BIBLIOGRAFÍA



# UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR, SUS FORTALEZAS Y DEBILIDADES\*

**Celina Pena y Ricardo Rozemberg\*\***

## I. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio del proceso de integración, la configuración institucional del bloque ha sido objeto de debate. Si la experiencia europea aparecía desde la década de los años cincuenta como ejemplo paradigmático de unión aduanera, el emprendimiento MERCOSUR desafiaba en cierto modo algunos principios de organización y toma de decisiones presentes en el viejo mundo, adaptándolos a las características propias de una asociación inédita entre países en desarrollo, tanto por los objetivos como por las ambiciones que postulaba.

En efecto, la estructura institucional del MERCOSUR se delineaba desde los comienzos mismos del proceso como de carácter intergubernamental,<sup>1</sup> con decisiones que se tomaban por consenso y con la presencia de todos los Estados, basada en la idea de brindar flexibilidad y gradualismo al esquema integrador. Así, los gobiernos de los socios se reservaban una amplia libertad de acción sin necesidad de someterse a los intereses y decisiones autónomas de una burocracia comunitaria (alejada de la administración y/o diseño de las diferentes políticas hacia el interior de cada uno de los países).

Del mismo modo, el esquema de solución de controversias se encuadraba dentro de esta lógica, caracterizándose por la búsqueda de respuestas diplomáticas o negociadas más que por soluciones basadas en reglas y principios jurídicos, con un diseño institucional también de tipo intergubernamental en donde los que negociaban y litigaban eran los Estados, mientras que los particulares tenían una función marginal.<sup>2</sup>

El cuadro de baja interdependencia inicial y de concentración del poder relativo en sólo dos de los socios, se reflejaba desde un principio en bajas demandas de institucionalización, especialmente en cuanto a la dotación de órganos comunes independientes de instrucciones nacionales (Peña [1997]).

---

\* Este documento fue presentado en la Segunda Conferencia Anual de la Red de Estudios Europa-América Latina sobre Integración y Comercio, realizada en Florencia los días 29 y 30 de octubre de 2004.

\*\* Consultora de la Dirección del MERCOSUR de la Cancillería argentina y Director del Centro de Estudios para la Producción, respectivamente. Las opiniones y comentarios aquí vertidos son a título personal.

<sup>1</sup> Este tipo de organización implica un sistema de cooperación entre Estados, en donde la conducción y gestión del proceso de integración está en manos de funcionarios públicos nacionales. No existe delegación alguna de soberanía.

<sup>2</sup> Por cierto, esta es una regla general en los acuerdos de integración.

A diferencia del caso europeo,<sup>3</sup> el proceso decisivo pasaría a estar dominado por los propios responsables de la política pública en cada país. Con ello se pretendía garantizar que los acuerdos que se fueran alcanzando pudieran luego ser llevados a la práctica en cada uno de los territorios,<sup>4</sup> así como facilitar la tarea de ir "*mercosurizando*" a las respectivas administraciones gubernamentales de las más variadas áreas.<sup>5</sup>

El gradualismo, en lo que a cantidad de instituciones se refiere, implicó una tendencia a crear organismos a partir de los requerimientos que el proceso iría demandando. Asimismo, este tipo de estructura limitaba la necesidad de recursos presupuestarios para el normal funcionamiento y avance de las negociaciones cuatripartitas, evitando el desembolso de fondos para la instalación de diferentes órganos comunitarios. En definitiva, a través del carácter transitorio del diseño institucional, se quiso eludir estructuras desproporcionadas en un contexto de escasos recursos (Floreal González [1999]).

Al respecto, el propio Tratado de Asunción de 1991 establecía que las instituciones que él mismo creaba, regirían durante el período de transición hacia la unión aduanera; esto es, hasta el 1° de enero de 1995, dejando abierta la posibilidad de modificar el diseño institucional o la propia organización intergubernamental, en la medida en que el aumento en el grado de interdependencia económico-comercial del bloque y/o el estadio de profundización del proceso así lo exigieran.<sup>6</sup>

A fines de 1994 se firmaba el Protocolo de Ouro Preto (POP) sobre la base de la misma filosofía y entramado institucional que el vigente durante el período de transición, y nuevamente, con carácter de cierta transitoriedad.<sup>7</sup> Los responsables políticos del proceso de integración eran conscientes de que cualquier *salto supranacional*, en esa fase preliminar de implementación de la unión aduanera, podría comprometer los objetivos nacionales de estabilización macroeconómica

---

<sup>3</sup> En realidad, y tal como señala R. Torrent [2000], "(...) la eliminación de las barreras directas al comercio en el seno de la Comunidad Europea se ha dado a través de un proceso absolutamente intergubernamental: no en base a una normativa de Bruselas sino como resultado de que cada Estado Parte, en cumplimiento de las obligaciones asumidas por un tratado internacional debidamente ratificado, eliminara por su cuenta todas las barreras existentes". En otros términos, el "modelo europeo" que muchas veces se pregona como paradigma de la institucionalidad regional, no es necesariamente sinónimo de supranacionalidad.

<sup>4</sup> Sin embargo, los problemas vinculados con la vigencia de las normas MERCOSUR constituye una de las principales críticas a la institucionalidad del proceso (ver Apartado III).

<sup>5</sup> Al irse alcanzando acuerdos en temas no sólo comerciales y económicos, sino también en disciplinas tan diversas como la salud, la cultura, la educación, la justicia, entre otras.

<sup>6</sup> En el caso particular del mecanismo de solución de controversias, el Anexo III del Tratado de Asunción establecía un esquema de corto plazo, hasta tanto se consensuara uno que rigiera durante el período de transición -fenómeno que se plasmó en diciembre de 1991, con la aprobación del Protocolo de Brasilia-.

<sup>7</sup> El POP, por ejemplo, extendía los procedimientos de solución de controversias del Protocolo de Brasilia, posponiendo la negociación de un mecanismo permanente hasta la convergencia plena del Arancel Externo Común, prevista para el 2006.

o alterar el delicado equilibrio entre las competencias nacionales y las atribuciones decisorias colectivas (Almeida [2002]).<sup>8</sup>

La reafirmación del esquema original, más allá de las argumentaciones, lógicas y entendibles en favor de la adopción de una estructura institucional no supranacional, reflejaban la existencia de factores *profundos* de naturaleza tanto histórica como estructural entre los países del MERCOSUR, que parecen explicar en buena medida las dificultades del bloque para avanzar en un mayor grado de institucionalización.<sup>9</sup> Entre ellas: (i) la historia de las relaciones políticas y económicas entre los dos países más grandes (Argentina y Brasil); (ii) la asimetría de tamaño de las diferentes economías involucradas; (iii) la experiencia institucional previa, poco auspiciosa, en el ámbito regional, tanto en las iniciativas ALALC-ALADI como en la del Grupo Andino.

### **A. La relación Argentina-Brasil en perspectiva: de la desconfianza a la cooperación**

Como resultado de cuestiones que hacen tanto a la dinámica de la política interna de cada uno de los países, como a las diferentes estrategias implementadas en sus relaciones con los principales centros internacionales de poder, la importancia de Argentina y Brasil en la agenda externa del otro ha ido sufriendo notorias oscilaciones a lo largo de la historia, intercalándose períodos de acercamiento con otros en los que las relaciones bilaterales quedaban relegadas.

La extensa y poco poblada frontera común entre Argentina y Brasil había constituido desde los tiempos de la conquista un factor favorable para el intercambio de productos y el "contagio" cultural, así como para la rivalidad y la competencia por la supremacía política y económica sobre el resto del área sudamericana (Campbell, Rozemberg y Svarzman [1999]).

A lo largo del siglo XX, esto se pondría de manifiesto tanto en el plano de las hipótesis de conflicto militar como en la agenda de relaciones que cada uno de los países entablaba con Estados Unidos y Europa.

Más allá de que en la mayoría de los casos los diferendos fronterizos, comerciales y políticos no resultaban significativos, la alimentación del sentimiento de desconfianza mutua y de competencia

---

<sup>8</sup> Es interesante la comparación que realizan Bouzas y Soltz entre la estructura institucional del MERCOSUR y la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o la del Tratado de Roma. El TLCAN es un acuerdo "contractual" que establece compromisos y reglas precisas que deben cumplir los signatarios; su aparato institucional es mínimo y no contempla ningún mecanismo para la creación de nuevas reglas, por lo que suele calificárselo como un acuerdo "estático". El Tratado de Roma, en cambio, es un acuerdo "constitucional" que se caracteriza por la naturaleza de los órganos de gobierno que crea, por la existencia de un orden legal "autónomo" y por los procedimientos establecidos para tomar decisiones y producir nuevas reglas; en ese sentido, se trata de un acuerdo "dinámico" que prevé mecanismos para su ulterior desarrollo. Evidentemente, las instituciones del MERCOSUR no se corresponden con ninguno de estos dos "modelos" (Bouzas y Soltz [2001]).

<sup>9</sup> El Tratado de Asunción lleva en sí un código genético de lo que podrá llegar a ser el proceso del MERCOSUR en sus futuros desarrollos institucionales, señalándose que dicho código sería el de la cooperación intergubernamental entre Estados, en vez de un proceso de administración comunitaria. Es de resaltar que dicho código se ha evidenciado en todos los procesos regionales en los que han participado los socios del MERCOSUR y que, tal vez por avanzar gradualmente en el desarrollo institucional, no han tenido la voluntad de enfrentar el "fantasma de la supranacionalidad" (Floreal González [1999]).

regional, haría que la interrelación económico-comercial entre ambos países se mantuviera en niveles de muy escasa relevancia durante prácticamente todo el siglo.

Octubre de 1979 marcó el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales, con la favorable resolución de la controversia surgida a mediados de la década anterior en torno al aprovechamiento de los recursos hídricos de los grandes ríos de la región, abriéndose el camino hacia la transformación de la Cuenca del Paraná (tradicional eje de disputas estratégicas en el área) en uno de los grandes proyectos de acción conjunta y coordinada.

Sin embargo, recién con el advenimiento de los regímenes democráticos en ambos países se acrecentaron las posibilidades de romper el antagonismo y de avanzar en la búsqueda de nuevos campos para la cooperación política y estratégica. El fortalecimiento del gobierno de Raúl Alfonsín a partir de las elecciones legislativas de 1985 y la llegada de José Sarney a la presidencia brasileña, hicieron posible comenzar a pensar en la idea de plasmar el nuevo ambiente de mayor coincidencia política bilateral en un acuerdo de tipo formal.

En definitiva, y si bien lentamente se fue rompiendo con la tradición política de enfrentamiento para pasar a enfatizar los beneficios de la cooperación como base para la construcción de un proceso de integración regional, se observó desde el inicio del Programa de Integración Argentino Brasileño hacia mediados de los años ochenta, que la historia de las relaciones bilaterales sería un factor que impulsaría a cada una de las partes a bregar por la preservación de los márgenes nacionales de acción, limitando los compromisos y la construcción institucional del nuevo entendimiento (fenómeno que se verificaría asimismo años más tarde, en la conformación del MERCOSUR).

## **B. La asimetría de tamaño entre los Estados Parte del MERCOSUR**

Las fuertes diferencias *naturales* existentes entre las economías que conforman el MERCOSUR generaron, desde siempre, visiones estructuralmente diferentes en cuanto al grado de institucionalización requerido y/o la conveniencia de crear órganos supranacionales.

Al respecto, la posición brasileña ha sido en favor de mantener un esquema de negociación entre gobiernos, a través del cual el socio más grande pudiera ejercer el peso de su poder relativo, político y económico, en la toma de decisiones, más allá de la vigencia formal de la regla de consenso. Cabe señalar que esta postura básicamente se ha mantenido durante los trece años de vigencia del proceso de integración, aunque recientemente algunas voces brasileñas calificadas parecen haber empezado a considerar alguna alternativa diferente frente a la crisis que atraviesa el MERCOSUR. Al respecto, el ex Embajador de Brasil en Argentina escribió que "(...) ciertos aspectos de supranacionalidad embrionaria en el MERCOSUR podrían incidir sobre la libertad de acción brasileña, así como sobre la de los demás países socios, lo que podría tener un efecto saludable aumentando el grado de racionalidad de las decisiones del bloque y evitando los desvíos incompatibles con el MERCOSUR" (Botafogo Gonçalves [2002]).

Por el contrario, la postura de los países más pequeños, Uruguay y Paraguay, ha estado dominada por la idea de disminuir en lo posible el grado de discrecionalidad de los socios más grandes, en un contexto donde la *flexibilidad* aparente que brindan las negociaciones entre gobiernos, les deja a estos socios menores escaso margen de acción unilateral efectiva. Así, han predominado en

estos países visiones tendientes a fortalecer los mecanismos de supranacionalidad, como una vía para garantizar una mayor seguridad jurídica del bloque y para protegerlos de medidas unilaterales de los socios más grandes.

La Argentina, por su parte, parece ubicarse en un lugar intermedio, en favor de una suerte de *mix* entre instituciones intergubernamentales y comunitarias. Si bien durante los años noventa se observaron ciertas visiones *principistas* sobre la integración, según las cuales era necesario impulsar la creación de órganos comunitarios a medida que se profundizaba el proceso de integración, tanto los vaivenes de su política exterior (caricaturizados como un continuo "flirteo" entre el MERCOSUR y los Estados Unidos) como de su política comercial (utilizada reiteradamente a efectos de compensar el "anclaje" cambiario),<sup>10</sup> hacían desdibujar la efectiva viabilidad y/o alcance de este tipo de postura. Sin embargo, la sucesión de conflictos sectoriales y diferente tipo de tensiones surgidas en la relación con Brasil, concentraron las discusiones en torno a la creación de un tribunal arbitral permanente como opción para iniciar el camino hacia la supranacionalidad (Bernal Meza [2001]).

Estas características estructurales permiten inducir que el proceso de mayor institucionalización del bloque MERCOSUR será, en el mejor de los casos, muy gradual y de largo plazo, siempre que la iniciativa integradora pueda avanzar en su profundización, superando los condicionamientos internos vinculados a una mejor administración y/o aprovechamiento de las asimetrías *naturales* (relacionadas con diferencias de tamaño, dotación de factores, etc.) y *artificiales* (generadas por la acción de los diferentes gobiernos).

### **C. Las experiencias previas de integración en la región**

La frustrante memoria de más de dos décadas de *integración ficción* en el marco de la ALALC-ALADI, donde luego de infinitas reuniones y documentos, los resultados concretos aparecían como escasos y claramente insuficientes había dejado como corolario una fuerte desconfianza en relación a delegar las negociaciones en representantes diplomáticos lejanos de las capitales, asistidos por una Secretaría compuesta por funcionarios independientes de los gobiernos.

En efecto, las iniciativas pioneras de integración regional en América Latina, habían avanzado rápidamente en el diseño y puesta en funcionamiento de una organización burocrática comunitaria, en un contexto de muy leve densidad de los intercambios entre los países socios y con resultados poco relevantes en términos del objetivo primario de alcanzar una mayor apertura recíproca de los respectivos mercados.

Estas experiencias confirmaban, de algún modo, que la existencia de una organización institucional *fuerte* no podría resolver y/o reemplazar la falta de voluntad política de los países participantes para avanzar en una amplia apertura comercial. Como consecuencia de ello, estos procesos negociadores terminarían diluyéndose en el tiempo, y los órganos supranacionales siendo altamente subutilizados (o trabajando en forma autónoma y con muy escasos resultados concretos).

---

<sup>10</sup> Se hace referencia a los diez años de vigencia del régimen de convertibilidad en Argentina, entre 1991 y 2001.

Algo similar se observaba en la iniciativa de los países que constituían el Grupo Andino, donde bajo la influencia de la institucionalidad europea, se avanzaría desde una fase temprana del proceso integrador en la creación de diferentes tipos de instituciones comunitarias, desarrollo que, con el correr del tiempo, se evidenciaría como apresurado y con bajo sentido práctico para administrar y promover el normal crecimiento del emprendimiento.

En cualquier caso, la experiencia previa de integración latinoamericana impulsaría a la asociación, en primera instancia, de Argentina y Brasil, y luego al MERCOSUR, a adoptar una nueva forma de institucionalización, mucho más acotada y menos ambiciosa que la del pasado, pero más pragmática y realista a efectos de hacer frente a los escenarios internos y externos que se le presentaban.

En el presente documento se efectúa una descripción de los principales aspectos institucionales del MERCOSUR: su estructura orgánica, la forma de creación y puesta en práctica de las normas cuatripartitas y los mecanismos diseñados para la resolución de los conflictos que surgen dentro del proceso de integración. Asimismo, se realiza una evaluación de su funcionamiento, identificándose los puntos débiles sobre los que se estima se debería avanzar, y se realizan algunas propuestas que permitirían el fortalecimiento institucional del bloque.

## II. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MERCOSUR

### A. Alcances y limitaciones

El POP de diciembre de 1994<sup>11</sup> confirmaba las bases y la *filosofía* de la estructura institucional creada para el período de transición por el Tratado de Asunción, y consolidaba al mismo tiempo algunas innovaciones, entre las cuales se destacan la creación de la Comisión de Comercio del MERCOSUR<sup>12</sup> y el Foro Consultivo Económico y Social.

Más allá de algunas alteraciones posteriores, el POP definiría así la mayor parte de la estructura orgánica hoy vigente, representada por los siguientes foros:

1. *Consejo del Mercado Común (CMC)*: compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los cuatro países. Es el órgano superior, encargado de la conducción política del proceso y de la toma de decisiones, así como el responsable de velar por el cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados por el Tratado de Asunción y el POP. El Consejo se reúne dos veces al año, en sesiones de dos etapas: la primera es sólo a nivel de los Ministros que componen el CMC, y la segunda es con la presencia de los Presidentes.

La participación explícita y activa de los Ministros de Economía, tuvo como objetivo asegurar que el proceso de integración fuera más allá de un ejercicio diplomático y que sus decisiones (la mayoría de las cuales caían dentro de la competencia de las agencias económicas) fueran efectivamente implementadas (Bouzas y Soltz [2002]).<sup>13</sup>

A pesar de su condición de órgano superior, el Consejo ha delegado muchas de sus competencias al Grupo Mercado Común (GMC), quedando así relativizada su función, en cuanto a su propia capacidad de generar políticas y promover acciones destinadas a la conformación del mercado común (Bernal Meza [2001]).

En la práctica, las reuniones del Consejo han resultado importantes sobre todo como señal política hacia adentro y hacia afuera del MERCOSUR. Más allá de que en numerosas oportunidades este foro ha estado en buena medida *contaminado* por la problemática económica y/o política que alguno de los países miembro atravesaba, la presencia de Ministros y Presidentes, el mayor acercamiento e intercambio de opiniones entre ellos y, en muchos casos, la participación de altas personalidades de otras naciones de la región y del mundo, han ido marcando el paso de la integración y el reconocimiento del MERCOSUR como *política de consenso a escala regional*.

Sin embargo, el CMC ha tenido ciertas dificultades para cubrir el rol determinante de impulsor de la agenda estratégica de mediano y largo plazo de la integración, funcionando como el

---

<sup>11</sup> El POP entró en vigencia el 15 de diciembre de 1995, a los 30 días del depósito del tercer instrumento de ratificación. Brasil fue el último país en efectuar este trámite el 16 de febrero de 1996, promulgándolo en mayo de ese mismo año.

<sup>12</sup> La Comisión de Comercio había comenzado a funcionar en octubre de 1994 (Decisión CMC 9/94).

<sup>13</sup> En la práctica, dicha presencia ayudó sólo de manera muy parcial e imperfecta al objetivo buscado.

órgano político de más alto nivel que aprueba (o desaprueba) las iniciativas que las propias burocracias u órganos técnicos o políticos elevan para su consideración, y no como el responsable de crear nuevas líneas estratégicas y/o delimitar los grandes trazos de la política regional inmediata y futura.

2. *Grupo Mercado Común (GMC)*: integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos de cada país, pertenecientes a los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y del Banco Central. Es un órgano de carácter ejecutivo, cuya función es la de *reglamentar* las decisiones que adopta el Consejo y la de *administrar* el correcto funcionamiento del proceso de integración. Es asimismo, el responsable de las negociaciones con terceros países y/o regiones, bajo el mandato explícito del CMC.

Para avanzar en sus múltiples tareas, el GMC cuenta con numerosos equipos técnicos de discusión y negociación en las más diversas disciplinas, integrados por funcionarios nacionales de los cuatro países. Formalmente, estos equipos se denominan Subgrupos de Trabajo y en la actualidad existen catorce (comunicaciones, aspectos institucionales, reglamentos técnicos, asuntos financieros, transportes, medio ambiente, industria, agricultura, energía y minería, asuntos laborales, salud, inversiones, comercio electrónico y seguimiento de la coyuntura económica y comercial).

Del mismo modo, hay otros foros negociadores dependientes del GMC, bajo las figuras de Reuniones Especializadas, Grupos, Grupos *Ad Hoc*, Grupos de Alto Nivel y Comités. Las Reuniones Especializadas son ocho y están relacionadas con temas tan diversos como la ciencia y la tecnología, el turismo, la promoción comercial, la infraestructura de la integración, las cooperativas, autoridades cinematográficas y audiovisuales, agricultura familiar, defensores públicos oficiales y la comunicación social.

Los Grupos *Ah Hoc* son siete (concesiones, sector azucarero, relaciones externas, comercio de cigarrillos, integración fronteriza, sanitario y fitosanitario y biotecnología agropecuaria), mientras que actualmente funcionan dos Comités (cooperación técnica y automotor) y dos Grupos (servicios y contrataciones públicas). Como órganos asesores del GMC figuran la Reunión Técnica de incorporación de la normativa MERCOSUR y la Reunión de Asuntos Presupuestarios. Existe asimismo una Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR, y un Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho. También se han conformado Grupos de Alto Nivel para el cumplimiento de objetivos para los que se requiere de definición política (estos foros no dependen del GMC), tales como los vinculados al Arancel Externo Común, la Convergencia Estructural en el MERCOSUR y el Financiamiento del Proceso de Integración, y al Acuífero Guaraní.

Esta multiplicidad de órganos auxiliares, de carácter mixto "técnico-negociador" y cuyas tareas involucran a funcionarios de casi todas las áreas de gobierno, ha permitido difundir ampliamente en la administración pública la problemática de la integración. Esto se diferencia de la tendencia latinoamericana de los años sesenta y setenta, donde la creación de "ministerios de integración" fue, en muchos casos, la mejor manera de condenar al aislamiento los proyectos de integración al no involucrar a otras dependencias de gobierno- (Zalduendo [1998]).

Sin embargo, la gran diversificación de temas y esfuerzos técnicos para trabajar sobre las más variadas disciplinas generó importantes problemas de coordinación y una sobrecarga para la toma de decisiones en el ámbito del GMC. En efecto, en la medida en que los diferentes órganos cuatripartitos fueron elaborando desde sus propios programas de trabajo hasta proyectos para armonizar reglas internas o establecer reglas comunes sobre múltiples aspectos, el GMC no sólo fue acumulando temas pendientes por razones de sobrecarga de trabajo, sino también, por el propio desconocimiento de muchas de las materias que se trataban.

En efecto, la autoridad político-ejecutiva del MERCOSUR se ve enfrentada a dictar Resoluciones sobre aspectos de muy variada gama, que exceden los entendimientos habituales de un Ministerio de Relaciones Exteriores o de Economía, y en los cuales sólo cuenta con el asesoramiento de los propios técnicos que han negociado cada una de las diferentes temáticas en las instancias previas, resultando complicado para el GMC superar las dificultades que en ellas no pudieron resolverse.

Por otra parte, lograr coordinar los movimientos de toda una estructura intergubernamental tan amplia aparece como una misión de cierta complejidad, potenciada por el hecho de que algunos de los órganos que dependen del GMC están a cargo de autoridades que, en muchos casos, resultan de nivel jerárquico superior al que detentan los propios miembros del Grupo. En otros términos, resulta difícil para un Coordinador Nacional del GMC (normalmente el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de las Cancillerías), disciplinar el trabajo, por ejemplo, de un Ministro de Trabajo, Salud u otra área.

En definitiva, la multiplicación de agencias gubernamentales involucradas en las negociaciones y las dificultades para lograr una coordinación más efectiva, ha dado lugar a cierta *autonomía* de diferentes órganos que, muchas veces, se reúnen y avanzan en el intercambio de opiniones sin una guía político-estratégica establecida por el GMC y siguiendo sus propias motivaciones e intereses.<sup>14</sup>

La dificultad del GMC para alcanzar consenso en ese nivel de toma de decisiones y establecer lineamientos y objetivos precisos para conducir el trabajo de los foros técnico-negociadores, fue un elemento importante para explicar la decreciente efectividad de ese órgano. Así, los intercambios informales que durante los primeros años sentaban las bases para que luego hubiera reuniones sustantivas del GMC, fueron gradualmente reemplazados por encuentros plenarios formales (especialmente en 1998/99) que simplemente reproducían las diferencias sin profundizar su tratamiento (Bouzas y Soltz [2002]).

3. *Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)*: compuesta por cuatro miembros titulares y cuatro alternos de cada Estado Parte, es la responsable de velar por la aplicación efectiva de los instrumentos de política comercial común acordados a nivel regional y administrar las cuestiones relacionadas con el intercambio intrazona. En el marco de este órgano se desarrollan los procedimientos de consultas y reclamaciones para la resolución de conflictos y/o disputas.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Si bien la Decisión CMC 59/00 intentó disciplinar y ordenar el funcionamiento de los órganos técnicos, exigiéndoles la presentación de programas de trabajo para la aprobación por parte del GMC, esto sólo funcionó como un requisito formal, de escaso sentido práctico.

<sup>15</sup> Este tema se analiza más adelante, en el Apartado V correspondiente a solución de controversias.

La Comisión de Comercio fue creada a fines de 1994 con el fin de contribuir con el GMC en la administración y/o aplicación de las diferentes disciplinas comerciales del bloque. En otros términos, y como consecuencia de la puesta en marcha del arancel externo común, del libre comercio intrazona y de una serie de regulaciones comerciales conjuntas a partir del 1° de enero de 1995, se creó este nuevo órgano MERCOSUR para "operar" los aspectos comerciales concretos del esquema integrador (esto es, un "administrador" más que un "creador" de nuevas reglas).

En todos los casos, la CCM debe informar al GMC sobre el estado de evolución y aplicación de las diferentes políticas acordadas, así como proponerle eventuales modificaciones de normas ya existentes o la conveniencia de crear nuevas reglas.

A los efectos de dar cumplimiento a sus funciones, se crearon en el ámbito de la Comisión de Comercio, diez Comités Técnicos, especializados en diferentes temáticas y disciplinas específicas e integrados por los responsables de dichas áreas en cada uno de los Estados Parte. Así, se formaron equipos técnicos de trabajo intergubernamentales para el seguimiento de los aranceles y cuestiones ligadas a la nomenclatura y clasificación de mercaderías, para tratar los aspectos aduaneros, las normas y disciplinas comerciales, las políticas públicas que distorsionan la competitividad, la defensa de la competencia y la defensa del consumidor. Los cuatro restantes (encargados de las prácticas desleales de comercio, restricciones no arancelarias, del tema automotriz y del sector textil) fueron más tarde eliminados, siendo los temas absorbidos por otros órganos técnicos. Existe además, el Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias.

Los Comités sufrieron en buena medida problemas similares a los observados en los subgrupos de trabajo dependientes del GMC. La escasa aplicación de las disciplinas comerciales comunes acordadas hicieron que en la práctica, muchos de los comités, rápidamente se vieran inhibidos de cumplir con sus objetivos de *administrarlas*. En otros casos, los trabajos fueron medianamente efectivos pero únicamente en aquellos aspectos no conflictivos, tal el caso del grupo que opera las cuestiones vinculadas al arancel externo común, que pudo avanzar en la apertura de partidas y reclasificación de mercaderías, pero poco pudo hacer para consensuar cambios en las alícuotas arancelarias solicitadas por alguno de los países.

Pero además, la Comisión de Comercio estuvo fuertemente dedicada al análisis y evaluación de las múltiples tensiones y conflictos que se fueron suscitando en el MERCOSUR, sobre todo en sus primeros años, por su participación en el mecanismo de consultas y el procedimiento de reclamaciones.<sup>16</sup> Por ello, si bien debía combinar la tarea de desarrollar negociaciones técnicas y administrar las disputas comerciales, en la práctica las segundas distrajeran energías respecto de las primeras. De este modo, los conflictos sobre medidas no arancelarias, reglas de origen y cuestiones sectoriales (como el régimen especial para el sector automotriz) ocuparon el grueso de las energías y la negociación de los CCM y sus foros dependientes (Bouzas y Soltz [2002]).

---

<sup>16</sup> Ver Apartado V.

4. *Secretaría del MERCOSUR (SM)*: con sede en Montevideo y de carácter permanente, ha sido hasta el año 2003 eminentemente administrativa, teniendo como responsabilidad registrar y archivar las decisiones tomadas por los diferentes órganos, editar el Boletín Oficial del MERCOSUR y dar apoyo operativo y logístico para las reuniones de las diferentes instancias negociadoras. Es el único órgano del MERCOSUR que cuenta con presupuesto comunitario (aportado por los cuatro Estados Parte) y un reducido grupo de funcionarios dedicados exclusivamente a las tareas de la Secretaría. Su Director es electo por el GMC y designado por el Consejo.

El año 2003 significó un quiebre en la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, a partir del inicio de las actividades del Sector de Asesoría Técnica, conformado por cuatro consultores elegidos por concurso y respetando la representación de los países miembro. Este sector de asesoría, tiene como función dar apoyo a los órganos, efectuar un seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración, realizar estudios de interés para el MERCOSUR y efectuar un control de la consistencia jurídica de los actos y normas emanadas de su estructura.<sup>17</sup> En la Cumbre de Iguazú (julio de 2004), la Secretaría del MERCOSUR presentó su primer informe semestral, con un análisis global de las principales cuestiones del proceso de integración regional, que debiera ayudar a una reflexión conjunta respecto a la marcha y futuro del bloque.

Si bien este es un avance del MERCOSUR en términos de conformar una instancia técnica independiente, hasta el momento continúan primando las cuestiones administrativas de la Secretaría, en tanto que las funciones técnicas sólo aparecen en un segundo plano.

5. *Foro Consultivo Económico-Social (FCES)*: constituido por representantes de los diferentes sectores económicos y sociales de los cuatro países socios, tiene funciones sólo consultivas: los temas por él considerados son transmitidos como "recomendaciones" al GMC.

Conformado por igual número de representantes de cada Estado Parte, el Foro constituye, en teoría, un canal de participación de las sociedades civiles en el proceso integrador. Sin embargo, en la práctica esta participación se ha reducido a un intercambio de opiniones e información sobre el desarrollo y los avances de los principales aspectos de la agenda en negociación.

Como los órganos con facultad de decisión no tienen la obligación de realizar consultas al Foro,<sup>18</sup> la influencia del FCES en el proceso de integración se ha mantenido de facto limitada. El Foro puede, sin embargo, expresarse por su propia iniciativa, sobre temas o decisiones en los cuales no es consultado.<sup>19</sup>

El bajo grado de participación de la sociedad civil en los procesos de decisión del MERCOSUR ha repercutido en la efectiva internalización de los Acuerdos alcanzados en la esfera regional, toda vez que las partes afectadas por las normativas aprobadas, sin consulta previa presionan

---

<sup>17</sup> Decisión CMC 30/02, aprobada en la Cumbre de Brasilia (4 y 5 de diciembre de 2002).

<sup>18</sup> Sólo se han podido identificar dos consultas realizadas por el GMC al FCES: una en 1998 sobre la dimensión social del MERCOSUR, y otra en 1999 sobre integración fronteriza.

<sup>19</sup> Así lo ha hecho en diez ocasiones, por medio de propuestas concretas de cambio (IRELA [2001]).

*ex post* sobre las autoridades nacionales de los diferentes países (a los efectos de evitar la implementación de las mismas).<sup>20</sup>

6. *Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)*: está conformada por un número máximo de sesenta y cuatro parlamentarios (dieciséis parlamentarios por cada Estado Parte), elegidos por sus respectivos parlamentos en concordancia con sus reglamentos internos. Es también un órgano consultivo que tiene la función tanto de responder a interrogantes o consultas de los órganos ejecutivos del MERCOSUR, como de dar opinión y/o proponer nuevas normas a ser consideradas por los mismos. La importancia de esta Comisión está dada fundamentalmente por el rol que la misma cumple (o podría cumplir), para asegurar la incorporación de los actos que emanan de las diferentes instancias negociadoras a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

Sin embargo, el desempeño de este órgano de consulta ha sido igualmente modesto: la Comisión no ha tenido éxito en desempeñar un papel de *hacedor de propuestas* ni de asesoramiento a los órganos técnicos, negociadores o decisivos (Bouzas y Soltz [2002]). Del mismo modo, ha tenido serias dificultades para cumplir su rol de *facilitador* de la internalización de las normas MERCOSUR.

Además de los órganos mencionados, previstos en el POP, se han creado otras instituciones, entre las que merecen destacarse:

7. *Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)*: instituido por la Decisión CMC 18/98, como órgano auxiliar del CMC, está integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Parte del MERCOSUR, con la función de contribuir a la consolidación y expansión de la creciente dimensión política del MERCOSUR, así como a la profundización del diálogo entre los Estados Parte y entre éstos y los Estados asociados en temas de política externa y de agenda política común. Este es el único órgano en donde participan de pleno derecho los representantes de los Estados Asociados, sin necesidad de invitación especial, en temas relacionados con la agenda de interés común.

En el año 2002, el Consejo le delegó a este Foro el seguimiento de varias Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas.<sup>21</sup> Entre estas últimas figuran la de la mujer, la de autoridades de aplicación en materia de drogas, prevención de uso indebido y rehabilitación de dependientes de drogas, y la de organismos gubernamentales de control interno. También coordina la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR.

8. *Reuniones de Ministros*: han sido creadas para fomentar el diálogo político de las máximas autoridades encargadas de los diferentes temas en cada uno de los socios. Actualmente, hay trece Reuniones de Ministros: Economía y Presidentes de Bancos Centrales, Agricultura, Salud, Trabajo, Minería y Energía, Industria, Turismo, Medio Ambiente, Justicia, Educación, Cultura, Interior y Desarrollo Social.

---

<sup>20</sup> Ver Apartado III.

<sup>21</sup> Decisión CMC 2/02.

9. *Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)*: integrada por los Representantes Permanentes de cada Estado Parte para el MERCOSUR y un Presidente, es una de las últimas incorporaciones a la estructura orgánica del proceso de integración regional. En efecto, esta institución, como órgano del CMC, fue creada en octubre de 2003 (Decisión CMC 13/03) y tiene como misión asistir al Consejo y a la Presidencia Pro Tempore en todas las actividades que le sean requeridas, presentar iniciativas sobre materias relativas al proceso de integración, las negociaciones externas y la conformación del mercado común, y afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la CPC, FCES, así como con las Reuniones Especializadas.

El Presidente de la CRPM es designado por el CMC a propuesta de los Presidentes de los Estados Parte. Ejerce sus funciones por un período de dos años, prorrogable por un año más. Además de presidir la CRPM, puede representar al MERCOSUR en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del Consejo. Participa, además, en las reuniones del Consejo y en las de Ministros del MERCOSUR y debe presentar un informe semestral de sus actividades. La CRPM funciona de modo permanente en la ciudad de Montevideo y cuenta con el apoyo y colaboración de la Secretaría del MERCOSUR.

Durante su primer semestre de vigencia, la Comisión de Representantes ha fortalecido los vínculos con la CPC y el FCES; del mismo modo, ha contribuido a través de su Presidente, a avanzar en el desarrollo de las relaciones con los países sudamericanos y sus iniciativas relacionadas con el proceso de integración. En definitiva, la CRPM y fundamentalmente su Presidente, ha venido actuando en la esfera política del bloque, con escasa injerencia en los temas operativos y programáticos del proceso de integración.

10. *Tribunal de Revisión Permanente*: creado por el Protocolo de Olivos y al cual nos referiremos en el Apartado IV.
11. *Tribunal Administrativo Labora.*: creado por Resolución GMC 54/03, constituye una instancia jurisdiccional para resolver reclamaciones de índole administrativo-laboral por parte de funcionarios de la Secretaría del MERCOSUR y de las personas contratadas por ésta para obras o servicios determinados. Este Tribunal está integrado por cuatro miembros titulares indicados uno por cada Estado Parte y designados por el GMC por un período de dos años, renovables por igual período. Será una instancia de convocatoria permanente y se reunirá cuando alguna de las personas que tenga legitimación activa presente una reclamación al Director de la Secretaría del MERCOSUR. El Tribunal sesionará en la sede de la SM, la que proporcionará los servicios técnicos y administrativos para su funcionamiento. Resolverá la cuestión por mayoría y, en caso de empate, el voto del miembro que ejerce la Presidencia se computará doble. Esta Decisión será definitiva e inapelable.

## **B. La estructura orgánica en perspectiva**

Un primer balance de la estructura orgánica del MERCOSUR en sus primeros trece años de vida, permite extraer algunas lecciones que pueden resultar de interés para el futuro.

En primer término, la organización intergubernamental, y su flexibilidad y crecimiento gradual, han sido de utilidad a lo largo de estos años. Ello permitió ir adecuando el número y/o las atribuciones

de los diferentes órganos, a las necesidades que fue requiriendo el incremento de la interdependencia económico-comercial entre los socios y el propio proceso de profundización del MERCOSUR. Asimismo, fue un medio para *procesar* los continuos cambios en la situación económico-financiera de alguno de los países, de la región en su conjunto o del escenario internacional.

Las limitaciones para avanzar en el diseño de diferentes políticas comunes o en la implementación de los acuerdos alcanzados e, incluso, la reversión de ciertos compromisos asumidos, son reflejo de las propias limitaciones que encuentran los países de la región para generar políticas de largo plazo. Esto se ve agravado por las características de este tipo de proceso, en el cual los socios deben aceptar una mayor restricción en sus grados de libertad y cumplir con compromisos regionales cuyos resultados son visibles, en el mejor de los casos, en el mediano y largo plazo.

Así, ninguna estructura supranacional podía haber hecho del MERCOSUR "(...) una construcción más seria, más prolija y previsible que lo que lo son los países que lo conforman" (Campbell [1999]). En cualquier caso, la efectividad del proceso de integración debería ser evaluada por su capacidad para generar normas y para implementarlas, sin importar si esto se logra a través de instancias supranacionales o intergubernamentales. Por lo tanto, cualquier abordaje sobre una mayor institucionalización del bloque, debe hacerse a partir de las características propias de esta alianza y de su expresión histórica, identificando con realismo necesidades y posibilidades, y no tratando de deducir respuestas institucionales basadas en modelos teóricos o en experiencias de procesos de integración con rasgos diferentes.

Una consecuencia del crecimiento gradual de las instituciones MERCOSUR está relacionada con la gran diversificación de órganos técnicos, las dificultades para coordinarlos y la *autonomía* que han ido logrando muchos de ellos. En los primeros tiempos del proceso de integración, la organización se caracterizaba por un cuadro político-ejecutivo asesorado, de cerca, por un reducido grupo de técnicos. Pero la complejidad que fue adquiriendo el esquema integrador demandó la creación de estructuras técnicas más formales e independientes. Si bien este fenómeno aparecía como una respuesta natural al avance de la integración, en la práctica, algunas de estas instancias negociadoras fueron perdiendo la orientación estratégica de quienes comandan políticamente al proceso negociador.

Didier Operti Badán -ex-Canciller del Uruguay- fue muy claro en este aspecto, cuando expresó que: "a quienes venimos actuando en el MERCOSUR desde hace muchos años y bajo diferentes condiciones (de estudio y aplicación), muchas veces se nos transmite la sensación de estar participando en un juego un tanto automatizado de toma de decisiones en las que la voluntad técnica adquiere en muchos casos una marcada autonomía o una cierta dimensión propia que conlleva el riesgo de alejarla y aún de divorciarla de la voluntad política" (Operti Badán [2002]).

Durante el período de transición, los órganos técnico-negociadores intergubernamentales habían logrado avanzar en el diseño de políticas comunes y en disciplinas comerciales que permitieron poner en funcionamiento la unión aduanera en 1995, pero comenzaron a tener dificultades en sus tareas, en la medida en que las mismas dejaban de estar relacionadas con la elaboración de proyectos de reglamentos y/o normativas a ser aplicadas en el futuro, para pasar a estar centradas en el diseño de normas que requerían aplicación inmediata. Es en esta instancia, donde los órganos intergubernamentales comienzan a evidenciar mayores limitaciones, ya que resulta cada vez más difícil separar la cuestión técnica de la política.

Otra conclusión que surge a partir de la experiencia de estos años es que la estructura del MERCOSUR ha mostrado una mayor aptitud para brindar respuesta a los problemas que se iban planteando, que para prevenirlos. El CMC, o el GMC, no tuvieron la capacidad de realizar una visión global de la marcha del proceso y de su entorno, que permitiera detectar a tiempo los inconvenientes que iban surgiendo y evitar los potenciales conflictos. Esta incapacidad parece más atribuible a una cuestión de *metodología de trabajo* (con agendas centradas en temas muchas veces coyunturales, que son tratados de manera *encapsulada*) que a la falta de un órgano supranacional.

La organización institucional del MERCOSUR también ha evidenciado una concentración de funciones legislativas, ejecutivas y hasta judiciales en los funcionarios de las administraciones nacionales<sup>22</sup> de los cuatro países a través de su participación en los diferentes órganos. Si bien esta concentración de funciones ha sido ponderada positivamente a los efectos del acompañamiento de la errática dinámica negociadora del bloque, la ampliación del "*scope*" de temas involucrados y la multiplicación de tensiones y conflictos comerciales (generales y sectoriales), ha ido tornándola insuficiente, en especial a partir de la crisis regional iniciada luego de la devaluación del real de enero de 1999.

En otros términos, la virtud de la "levedad" institucional del MERCOSUR en los momentos de bonanza del proceso de integración, se transformó en inoperante a partir de la instalación de la crisis en la región (Botafogo Gonçalves [2002]).

Finalmente, la participación de la sociedad civil y de los Parlamentos, ha sido en estos años muy escasa y/o sus recomendaciones han tenido un efecto práctico muy marginal. A diferencia de otras experiencias integradoras, el sector privado y los representantes legislativos no han logrado convertirse en foros relevantes de consulta de los órganos ejecutivos, ni han contribuido en forma sustantiva a la promoción de la iniciativa integradora hacia el interior de las respectivas sociedades.

En un proceso voluntario de integración entre naciones soberanas, el camino hacia una concertación eficaz, supone una clara definición de los intereses nacionales en juego y una metodología que permita articularlos en decisiones comunes que se puedan cumplir. La participación de la sociedad civil, a través de sus representantes legítimos, parece una condición necesaria, si se aspira a la sustentación y legitimidad del proceso de integración a través del tiempo (Peña [2002]).

---

<sup>22</sup> A diferencia de la división de poderes en los Estados Nacionales, la acumulación de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales es una característica reiterada en los órganos de los esquemas de integración (este es el caso, por ejemplo, de la Comisión Europea).



### III. EL MECANISMO DE CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS MERCOSUR

#### A. Alcances y limitaciones

En estos años se han observado grandes dificultades para la puesta en práctica de las normas MERCOSUR, básicamente debido a los inconvenientes que los países han evidenciado en relación con la incorporación de las mismas a sus ordenamientos jurídicos internos. El problema es que la percepción de los avances, o no, en el proceso de integración está muy relacionada con la manera en que el mismo afecta los derechos y obligaciones de los privados. Evidentemente, si no existen garantías respecto a cuándo la normativa que crean los órganos cuatripartitos comienza a tener efectos jurídicos para las personas, o cuándo se ponen en práctica las soluciones que se negocian a los problemas específicos planteados por los mismos sectores, se debilita la previsibilidad del proceso y la seguridad jurídica, afectando directamente su credibilidad.

Es lógico relacionar el grado de incorporación y vigencia de la normativa MERCOSUR con la efectividad real de los compromisos asumidos en el marco del Tratado de Asunción. De allí que la entrada en vigencia de las normas del bloque sea un tema de alta sensibilidad que ha requerido ser abordado desde la firma del Tratado de Asunción en 1991.

Sin embargo, aún no se ha logrado un mecanismo ágil y transparente para incorporar las normas MERCOSUR y hacerlas operativas, ni un sistema que garantice la jerarquía de estas normas sobre las nacionales, a pesar de que deben destacarse los avances de esta temática en los últimos tiempos. En este contexto, cabe analizar, por un lado, los textos constitucionales de los Estados Parte y sus prescripciones en relación con los procesos de integración, y por otro, los procedimientos creados en el MERCOSUR para la vigencia de las normas aprobadas en su ámbito.

#### *Asimetrías constitucionales*

En primer lugar, es necesario resaltar la existencia de limitaciones constitucionales para permitir la instauración de un régimen adecuado para el desarrollo de un "derecho comunitario" del MERCOSUR. Esto obligó a los negociadores a generar un sistema propio para creación del derecho que tuviera en cuenta estas características.

Por un lado, la Constitución de Argentina (reformada en 1994) otorga a los tratados internacionales una jerarquía superior a las leyes nacionales<sup>23</sup> y autoriza la celebración de tratados de integración que deleguen competencias a organizaciones supraestatales.<sup>24</sup> En el caso de Paraguay, su Carta

---

<sup>23</sup> Constitución argentina, Artículo 75, inciso 22: "Corresponde al Congreso: (...) 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones (...). Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes (...)".

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

Magna (del año 1992) también le otorga supremacía a los tratados y establece genéricamente la admisión de un orden jurídico supranacional.<sup>25</sup>

En lo que respecta a Brasil y Uruguay,<sup>26</sup> en cambio, no existe previsión alguna que conceda jerarquía superior a los tratados respecto de las leyes nacionales,<sup>27</sup> por lo que no brindan solución al potencial conflicto entre una norma internacional y una norma interna, hecho que opera como una traba jurídica para avanzar en un proceso de integración (Labandera Ipata [1998]. Sabsay [1999]). En ambos casos, sólo existe una referencia programática relacionada con la integración latinoamericana.<sup>28</sup>

Todo parece indicar que compromisos más fuertes en el proceso de integración requerirán que la "dimensión MERCOSUR" sea tratada de manera equivalente en los ordenamientos jurídicos internos de los socios. Las notorias diferencias que evidencian las Constituciones de los Estados Parte, en cuanto a su enfoque de la integración regional exigen una serie de ajustes concertados, para evitar que las mismas operen como un freno al proceso.

La pregunta es si estas diferencias constitucionales requieren necesariamente de reformas en las Constituciones de Brasil y Uruguay para superar los inconvenientes vinculados con la jerarquía de las normas MERCOSUR, o si los mismos podrían ser morigerados a partir de decisiones políticas en pos del proceso de integración. En ese sentido, en uno y otro país se observan opiniones de prestigiosos juristas que aseguran que una interpretación dinámica de los textos constitucionales permitirían asumir compromisos de integración que superarían, en los hechos, las asimetrías actuales.<sup>29</sup>

En Uruguay, por ejemplo, aún cuando la Corte Suprema de Justicia normalmente ha aceptado la tesis de que "la ley ulterior al tratado inconciliable con éste, supone su derogación" se observa que la reciente doctrina ha juzgado errónea esta tesis, abogando por la posición contraria (Labandera Ipata [1998]).

---

<sup>25</sup> Constitución paraguaya, Artículo 145: "Del orden jurídico supranacional. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los Derechos Humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural (...)". Artículo 141: "Los tratados internacionales válidamente celebrados (...) forman parte del ordenamiento interno (...)". Artículo 137: "La Ley Suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, los convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso, y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho nacional en el orden de prelación enunciado".

<sup>26</sup> Cuyos textos constitucionales son de 1988 y 1996 respectivamente.

<sup>27</sup> En el caso de Brasil, esto no ha impedido el reconocimiento de una jerarquía superior a los tratados en alguna materia específica. En efecto, el Código Tributario brasileño (Art. 98) dispone que los tratados y las convenciones internacionales "revocan o modifican" la legislación tributaria nacional.

<sup>28</sup> Constitución brasileña, Artículo 4: "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

Constitución uruguaya, Artículo 6, inciso 2: "La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas y la efectiva complementación de sus servicios".

<sup>29</sup> Al respecto, es interesante observar el caso de Italia, cuya Constitución no es explícita en relación con el Derecho Comunitario o la Justicia supranacional. Sin embargo, Italia reconoce la supremacía del derecho de las Comunidades Europeas (Bueno y Figueiredo [2001]).

En el caso de Brasil, en tanto, algunos autores consideran que el párrafo único del Artículo 4 de su Constitución, constituye fundamento suficiente para la instauración de un Derecho Comunitario del MERCOSUR; basta que los Estados Parte celebren un tratado internacional en ese sentido, y que el mismo sea ratificado, con la precaución de reservar determinadas materias para objeto de un nuevo tratado internacional, y no de simples normas comunitarias (Bueno y Figueiredo [2001]).<sup>30,31</sup>

### *Mecanismos MERCOSUR para la incorporación y vigencia de la normativa*

No existe un único mecanismo para la incorporación y vigencia de la normativa MERCOSUR. En primer lugar, es necesario distinguir entre la vigencia del derecho originario y del derecho derivado. El primero está conformado por los instrumentos internacionales celebrados por los Estados Parte en el marco del Tratado de Asunción, y su entrada en vigor está sujeta a las disposiciones constitucionales de sus socios, que indican la necesidad de su aprobación legislativa, su ratificación por los Poderes Ejecutivos y el depósito del Instrumento de Ratificación.

El derecho derivado, en cambio, es aquel que surge de los órganos con capacidad decisoria en el MERCOSUR y está conformado por las Decisiones del CMC, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio. En concordancia con la naturaleza intergubernamental del proceso de integración, ellas vinculan directamente a los Gobiernos, resultando obligatorias para los mismos. Pero no detentan la característica de *efecto directo*<sup>32</sup> de ciertas normas eurocomunitarias, y sólo cuando las mismas son internalizadas por los cuatro Estados Parte sus efectos trascienden la frontera gubernamental, para alcanzar a los particulares (Floreal González [1999]).<sup>33</sup>

Ya durante el período de transición se fue adoptando una normativa vinculada con el cumplimiento en los Estados de las normas del Consejo y del Grupo Mercado. Así, la Decisión CMC 11/91 impuso la necesidad de "incorporar (...) de acuerdo con los procedimientos administrativos correspondientes" la normativa MERCOSUR; la Decisión CMC 13/91, la obligación de publicarla con la finalidad de su difusión; y la Resolución GMC 8/93 encomendó relevar, por medio de la Secretaría Administrativa, la "puesta en vigencia de las Decisiones y Resoluciones en el orden interno de los Estados Parte".

---

<sup>30</sup> Estos autores consideran que la posición del Supremo Tribunal de Justicia en Brasil, en relación con los tratados internacionales se condice con la históricamente tímida inserción internacional de ese país. Asimismo, entienden que este órgano refleja una "hipertrofia por la ley escrita" que lo lleva a juzgar como inconstitucional no sólo aquello que está en conflicto con la Constitución, sino también aquello que no está en ella previsto.

<sup>31</sup> Es importante dejar sentado que el recurso a las Enmiendas Constitucionales no es tan esporádico como *a priori* se podría suponer. En efecto, entre los años 1992 y junio 2004 se han aprobado 44 Enmiendas Constitucionales, lo que implica un promedio de prácticamente 4 Enmiendas por año.

<sup>32</sup> El principio de "efecto directo" fue delineado para que el Derecho Comunitario europeo rija en todos los Estados, sin necesidad de internalización, alcanzando con sus efectos a los particulares, completando su patrimonio jurídico con derechos y obligaciones "comunitarias" ya sea en sus relaciones con otros particulares, con el orden de la Comunidad o con el Estado al que pertenecen (Floreal González [1999]).

<sup>33</sup> En cierta forma, podría decirse que las normas de derecho derivado del MERCOSUR, aunque son obligatorias para los Estados, tienen un carácter declarativo respecto de las jurisdicciones nacionales, en la medida que no crean situaciones jurídicas en los ordenamientos internos hasta tanto cada Estado Parte decide su incorporación.

Al mantener el POP el carácter intergubernamental de los órganos, y al evidenciarse las dificultades con la internalización de las normas, fue necesario una mayor precisión en esta materia, enfatizándose lo relativo a la obligatoriedad de las mismas y a la necesidad de su incorporación a los órdenes jurídicos internos.

En ese sentido, el Artículo 38 del POP establece 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 del MERCOSUR (...)",<sup>34</sup> mientras que el Artículo 42 dispone que "Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR (...) 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".<sup>35</sup>

Es importante tener en cuenta que la obligación, en estos casos, está vinculada con el compromiso de incorporación al derecho interno. La forma de cumplir con este compromiso en cada Estado dependerá de su sistema constitucional. En algunos casos será necesario adoptar una ley, en otros un decreto, una portaría, una resolución o una mera circular.

Esta obligatoriedad fue confirmada por el Laudo arbitral sobre fitosanitarios, en donde se expresa que "La obligación de incorporación establecida en los Artículos 38 y 40 del POP surge como consecuencia de la no aplicación directa en los Estados Parte de la normativa MERCOSUR, distinguiendo el POP entre las nociones de obligatoriedad y vigencia de las normas que componen el derecho derivado en el MERCOSUR".<sup>36</sup>

Surge aquí otro tema importante, que está vinculado a la vigencia de la normativa MERCOSUR, ya que la incorporación es sólo una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar esta vigencia. En efecto, el Artículo 40 del POP ha creado un sistema *sui generis* que reemplaza el concepto de *aplicabilidad inmediata*<sup>37</sup> del modelo europeo por el de *vigencia simultánea* a través del siguiente procedimiento: (a) incorporación por cada país a su derecho interno y comunicación de ese hecho a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM); (b) una vez completadas

---

<sup>34</sup> El Artículo 2 dice que son órganos con capacidad decisoria el Consejo, el GMC y la CCM.

<sup>35</sup> En el año 2000, la Decisión CMC 23/00 ha intentado reglamentar en cierta forma el Artículo 42, en cuanto a las excepciones a la obligación de incorporar. En ese sentido, el Artículo 5 de esta Decisión dispone que:

"Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR no necesitarán de medidas internas para su incorporación, en los términos el Artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto, cuando:

a) los Estados Parte entiendan conjuntamente que el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. Este entendimiento será explicitado en el texto de la norma (...) Estas normas entrarán en vigencia a partir de su aprobación;

b) existe norma nacional que contemple en idénticos términos la norma MERCOSUR aprobada. (...)".

<sup>36</sup> Párrafo 7.3 del Laudo Arbitral sobre fitosanitarios. Ver reseña en Anexo.

<sup>37</sup> La aplicabilidad inmediata implica que, una vez adoptadas por los órganos comunitarios competentes y publicadas en el boletín oficial comunitario, las normas penetran directamente en el ordenamiento jurídico interno de cada socio, sin necesidad de previa aprobación, incorporación o transposición por parte de órgano estatal alguno.

las cuatro incorporaciones, notificación de ello por parte de la SAM a todos los países; y (c) vigencia simultánea a los 30 días de la fecha de la notificación de la SAM.<sup>38</sup>

Esta solución, creada ante la naturaleza intergubernamental de los órganos del MERCOSUR, dista mucho de ser satisfactoria. Basta observar que aproximadamente el 45% de la normativa MERCOSUR aprobada está en vigencia.<sup>39</sup> Es evidente que el procedimiento en etapas previsto en el Artículo 40 está sujeto a múltiples interrupciones, y no ha sido suficiente para garantizar que los agentes económicos de los cuatro países estén sometidos, al mismo tiempo, a los mismos derechos y obligaciones armonizados en el proceso de integración (Cozendey [2001]).

## **B. El mecanismo de creación e implementación de normas MERCOSUR en perspectiva**

Evidentemente, la coexistencia de cuatro ordenamientos jurídicos nacionales (que mantienen su autonomía y, por tanto, adoptan dentro de sus propias competencias formas peculiares de crear y extinguir el derecho) es compleja, y esta afirmación es independiente del carácter intergubernamental que caracteriza al MERCOSUR.

Pero esta complejidad, no ha atenuado la percepción de que la gran acumulación de reglas no incorporadas sea una de las principales fallas institucionales del MERCOSUR.<sup>40</sup>

Los problemas en este campo han sido varios. Por un lado, se observa cierta tendencia de los órganos decisorios a aprobar una gran cantidad de normas, que luego son sometidas a un nuevo proceso de aprobación, (interno), a la hora de su incorporación. El resultado de este comportamiento se reflejó en una *inflación normativa* (Bouzas [2002]) que dio la apariencia de progreso, pero que no tuvo su correlato en la vida práctica de los privados.

Otro inconveniente es que, si bien sólo existen tres *tipos de normas* MERCOSUR, esto es, Decisiones del CMC,<sup>41</sup> Resoluciones del GMC y Directivas de la CCM, cada una de ellas puede adquirir diferentes características –ya sea por la materia de la que traten, su necesidad o no de incorporación, sus efectos, los órganos nacionales involucrados, etc.-. Nunca se ha encarado una *sistematización* de la normativa que permita prever de alguna manera su alcance. A esto se suma

---

<sup>38</sup> La Decisión 23/00 ha brindado mayores precisiones respecto a plazos para incorporar y procedimientos a seguir en función de lo establecido en el Artículo 40 del POP. Específicamente, su Artículo 7 expresa que "En los casos en que las Decisiones, Resoluciones y Directivas incluyan una fecha o plazo para su incorporación, esas cláusulas revisten carácter obligatorio para los Estados Parte y deben ser incorporadas en las fechas o plazos establecidos, a efectos de poder cumplirse con el procedimiento de vigencia simultánea determinado en el Art. 40 del Protocolo de Ouro Preto".

<sup>39</sup> Debe tenerse en cuenta que la falta de incorporación de una norma por uno de los socios hace que la misma no tenga vigencia MERCOSUR.

<sup>40</sup> Lo que sumado a la falta de precisión de algunas de ellas ha derivado en problemas de efectividad de las reglas de juego, de eficacia, de previsibilidad, de credibilidad y de legitimidad de las normas cuatripartitas (Peña [2002]).

<sup>41</sup> Por Decisión CMC 19/02, el Consejo puede emitir también "Recomendaciones" de carácter no vinculante, con el objetivo de establecer orientaciones generales, planes de acción o incentivar iniciativas que contribuyan a la consolidación del proceso de integración. Sin embargo, las mismas no son obligatorias para los Estados Parte y su incorporación a sus ordenamientos jurídicos no será necesaria.

que cada socio adopta su propia modalidad para internalizar la misma norma. Así, y dependiendo de la temática, algunos pueden receptarla mediante un acto administrativo mientras que para otros requiere la aprobación de una ley, con los diferentes plazos que cada trámite conlleva. En la práctica lo que se ha observado es que cuando los Estados Parte realizan la incorporación de una norma MERCOSUR a su ordenamiento jurídico, la misma adquiere vigencia inmediata en el territorio de ese socio, debiendo aguardar la incorporación de los demás países para que esta vigencia tenga alcance MERCOSUR. Esto genera, por supuesto, inseguridad jurídica para los privados, en cuanto no tienen certeza del alcance geográfico de las normas MERCOSUR.<sup>42</sup>

Debe señalarse que en la Reunión del CMC realizada en Brasilia, en diciembre de 2002, fue aprobada la Decisión CMC 20/02, que ha perfeccionado el sistema de incorporación, intentando superar parte de estos problemas. En ese sentido, creó una especie de *cuarentena* en la que entrarían los proyectos de normas hasta que estén dadas las condiciones que aseguren su incorporación. Para ello, dispone la realización de consultas internas y la manifestación escrita, de los cuatro Estados Parte, de que podrán proceder a la incorporación de la norma por medio de actos del Poder Ejecutivo, o a su envío para el trámite parlamentario.

Además, dispone que la incorporación de las normas deberá realizarse a través de la transcripción de su "texto integral" en la norma nacional que la incorpora.<sup>43</sup>

Por último, la Decisión insta a los Estados Parte a procurar centralizar en un único órgano interno el procesamiento de los trámites necesarios para la incorporación de aquellas normas MERCOSUR que puedan ser internalizadas por vía administrativa, y a solicitar la colaboración de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CMC) en los casos en que la incorporación deba realizarse por vía de la aprobación legislativa (hasta ahora, la CPC no ha intervenido ni en la elaboración ni en la internalización de las normas, ni siquiera de aquellas que requieren aprobación parlamentaria).

Aún cuando estos logros han sido importantes, deben continuar los esfuerzos para mejorar los mecanismos de internalización, de manera de ir avanzando hacia una aplicación inmediata de las normas MERCOSUR.

---

<sup>42</sup> Un caso particular de incorporación son aquellas Decisiones aprobadas por el CMC, que incluyen en anexo tratados internacionales. Estos instrumentos son, por un lado, parte integrante de la Decisión cuya vigencia está sometida a los procedimientos del Artículo 40 del POP, y por otro, instrumentos autónomos de derecho internacional sujetos a cláusulas propias de vigencia. Se han presentado casos en donde, aún cuando los tratados están vigentes para aquellos países que cumplieron con los procedimientos por él establecidos, las Decisiones que los aprueban no tienen vigencia MERCOSUR (este es el caso del Protocolo de Defensa de la Competencia, cuya entrada en vigencia operó a partir de la segunda ratificación para los países que han cumplido ese trámite -Brasil y Paraguay-, mientras que la Decisión CMC 18/96 que lo aprobó no está en vigor, por no haber sido incorporada por todos los socios).

Dentro de este género, deben también mencionarse las Decisiones en cuyo texto se instruye la protocolización de su anexo como un Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 18 de la ALADI. Como los procedimientos para la entrada en vigencia en el ámbito del MERCOSUR son diferentes a los de la ALADI, el hecho de que una misma materia esté sujeta a cuerpos normativos distintos puede aparejar conflictos en cuanto a la legislación aplicable a cada caso (asociado a este punto, está el tema de que cuando una Decisión aprueba un Tratado, el mismo queda sometido a los procedimientos del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias y, por tanto, a la posibilidad de retaliaciones comerciales antes su incumplimiento. Si bien esto parece lógico cuando los instrumentos versan sobre cuestiones de índole económico-comercial, no puede decirse lo mismo si se trata de un Protocolo de cooperación penal, por ejemplo).

<sup>43</sup> De esta forma, se está atacando los problemas derivados por transcripciones parciales o de redacciones disímiles, que generan conflictos interpretativos importantes respecto a si el derecho aplicable internamente es plenamente coincidente con los compromisos MERCOSUR.

Un elemento que puede considerarse es el hecho de que, teniendo en cuenta la participación de las distintas agencias del Ejecutivo en la negociación de la norma cuatripartita, tal vez en su elaboración deban distinguirse aquellos temas que son de competencia del Ejecutivo, y en donde la incorporación podría ser más *inmediata*, y aquellos que necesitan de la aprobación legislativa (Cozendey [2001]).

Para ello, sería necesario *adaptar* los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte que correspondan, para permitir la pronta recepción de la normativa MERCOSUR.<sup>44</sup>

A este respecto, la Decisión N° 22/04 (aprobada en julio de 2004) parece haber tomado en cuenta la posibilidad de agilizar los procedimientos para la vigencia y aplicación de las normas MERCOSUR que no requieran tratamiento legislativo en los Estados Parte, estableciendo que para este tipo de Decisiones, Resoluciones y Directivas, los socios adoptarán un mecanismo nacional, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- Prever la realización de las consultas internas fijada por la Dec. CMC N° 20/02, con anterioridad a la adopción de las normas, procurando especificar las normas nacionales que puedan resultar derogadas;
- Una vez aprobadas las normas por los órganos del MERCOSUR y recibidas por los Ministerios de Relaciones Exteriores, las copias certificadas por la Secretaría del MERCOSUR, los Estados Parte deberán publicarlas en los respectivos diarios oficiales de cada país, cuarenta días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia (fecha que, a partir de la adopción del procedimiento, deberá estar incluida en cada norma);
- Esta publicación implicará la incorporación de la norma al orden jurídico nacional, conforme el Artículo 40 del POP;
- Las Normas MERCOSUR comprendidas en este procedimiento dejarán sin efecto, a partir de su entrada en vigencia, a las normas nacionales de igual o menor jerarquía que se les opongan, de conformidad con los procedimientos internos de cada Estado Parte.

Para el caso de las normas que requieren de aprobación parlamentaria, en octubre de 2003 se suscribió un Acuerdo Interinstitucional entre el CMC y la CPC. En él, el CMC asumió el compromiso de consultar a la CPC en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte. Por su parte, la CPC asumió el compromiso

---

<sup>44</sup> En el caso de Brasil, un reciente trabajo (Drummond [2002]) sugiere que el principio programático del Artículo 4° de la Constitución Federal permite trabajar sobre dos iniciativas que serían de utilidad respecto a este punto, ambas bajo la forma de "enmiendas constitucionales". Una consiste en introducir la normativa MERCOSUR dentro de la tipología legal enumerada en el Artículo 59 de la Constitución, para distinguir tales normas de los tratados internacionales firmados fuera del proceso de integración, e impedir su derogación por una ley ordinaria posterior. El referido Artículo 59 expresa: "O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.- Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis".

La segunda iniciativa sería una enmienda al Artículo 49, inciso I de la Constitución Federal, para otorgar un tratamiento diferenciado y más ágil a las normas emanadas de los órganos MERCOSUR y sometidos a aprobación legislativa. Este Artículo expresa: "É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (...)".

de impulsar, a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa MERCOSUR, particularmente de aquella cuya adopción por el CMC sea el resultado de un consenso con la propia CPC.

La novedad de este acuerdo es el compromiso del Consejo de consultar a la CPC, ya que la obligación de ésta se encontraba ya consagrada en el POP.

Resulta oportuno señalar que, entre los Considerandos de este Acuerdo se señala la necesidad imperiosa de reforzar la legitimidad democrática en el funcionamiento del MERCOSUR y el entendimiento de que la constitución de un Parlamento Regional permitirá avanzar en el dinámico proceso de integración, y constituye la primer referencia formal a los debates en torno a la creación de un Parlamento MERCOSUR.

Evidentemente, la forma que adopte la reglamentación de este Acuerdo Interinstitucional, tanto respecto a las obligaciones del CMC como de la CPC, será decisiva a los efectos de obtener resultados concretos en materia de internalización.

En cualquier caso, y más allá del medio que se utilice, es evidente que resulta necesario fortalecer la relación entre la CPC y no sólo el Consejo, sino también otros órganos del MERCOSUR, así como con los propios plenarios de los respectivos Congresos.

Pero más allá de una mayor participación de la Comisión Parlamentaria Conjunta, algunos autores sugieren la posibilidad de diseñar un mecanismo tipo "*fast track*"<sup>45</sup> para la transposición de las decisiones de los órganos del MERCOSUR, lo que por lo menos daría una rápida certeza respecto a si existen o no inconvenientes para incorporar una norma (Torrent [2000]).

---

<sup>45</sup> En el caso de EEUU el *fast track* implica un procedimiento adoptado por el Congreso que, sin perder su poder de aprobación de los acuerdos internacionales, establece el ejercicio de ese poder dentro de límites predeterminados. Evidentemente, esta no es la única forma que podría adoptar este mecanismo.

## IV. LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR

### A. Alcances y limitaciones

#### *El Protocolo de Brasilia*

El primer esbozo del actual sistema de solución de controversias se encontraba en el Anexo III del Tratado de Asunción, que establecía un mecanismo muy simple para entender las tensiones o conflictos que pudieran ir surgiendo entre los Estados Parte, con motivo de la aplicación de las diferentes disposiciones establecidas en el propio Tratado. En esta etapa no fueron previstos los reclamos de los particulares, como tampoco las controversias surgidas como consecuencia de la aplicación del derecho derivado, ni los problemas de interpretación o incumplimiento.

El procedimiento contemplaba sólo negociaciones diplomáticas a través de tres instancias sucesivas: la negociación directa entre los Estados Parte involucrados, la intervención del GMC y la elevación al CMC, órganos estos últimos que sólo podían efectuar recomendaciones carentes de obligatoriedad.

Este Anexo fue prontamente reemplazado por el Protocolo de Brasilia, tal como estaba previsto, aprobado en diciembre de 1991 y cuya entrada en vigencia operó recién en abril de 1993.

El Protocolo de Brasilia<sup>46</sup> constituye una importante innovación respecto de anteriores esquemas de integración regional en América Latina, al incorporar por primera vez un mecanismo arbitral para la solución de los conflictos, como una instancia *neutral* que fortalece la observancia de los compromisos.

El Protocolo amplía el ámbito de competencia a controversias que surjan como resultado de la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, en los acuerdos celebrados en su marco, en las Decisiones del CMC y en las Resoluciones del GMC; más adelante, el POP incorporaría las Directivas de la Comisión de Comercio.<sup>47</sup>

Para evaluar si un diferendo puede encuadrarse en el marco del Protocolo de Brasilia sólo resulta necesario verificar la existencia de hechos objetivos vinculados con estos motivos, sin necesidad de analizar y/o probar el daño real o potencial que tales incumplimientos pudieran ocasionar.<sup>48</sup> De esta forma, se evitó entrar en discusiones vinculadas a temas tan complejos como la definición de los parámetros para medir los beneficios esperados o los supuestos daños.

---

<sup>46</sup> Entre los antecedentes tenidos en cuenta para la elaboración del Protocolo de Brasilia merecen citarse el Tratado Constitutivo de la Zona de Libre Comercio entre EEUU y Canadá, el Acuerdo de Complementación Económica celebrado entre Chile y México, y el sistema del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -*General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)-.

<sup>47</sup> En otros términos, y a diferencia del Tratado de Asunción, el ámbito de las controversias no se limita a la aplicación, sino también a la interpretación y al incumplimiento, y no sólo del derecho originario del MERCOSUR sino también del derivado.

<sup>48</sup> A pesar de ello, el Laudo del Tribunal Arbitral vinculado con los subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo entendió que, además de demostrar una violación a la normativa MERCOSUR, era necesario además que los Estados Parte prueben la existencia o amenaza de un perjuicio derivado de dicha violación (ver Reseña de los Laudos Arbitrales en Anexo).

En las controversias entre Estados Parte, el sistema consta de tres etapas:<sup>49</sup> las dos primeras transcurren en el plano diplomático y se inician con negociaciones directas entre los países involucrados y, en caso de no prosperar, con la intervención al GMC cuatripartito (con funciones conciliatorias y facultad de emitir recomendaciones).

Para la tercera etapa se prevé la conformación de un Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, compuesto por tres árbitros, de los cuales dos son elegidos a instancias de parte, según Listas Nacionales presentadas ex ante por los países; y el tercero, que preside el Tribunal, es elegido de común acuerdo.

El Tribunal debe resolver conforme las fuentes jurídicas del MERCOSUR, los principios y disposiciones del derecho internacional que sean aplicables y, si las partes prestan su conformidad, puede emitir su pronunciamiento de acuerdo con los principios de equidad. Se pronuncia a través de un laudo obligatorio para las partes, sin posibilidad de apelación. El único recurso previsto es el de aclaratoria.<sup>50</sup> Proceden las medidas cautelares, y en caso de no ser acatado el laudo, son viables las medidas compensatorias, como la suspensión de concesiones u otras acciones equivalentes.

Debe destacarse que este es el único ámbito en donde no rige la estricta regla del consenso para la toma de decisiones, ya que se prevé expresamente que el laudo se adopta por mayoría, y en donde se permite a los Estados tomar medidas unilaterales, retaliatorias.

Al respecto, si bien la implementación de represalias es un elemento característico de los sistemas de solución de controversias de los acuerdos comerciales, puede implicar un alto nivel de discrecionalidad y contribuir a *ensuciar* la mesa de negociaciones. Del mismo modo, aparece como un mecanismo que resalta las asimetrías de tamaño de los países socios, ya que las posibles penalidades de los Estados más pequeños difícilmente puedan ser lo suficientemente importantes como para impulsar el cumplimiento de los fallos por parte de los países más grandes.

### *El procedimiento de Reclamaciones*

Como ya fuera mencionado, le cabe a la Comisión de Comercio la responsabilidad de tratar las diferencias que surgieran de las relaciones comerciales (Artículo 21 del POP). En ese sentido, el Anexo al POP estableció un procedimiento general para las Reclamaciones ante la CCM, sean éstas originadas por los propios Estados o por los particulares.<sup>51</sup>

Este procedimiento, no constituye una primera etapa del sistema de solución de controversias, sino que se trata de otra alternativa para resolver conflictos que, a diferencia del sistema explicitado anteriormente, tiene como ámbito de iniciación la Comisión de Comercio y no el GMC. Ahora bien, si un diferendo no pudo ser resuelto en el marco de este procedimiento, se abre la posibilidad

---

<sup>49</sup> En diciembre de 1998, la Decisión CMC 17/98 reglamentó el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, precisando definiciones, procedimientos, plazos, calificaciones para los jueces y expertos, entre otras cuestiones.

<sup>50</sup> Más adelante se explica que, a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos, los laudos estarán también sometidos al recurso de revisión de las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas por el Tribunal Arbitral *Ad Hoc*.

<sup>51</sup> Debe señalarse que ya el Protocolo de Brasilia, en su Capítulo V, había previsto la posibilidad de "Reclamos de Particulares", mecanismo luego *aggiornado* por el POP.

de recurrir directamente al arbitraje, dándose por cumplidas las etapas de negociaciones directas y de intervención del GMC prevista en el Protocolo de Brasilia.

Las materias objeto de reclamación son las mismas que las establecidas en el mecanismo ordinario de Brasilia, siempre que ellas estén dentro de la competencia de la CCM.

Las partes en esta instancia son las Secciones Nacionales ante la CCM del Estado Parte reclamante y del reclamado. Si en la primera reunión de la CCM cuatripartita no quedara solucionado el tema, se prevé la convocatoria de un Comité Técnico para que presente un dictamen (o, de no existir consenso en el órgano técnico, presentará las conclusiones de cada uno de los expertos que participan del mismo). Si aún así, la CCM no logra alcanzar una solución consensuada, deberá elevar al GMC los antecedentes del asunto. Finalmente, si tampoco en esta instancia se soluciona el problema, se abre la posibilidad de recurrir al arbitraje.

Pueden existir Reclamaciones presentadas a instancias de los particulares, quienes deben hacer llegar su reclamo ante la Sección Nacional de la CCM de su país, aportando todos los elementos de juicio que permitan comprobar la verosimilitud del incumplimiento y la existencia o amenaza de un perjuicio. Estos datos resultarán esenciales, tanto para la aceptación del reclamo por parte de las autoridades del propio país, como para su defensa a nivel cuatripartito. Como puede observarse, esta es una importante diferencia en relación a las Reclamaciones o Controversias iniciadas por los Estados, en donde como ya se ha señalado, el daño o amenaza del mismo no es tenido en cuenta.

Es importante señalar que la competencia de la CCM, y también del GMC, es en una fase prejudicial y, por lo tanto, no es su función juzgar en el sentido estricto de la palabra. Sólo emite opiniones sobre la procedencia de la Reclamación y recomienda la adopción de medidas. En ningún caso, existe un poder coercitivo para el acatamiento de la misma, por lo que el incumplimiento sólo puede ser exigido recurriendo al procedimiento arbitral.

La experiencia en el uso de este procedimiento señala que entre 1995 y diciembre de 2004 se han presentado un total de diecisiete Reclamaciones, vinculadas con restricciones arancelarias y no arancelarias, discriminación impositiva, falta de incorporación de normas MERCOSUR, sector azucarero y derechos de exportación.

Ninguna de ellas ha concluido satisfactoriamente para las partes involucradas, y algunas derivaron en la utilización del mecanismo de solución de controversias del Protocolo de Brasilia.

Uno de los principales problemas es que los funcionarios que participan en los Comités Técnicos que se conforman para tratar una Reclamación, no logran independizar su opinión del mandato de sus Gobiernos, por lo que las discusiones en ese ámbito simplemente se transforman en una reiteración de la posición de los países en el seno de la CCM. Ello se refleja en cierta falta de "esfuerzos" por realizar dictámenes y en un tratamiento muy superficial en la CCM, que muchas veces se limita a "pasar" el tema al GMC.

En diciembre de 2002 fue aprobada la Decisión CMC 18/02, reglamentando este procedimiento de Reclamaciones. Esta norma representa un avance en la medida que intenta brindar mayor transparencia en la aceptación de los reclamos presentados por los particulares y uniformidad en la aplicación del procedimiento.

En ese contexto, fueron establecidos requisitos para la presentación de las Reclamaciones. Asimismo, se aclaró que, si bien los Comités Técnicos que intervengan estarán conformados por funcionarios gubernamentales, los mismos podrán escuchar a los particulares interesados, quienes previamente deben presentar una solicitud para ello ante la respectiva Sección Nacional de la CCM. Para la consideración de la Reclamación por el GMC, la CCM debe elevar un informe completo con toda la documentación, el informe del CT, y las conclusiones de la CCM, indicando aspectos consensuados y no consensuados.

### *El mecanismo de consultas en la Comisión de Comercio*

Antes de que entrara en vigor el POP, y se pudiera hacer uso del Procedimiento de Reclamaciones, la propia Comisión de Comercio diseñó un mecanismo de "Consultas" para intercambiar información y solucionar divergencias que surgían del mayor flujo comercial.<sup>52</sup>

El uso de este mecanismo se transformó rápidamente en un tema permanente de las agendas de las reuniones de la CCM, y su reglamentación fue evolucionando hasta llegar a la Directiva CCM 17/99 actualmente vigente, que establece requisitos para la presentación de consultas, procedimientos a seguir, plazos máximos para la conclusión de las mismas, aún cuando ello no implique su resolución, etc. Las consultas se basan principalmente en la buena voluntad de las partes para dirimir los conflictos. Sus actores también son los Estados y el sector privado se limita a la presentación de su demanda ante sus representantes gubernamentales.

En este caso, y a diferencia de las Reclamaciones, el procedimiento nunca sale de la órbita de la CCM (es decir que por esta vía nunca se llega al GMC). La Directiva establece claramente que la aplicación de este mecanismo no impide a un Estado Parte recurrir en cualquier momento al Procedimiento General de Reclamaciones (Anexo al POP) o al Procedimiento de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia.

Entre los años 1995 y 2004 se presentaron un total de 497 consultas, con una marcada preponderancia en los primeros años, ya que mientras en 1995 existieron 128 presentaciones, durante el año 2002 sólo se registraron 17, 21 en 2003 y 11 en 2004.<sup>53</sup>

La temática de las consultas es muy variada, incluyendo restricciones no arancelarias (reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, licencias de importación, etc.), restricciones arancelarias, discriminación impositiva, régimen de origen, disciplinas comerciales, modificaciones arancelarias unilaterales, entre otras. Entre ellos, predominan las primeras -RNA-, sobre todo en lo que se refiere a las cuestiones planteadas a Brasil, Paraguay y Uruguay.<sup>54</sup> El sector más afectado es el

<sup>52</sup> Directiva CCM 13/95.

<sup>53</sup> Número de consultas presentadas anualmente ante la CCM –sobre la base de las Actas de la CCM-:

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
128	84	71	32	39	54	42	17	21	11	499

<sup>54</sup> En el caso de Argentina, en los últimos años este patrón no es tan claro, ya que se han diversificado los motivos por los que es consultada, al haber aumentado los planteos en temas tales como restricciones arancelarias, disciplinas comerciales, origen y modificaciones arancelarias unilaterales.

agroalimentario. Los países que más utilizan el mecanismo, tanto desde la posición de consultado o consultante, son Argentina y Brasil.<sup>55</sup>

## **B. La solución de controversias en perspectiva: la experiencia de los fallos arbitrales y las innovaciones recientes -Protocolo de Olivos-**

Además de la comentada Reglamentación del Anexo al POP sobre Reclamaciones ante la CCM, en febrero del año 2002 se aprobó el Protocolo de Olivos (PO) que rige la solución de controversias en el MERCOSUR, a partir de su entrada en vigencia en enero de 2004. Este es, sin lugar a dudas, el principal avance que en materia institucional ha alcanzado el MERCOSUR en los últimos años.

El PO mantiene la misma *filosofía* y práctica del anterior esquema, pero contiene diferentes innovaciones, muchas de las cuales atienden a las falencias detectadas en la aplicación del Protocolo de Brasilia. Entre ellas, las que se consideran más importantes, y que seguidamente se analizarán con mayor detalle, son:

1. La elección de foro para sustanciar una controversia.
2. El establecimiento de un mecanismo de control *post-laudo*.
3. La creación de un Tribunal Permanente de Revisión y otras previsiones asociadas a una interpretación más uniforme de la normativa MERCOSUR.

Pero además, el PO prevé un acortamiento de los plazos procesales. En efecto, en el caso de controversias entre Estados, sólo resulta obligatoria la etapa de negociaciones directas entre los socios involucrados, en tanto la intervención del GMC pasa a ser optativa, disminuyéndose así el plazo para acceder a la etapa arbitral. También ha dejado abierta la posibilidad de que el CMC reglamente mecanismos expeditos para resolver divergencias sobre aspectos técnicos regulados a través de instrumentos comunes de política comercial.

Por otro lado, el PO redujo la discrecionalidad de la Sección Nacional ante la admisión de reclamos iniciados a instancias de particulares, estableciendo que la misma "deberá", de forma obligatoria (en lugar de "podrá" como decía Brasilia), entablar consultas con el Estado al que se le atribuye la violación.

Consideremos ahora los tres puntos mencionados al comienzo:

1. *Elección de Foro*: El PO contiene previsiones expresas en cuanto a la necesidad de elegir el foro ante el cual se dirimirán los conflictos. Este aspecto no fue contemplado en el Protocolo de Brasilia y ha permitido, por ejemplo, que ante la aplicación de medidas *antidumping* a las importaciones argentinas de pollos brasileños, Brasil planteara primero una controversia a

---

<sup>55</sup> Sin embargo, ha cambiado el patrón de consultados y consultantes. En los primeros años, Brasil era el principal destinatario de las consultas, luego el país más consultado fue la Argentina -sobre todo en el año 2001, cuando recibió casi el 60% de las consultas efectuadas en el año-. Durante 2004, Brasil concentró nuevamente el destino de las consultas (9 sobre un total de 11 consultas presentadas).

Argentina en el ámbito del Protocolo de Brasilia y luego, al no haber satisfecho sus expectativas, sometiera el tema a consideración del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Al respecto, Olivos establece que si una controversia se encuentra en condiciones de ser sometida tanto al sistema de solución de controversias del MERCOSUR como al de la OMC,<sup>56</sup> el Estado reclamante deberá elegir uno de estos mecanismos, o bien convenirlo con la contraparte, dejando automática y definitivamente excluido al otro foro.

Aún cuando tal vez hubiera sido preferible que, frente a estas situaciones, las partes se vieran obligadas a sustanciar sus diferencias exclusivamente en el ámbito MERCOSUR, lo cierto es que la persistencia de *lagunas* y ambigüedades normativas en el proceso regional puede no garantizar en todos los casos las posibilidades de una adecuada fundamentación de la defensa del caso. Evidentemente, en la medida que se vaya progresando en la definición de reglas comunitarias más claras y completas, es de esperar que los Estados opten por el foro regional por una cuestión de celeridad y economía procesal (Zalduendo [2002]).

Por otra parte, al establecer este precepto el PO refuerza el carácter de *cosa juzgada* que tienen los laudos emitidos por el Tribunal, eliminando la posibilidad de que un mismo asunto sea juzgado dos veces y evitando el eventual dilema que debería enfrentar un país si tuviera que acatar conclusiones contradictorias emanadas de foros diferentes.

Sin embargo, algunos autores plantean ciertas dudas respecto al alcance de esta previsión desde el punto de vista del sistema normativo de la OMC, en el sentido de no poder predecir cuál será la posición que adopte el Órgano de Solución de Diferencias, frente al caso de una controversia entre Estados Parte del MERCOSUR que ya haya sido objeto de un Laudo Arbitral en el marco del PO. ¿La OMC respetaría la opción de foro del PO como una cuestión de previo pronunciamiento? (Basso y Gobbi Estrella [2002]).

2. *Control post-laudo*: El segundo aspecto relevante es el fortalecimiento de la obligatoriedad de la decisión final y las medidas aplicables tendientes a garantizar el cumplimiento de los laudos. Si bien el Protocolo de Brasilia ya establecía el principio de obligatoriedad de los laudos, y contemplaba que ante su incumplimiento se pudieran adoptar medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras equivalentes, Olivos desarrolla mecanismos propios para asegurar este cumplimiento, especificando además, que la adopción de este tipo de medidas *retaliatorias* no exime al Estado parte de su obligación de cumplir con lo dispuesto por el laudo.

La escasa experiencia en cuanto al grado de cumplimiento de los fallos arbitrales en el MERCOSUR (en sus primeros 13 años de existencia, el recurso arbitral sólo ha sido utilizado en nueve oportunidades),<sup>57</sup> permite detectar las dificultades para prever cuándo y cómo los laudos serán ejecutados.

---

<sup>56</sup> U otro esquema preferencial de comercio de que sean parte individualmente los Estados Parte.

<sup>57</sup> Ver la reseña de los nueve laudos incluida en Anexo a este informe.

Como ejemplo de un laudo que claramente fue cumplido, puede citarse el Laudo arbitral emitido en la controversia que Paraguay le presentara a Uruguay, alegando un tratamiento impositivo discriminatorio aplicado a los cigarrillos paraguayos. El Tribunal decidió que Uruguay cese todos los efectos discriminatorios y, en función de tal pronunciamiento, Uruguay dictó una norma otorgándole a los cigarrillos procedentes de Paraguay un trato equivalente al producto nacional.

Pero no todos los fallos se expidieron en forma tan clara y precisa y, en algunos casos, el grado de cumplimiento de los laudos es aún motivo de discrepancias.

Tal es el caso por ejemplo, del primer fallo arbitral del MERCOSUR, en donde Argentina alegaba como improcedentes, las licencias a las importaciones aplicadas por Brasil. En este caso, el Tribunal consideró que las licencias automáticas resultaban compatibles con el sistema normativo del MERCOSUR, siempre que se limitaran a un registro operado sin demora durante el trámite aduanero; para el caso de licencias no automáticas, se estableció que sólo podían ser compatibles bajo las condiciones y fines establecidos en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo 1980 (constitutivo de la ALADI).<sup>58</sup> A más de cinco años de emitido este Laudo, en Argentina aún se escuchan opiniones contradictorias en cuanto al verdadero grado de cumplimiento del mismo por parte de Brasil.

Una situación similar, se observa en el fallo vinculado con la falta de incorporación, por parte de Brasil, de la normativa MERCOSUR relativa al registro de productos fitosanitarios. Mientras Brasil alega haberlo cumplido, en Argentina existen ciertas dudas al respecto.

Es evidente que cualquiera fuere el objeto de las controversias, resultan excepcionales los casos en donde los Tribunales Arbitrales puedan adoptar medidas *autoejecutivas* para asegurar el cumplimiento de su decisión. En la experiencia MERCOSUR, de los nueve laudos sólo uno actuó de "plena jurisdicción" y decidió revocar y dejar sin efecto la medida que era cuestionada.<sup>59</sup> En los otros, siempre aparece como necesaria la acción de los Gobiernos, a los efectos de ejecutar e implementar los fallos. De ahí, la importancia de prever un procedimiento claro para evitar que se desvirtúe el espíritu y el alcance de los dictámenes al momento de la aplicación práctica de los mismos.

A este respecto, Olivos prevé que esta instancia *post-laudo* sea utilizada tanto para controlar las medidas efectivas que se toman para su cumplimiento, como para examinar las eventuales medidas compensatorias que pudiera tomar el Estado reclamante.

El procedimiento se inicia con la comunicación del Estado que debe cumplir el laudo al Estado beneficiado, por él y al GMC respecto de las medidas que adoptará para su cumplimiento. Si el Estado beneficiado entiende que las mismas no resultan en un fiel cumplimiento del mismo, puede llevar la situación a consideración del Tribunal *Ad Hoc* o del Tribunal Permanente de Revisión, según corresponda.

---

<sup>58</sup> Esta disposición habilita la aplicación de medidas en resguardo de la salud pública, la seguridad, la vigilancia sanitaria animal y vegetal, entre otras.

<sup>59</sup> 5° Laudo arbitral sobre régimen de origen para las bicicletas.

Si en cambio, el perdedor no cumpliera el laudo en forma total o parcial, la otra parte en la controversia tendrá la facultad, por el período de un año, de aplicar medidas compensatorias temporarias, independientemente de someter la cuestión al Tribunal pertinente. El PO establece explícitamente, que en estas situaciones se deberá procurar, en primer lugar, la suspensión de las concesiones u obligaciones equivalentes en el mismo sector o sectores afectados; si esto fuera impracticable o ineficaz, se podrá ampliar a otro sector, debiendo fundamentar esta decisión.

Por su parte, si el Estado perdedor no estuviera de acuerdo con estas medidas, ya sea porque considera que ha cumplido con el laudo o porque estima que las mismas son excesivas, podrá cuestionarlas ante el Tribunal, el que deberá evaluar las causas que llevaron a aplicarlas así como la magnitud de las medidas retaliatorias en relación con las consecuencias derivadas del incumplimiento del laudo. Para ello, deberá considerar el volumen y/o valor del comercio en el sector afectado, así como todo otro perjuicio o factor que haya incidido en la determinación del nivel o monto de las medidas compensatorias.

En definitiva, si bien el PO mantiene la facultad de tomar medidas unilaterales retaliatorias frente a eventuales incumplimientos de laudos, establece ciertos límites y condiciones para las mismas, intentando evitar una escalada de procedimientos arbitrales por fallos que se consideren incumplidos y medidas retorsivas que se estimen excesivas.

Sin embargo, no ha podido ser solucionado el hecho de que la toma de represalias, como único camino para alentar el cumplimiento del laudo, puede conducir a una "nivelación hacia abajo" del proceso de integración, en términos de eliminación de beneficios y/o implantación de medidas restrictivas en respuesta a los laudos incumplidos. Además, tampoco resolvió el hecho de que esta "ley del Tali3n" resulta particularmente desventajosa para los pa3ses m3s peque1os, al contar con menor capacidad para que sus retaliaciones fuercen a los m3s grandes a la ejecuci3n del laudo. Tal vez debieran explorarse alternativas adicionales, como facultar a todos los Estados Parte a adoptar medidas compensatorias, independientemente de que hayan sido o no parte de la controversia, o imponer multas a los Estados incumplidores (Bouzas [2002]).<sup>19</sup>

3. *Tribunal Permanente de Revisi3n y la interpretaci3n uniforme de la normativa*: La tercera innovaci3n importante del PO se vincula con la b3squeda de una interpretaci3n uniforme de la normativa MERCOSUR.

Una de las principales cr3ticas acerca del funcionamiento de los Tribunales *ad hoc*, en relaci3n con los permanentes, ha sido que los mismos no permiten la construcci3n de una verdadera jurisprudencia comunitaria, que enriquezca e incluso profundice el proceso de integraci3n, y que pueda evitar la generaci3n de interpretaciones contradictorias sobre cuestiones an3logas, con las consecuencias negativas sobre la seguridad jur3dica que brinda el proceso.

Si bien es cierto que en la experiencia de estos Tribunales, se puede apreciar el uso frecuente de citas de fallos anteriores, contradiciendo aunque sea parcialmente esta visi3n, dicho fen3meno parece no ser suficiente a los efectos de garantizar la uniformidad en la interpretaci3n de la normativa MERCOSUR.

Además, la normativa creada por el proceso negociador no sólo está sujeta a las interpretaciones efectuadas por las diferentes instancias de la estructura orgánica, sino también por las que pueden efectuar los jueces nacionales de cada Estado Parte (una vez internalizada la normativa MERCOSUR, forma parte del ordenamiento nacional, y cae bajo jurisdicción y competencia de los tribunales locales).

Esta ausencia de procedimientos, para asegurar una interpretación uniforme de la normativa MERCOSUR hace difícil mantener el principio de igualdad de los Estados miembros, porque para que esa igualdad no se vea quebrada, el derecho que rige las relaciones entre ellos debe tener el mismo valor y producir iguales efectos en todos los países (Zalduendo [2002]).

Aún cuando la forma más segura de superar estas cuestiones sea a través de un Tribunal de Justicia de tipo supranacional, las innovaciones introducidas por Olivos permitirán, a través de procedimientos más informales y sin la renuncia de soberanía, ir homogeneizando la interpretación de las normas del bloque. Entre las mejoras adoptadas, merecen mencionarse las siguientes:

- una mayor estabilidad de los árbitros que presiden los Tribunales *Ad Hoc*, con la idea de que la reiteración de los mismos en distintas controversias pueda facilitar interpretaciones homogéneas. Además, no debe olvidarse que las normas MERCOSUR suelen no ser absolutamente precisas en su redacción, por lo que una mayor experiencia y continuidad de los jueces en el conocimiento y el "espíritu" de la normativa regional, puede convertirse en un elemento central para la evaluación de los diferendos;
- la creación de un Tribunal Permanente de Revisión, con la capacidad de resolver los recursos de revisión jurídica que le sean elevados. Este Tribunal, con sede en Paraguay, deberá examinar las cuestiones de derecho tratadas en las diferentes controversias y las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el seno de los Tribunales *Ad Hoc*, pudiendo confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones de los mismos. Su laudo tiene carácter definitivo y es sólo pasible del recurso de aclaratoria.

Este Tribunal Permanente de Revisión es sin lugar a dudas, y como se comentara anteriormente, la mayor innovación del PO. Si bien el Protocolo de Brasilia previó los Tribunales *Ad Hoc* como instancias únicas, probablemente con la intención de asegurar una rápida resolución de los conflictos, la experiencia demostró no sólo que el procedimiento no resultaba ser "tan" dinámico, sino también, que se requería una instancia de apelación tanto para posibilitar eventuales cuestionamientos de los fallos, como para unificar la interpretación sobre la "difusa" normativa y aplicación del instrumental judicial del MERCOSUR. Así, por ejemplo, si en la controversia sobre aplicación de licencias de importación, antes comentada, no se exigió una prueba del daño, en el laudo sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo aplicados por Brasil, se desestimó parte del alegato porque Argentina no probó el impacto ocasionado para que su planteo fuera viable.

Además, si existiera acuerdo entre las partes, el Tribunal Permanente podría funcionar como instancia única, rigiéndose según lo establecido para los Tribunales *Ad Hoc*, y constituyéndose así en un atisbo de lo que podría ser un camino hacia un esquema de tribunal único.

También es importante señalar que cuatro de los cinco árbitros que conforman esta instancia podrán estar en su cargo hasta un máximo de 6 años, mientras que el quinto será designado por un período de 3 años. Esto indudablemente contribuirá a una interpretación más uniforme de la normativa común.

Otro tema de relevancia es que, aún cuando no ha resultado posible definirlo en esta etapa, Olivos deja abierta la posibilidad de establecer mecanismos relativos a la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.

Por último, debe señalarse que en julio de 2004 se aprobó un procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia en materia de controversias (previsto en el Artículo 24 del PO) que permite a los Estados Parte recurrir ante el Tribunal Permanente de Revisión en forma directa, siempre que se trate de diferendos vinculados a bienes perecederos, estacionales o que, por su naturaleza y características, pierdan sus propiedades o su valor comercial en un breve período de tiempo, y que fueran retenidos injustificadamente en el territorio del país reclamado. Se requiere además, que la situación esté originada en medidas adoptadas en violación o incumplimiento de la normativa MERCOSUR vigente, y que su impacto pueda producir daños graves.

A tal efecto, se crea un mecanismo que permite que en un plazo de nueve días corridos el Tribunal Permanente de Revisión se expida sobre el caso planteado y ordene la medida de urgencia pertinente, la que deberá guardar proporcionalidad con el daño demostrado.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> El procedimiento prevé que el Estado Parte damnificado presente su solicitud a la Secretaría Técnica del Tribunal con los elementos probatorios del caso y las medidas de urgencia que entiende como más convenientes. El Estado Parte denunciado tendrá tres días para efectuar su descargo, plazo a partir del cual comienzan a contarse los seis días previstos para el análisis y la toma de decisión por parte del Tribunal. Cualquiera de las partes que se sienta perjudicada por la decisión del TPR podrá solicitar al Tribunal que reconsidere la cuestión, dentro de los quince días desde notificada la misma.

## V. UN FUTURO POSIBLE

A lo largo de su corta existencia, el proceso de integración ha sufrido frecuentes críticas en torno a su grado de institucionalidad, en particular, en relación a los aspectos vinculados a su ordenamiento jurídico y a su sistema de solución de controversias (como por ejemplo, el carácter *ad hoc* de los Tribunales Arbitrales, los problemas inherentes a la necesidad de internalizar las normas comunitarias, las dificultades para lograr un adecuado *enforcement*, entre otros).

En ese contexto, en el debate actual ha surgido la idea de crear un Tribunal Supranacional o un Parlamento MERCOSUR elegido por el voto directo de los pueblos.

Sin desmerecer estas iniciativas, que indudablemente contribuyen a ratificar la voluntad política de continuar con el proyecto, es importante tener en claro que un enfoque exclusivamente jurídico sobre los problemas del MERCOSUR, no sólo no permitirá salir del *status quo*, sino que incluso puede resultar contraproducente para el futuro del proceso de integración.

Los problemas que enfrenta el MERCOSUR *real*, y que van desde una retracción en términos de cantidad y calidad de los flujos de comercio, una parálisis negociadora en temas de la agenda interna, hasta la reversibilidad de numerosos compromisos y/o acuerdos ya implementados, parecen poner un límite a cualquier iniciativa institucional demasiado profunda.

Instituciones regionales fuertes con instituciones débiles y cambiantes a nivel interno sería una combinación no sustentable (Lavagna [2001]).

Aún cuando la estructura institucional del MERCOSUR debe ser necesariamente evolutiva, y así fue previsto en el propio Tratado de Asunción, intentar superar la falta de credibilidad de la actual estructura a través de la creación de instituciones fuertes, y tal vez "demasiado avanzadas" para la etapa actual de la integración, implicará muy probablemente que en el futuro inmediato estas nuevas instituciones se vean afectadas por los mismos viejos problemas.

En ese orden de ideas, seguidamente se presentan algunas propuestas vinculadas con los temas desarrollados en este Informe, que se estima permitirían avanzar en el fortalecimiento institucional del MERCOSUR:

### a) Estructura orgánica

En el ámbito de la estructura orgánica, los cuestionamientos principales han tenido que ver con el carácter intergubernamental que asumió la construcción de la red técnico-negociadora, bajo la cual los países decidieron conservar la potestad de crear normas, ejerciendo el control de los órganos por medio de sus representantes oficiales en ellos.

Así, las dificultades para la elaboración de políticas comunes en diferentes disciplinas en el ámbito de los órganos técnicos, o las encontradas para la aprobación de distintas resoluciones y/o decisiones

en el plano político, así como los problemas para la efectiva implementación de las normas aprobadas, suelen imputarse a la debilidad institucional del bloque y su particular configuración.

A este respecto y como consecuencia de la envergadura que ha ido cobrando el MERCOSUR, algunos analistas plantean la necesidad de burocratizar al esquema, en el buen sentido de la palabra, dotándolo de estructuras permanentes de apoyo técnico que visualicen los problemas y encaren su solución (Floreal González [1999]).

La ausencia de una instancia técnica independiente es, sin duda, uno de los déficits institucionales más claros del MERCOSUR. La configuración de subgrupos de trabajo y/o comités técnicos con funcionarios nacionales, no tuvo resultados efectivos a los efectos del diseño de instrumentos cuatripartitos, más allá del período de transición. En este sentido, los técnicos no se han podido despegar de sus dependencias políticas nacionales, dificultando el encuentro de los consensos regionales necesarios.

La construcción de una instancia técnica independiente puede resultar una condición necesaria a los fines de superar las limitaciones actuales, pero no suficiente, en la medida en que sus recomendaciones no sean vinculantes y por ende, estén sometidas a las decisiones políticas de los representantes de los Estados Parte.<sup>61</sup> De todos modos, es posible pensar que un nuevo órgano técnico MERCOSUR pueda contribuir a la preparación de las negociaciones con terceros países y regiones, y a la presentación de propuestas técnicas en temas de la agenda interna donde existan intereses comunes (y en donde, por ende, las diferencias políticas deberían ser menores).

Un primer esbozo de ello se encuentra en la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica.<sup>62</sup> Sin embargo, es importante brindar pautas claras respecto a las funciones y objetivos del órgano técnico, y a partir de allí, fomentar el poder de iniciativa de esta Secretaría. Pero si el mandato a impartir no define claramente cuál es el modelo de integración que se pretende, difícilmente ese órgano técnico pueda cumplir un papel importante dentro del proceso de integración.

Indudablemente, una limitante fundamental para el desarrollo de cualquier propuesta ambiciosa en este sentido es la cuestión presupuestaria. Si los países no están dispuestos a asignar mayores recursos, aunque sea en forma paulatina, en la medida en que se vayan apreciando los beneficios de una estructura técnica independiente, será imposible concretar esta iniciativa.

La cuestión del mecanismo de votación también es un asunto que debería comenzar a analizarse. Indudablemente, no están dadas las condiciones para cambiar la actual regla del consenso, con la presencia de todos los Estados, aún cuando debe admitirse que la misma ha impedido avances en

---

<sup>61</sup> Según Félix Peña [2002], en situaciones especiales (por ejemplo, los instrumentos de flexibilización de compromisos de libre comercio y de política comercial externa), su opinión debería ser vinculante, salvo opinión por "consenso negativo" de los socios.

<sup>62</sup> Decisión CMC 30/02, aprobada en la Cumbre de Brasilia (4 y 5 de diciembre de 2002).

temas sustantivos para el progreso del MERCOSUR. Sin embargo, podrían analizarse alternativas para agilizar el proceso decisorio, por lo menos en aquellas cuestiones que no sean "centrales".<sup>63,64</sup>

### *b) Aprobación e implementación de las Normas MERCOSUR*

Otro tema de importancia vital para el proceso de integración es continuar perfeccionando el procedimiento para la internalización de la normativa MERCOSUR, avanzando hacia la aplicación directa de las normas aprobadas cuatripartitamente, en línea con la recientemente aprobada Decisión 22/04.

Asimismo, deben encararse los trabajos, de largo plazo, para que el tratamiento de la dimensión MERCOSUR sea equivalente en los ordenamientos jurídicos de los socios.

En lo inmediato, debería difundirse de una manera clara el estado de incorporación de la normativa,<sup>65</sup> a efectos de que el sector privado tenga certeza respecto a sus derechos y obligaciones en el espacio ampliado.

Además, deben reforzarse los canales de comunicación con la CPC, y explotarse las posibilidades que ella brinda para promover la aprobación legislativa de las normas MERCOSUR que así lo requieran.<sup>66</sup> En ese contexto, se abre un camino interesante en la reglamentación del Acuerdo Interinstitucional CMC-CPC, en donde debe avanzarse en el diseño de algún mecanismo en ese sentido.

### *c) Solución de controversias*

En relación con los mecanismos para la resolución de conflictos, muchos de los temas latentes parecen tener más que ver con la insuficiencia y/o ambigüedad normativa y con la falta de

---

<sup>63</sup> El Embajador Botafogo Gonçalves ha señalado la necesidad de contemplar el hecho de que Argentina y Brasil puedan avanzar bilateralmente en áreas donde existan mayores afinidades, y que no atenten contra el sentido del MERCOSUR ni los intereses de los otros países del bloque, previendo siempre la posible adhesión de Paraguay y Uruguay (Botafogo Gonçalves [2002]).

<sup>64</sup> Algunos autores consideran que estos cambios podrían iniciarse en el ámbito de los Comités Técnicos de las Reclamaciones, en donde los dictámenes podrían tomarse por mayoría (como sucede en los Laudos Arbitrales) (Tussie, Labaqui y Quiliconi [2001]). Estos dictámenes no son obligatorios, por lo que no implicarían ningún atisbo de supranacionalidad.

Otros sugieren prever un sistema de votación por mayoría para los temas vinculados básicamente con la consolidación del proceso de integración y la unanimidad, para las áreas relacionadas con la profundización del MERCOSUR (Redrado [2000]). Otra alternativa podría consistir en la conformación de Comités Técnicos Independientes *Ad Hoc*, para avanzar en la solución de problemas puntuales, con un dictamen vinculante, salvo que el CMC decida lo contrario por consenso negativo (Redrado [2000]).

<sup>65</sup> Esta información, actualmente de carácter reservado, podría publicarse en la página web de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

<sup>66</sup> Además, la CPC, en el ejercicio de su carácter de órgano consultivo, puede participar, en calidad de observador, en los trabajos de los foros negociadores, lo que puede contribuir a "aminorar" las diferentes presiones a las que a veces están sometidos los órganos y a "limar" ciertas diferencias.

incorporación de las normas MERCOSUR, que con el carácter *ad hoc* de los procedimientos arbitrales vigentes.

El PO y el establecimiento de un Tribunal de Revisión Permanente constituyen avances importantes en esta materia, sin haberse alterado la esencia *ad hoc*. Sin embargo, y aún dentro de este esquema, puede trabajarse en aspectos tales como el *enforcement* de los laudos arbitrales. Sería conveniente encontrar nuevos mecanismos que permitan aumentar el costo del incumplimiento, como los comentados en relación con la aplicación de multas o la generalización de las medidas retaliatorias a todos los Estados Parte.

También debe instaurarse el mecanismo de opiniones consultivas previsto en el PO y mejorarse los canales para el acceso de los particulares al sistema de solución de controversias, ya que si bien se introdujeron algunas innovaciones al respecto, se mantiene el espíritu de acceso indirecto de los privados.<sup>67</sup>

Por último, se considera que, en términos generales, es necesario mejorar la transparencia de los procedimientos actuales. La base argumental de las Consultas ante la Comisión de Comercio no es pública,<sup>68</sup> así como tampoco las conclusiones de los Comités Técnicos de las Reclamaciones o los escritos presentados por las partes en una Controversia.

Evidentemente, el fortalecimiento jurídico del MERCOSUR no puede ser dejado de lado. Con las propuestas aquí presentadas se ha intentado esbozar un desarrollo institucional, cuyo objetivo es atacar aquellos aspectos en donde se identificaron las mayores debilidades en esta área, evitándose la creación de superestructuras.

La mayor institucionalidad del bloque no constituye una condición suficiente para garantizar una integración profunda entre los países de la región, pero sí es una condición necesaria que deberá acompañar las manifestaciones políticas y la definición de intereses económico-comerciales comunes.

---

<sup>67</sup> Además, tampoco se han previsto recursos a su disposición frente al no cumplimiento de un laudo, aún cuando esto los perjudique directamente, ya que los únicos que pueden tomar medidas retaliatorias son los Estados.

<sup>68</sup> Algunos autores consideran que esta falta de transparencia responde a una modalidad de negociación (Tussie, Labaqui y Quiliconi [2001]).

## ANEXO:

### RESEÑA DE LOS LAUDOS ARBITRALES<sup>69</sup>

#### **1° Laudo - Objeto central: Inclusión de productos en mecanismos de licencias de importación no automáticas o automáticas sujetas a condiciones**

Base de las argumentaciones: Aplicación de restricciones no arancelarias.

Reclamante: Argentina

Reclamado: Brasil

Fecha: 28/abril/1999

#### *Conceptos destacables:*

La tarea del Tribunal consiste en situar y resolver la controversia planteada bajo la perspectiva del conjunto normativo del MERCOSUR (POP, Art. 41) interpretándolo a la luz de las relaciones recíprocas que emanan del conjunto de esas normas y de los fines y objetivos que los Estados Parte asumieron explícita e implícitamente al adoptar dichas normas, confirmados por sus actos posteriores en el contexto de un proyecto integrador común.

Los instrumentos internacionales que configuran procesos de integración y las obligaciones que resultan de ellos han de ser interpretados en forma teleológica, teniendo en cuenta los fines, objetivos y principios del sistema de integración, aún en ausencia de normas de carácter supranacional.

El Tratado de Asunción y sus Anexos muestra una combinación de normas propias de un tratado marco con otras de carácter operativo. Hay disposiciones que fijan objetivos y principios; otras que crean órganos para desarrollar la integración; y otras que establecen obligaciones concretas para los Estados. Entre éstas últimas se halla el programa de liberación.

El programa de liberación comercial tiene un papel central y es una pieza estratégica en la configuración del MERCOSUR. Está formado tanto por el abatimiento de las restricciones arancelarias (RA) como no arancelarias o equivalentes (RNA). Las Partes están obligadas a completar ambos aspectos, los que están indisolublemente unidos, y deberán hacerlo a la misma fecha.

La postergación de la fecha de conformación del mercado común no deroga la obligación acordada en común por las Partes de eliminar totalmente las RA y NA, aunque obviamente deja de ser exigible el 31-12-1994. Luego de la reevaluación del MERCOSUR, la eliminación total de las RA y NA o medidas de efectos equivalentes u otras restricciones al comercio entre los Estados Parte deberá ocurrir a más tardar el 31-12-1999, fecha en la cual se completa el Régimen de Adecuación y con él, el fin de las RA.

---

<sup>69</sup> Esta reseña contiene los conceptos que se consideran más relevantes de cada uno de los ocho laudos arbitrales emitidos por Tribunales constituidos en el marco del Protocolo de Brasilia. No es la intención reflejar las conclusiones de dichos Tribunales en relación con los casos específicos sujetos a su análisis.

La obligación de eliminar las medidas NA alcanza tanto a las existentes al tiempo del TA como a las posteriores, ya sean éstas nuevas o anteriores restablecidas. No alcanza, en cambio a aquéllas comprendidas en el Artículo 50 del TM 80, siempre que estén efectivamente destinadas a los fines allí indicados y no configuren obstáculos comerciales. Las medidas bajo el Artículo 50 deberán ser armonizadas.

Las licencias automáticas son compatibles con el sistema normativo del MERCOSUR en tanto no contengan condiciones o procedimientos, y se limiten a un registro operado sin demora durante el trámite aduanero.

Las licencias no automáticas solamente son compatibles con el sistema normativo del MERCOSUR, en tanto correspondan a medidas adoptadas en las condiciones y con los fines establecidos en el Artículo 50 del TM 80. "Fluye claramente que sólo las medidas de esta naturaleza podrán mantenerse más allá de la fecha en que se completa la liberación comercial, con dos precisiones: (a) (...) sólo serán compatibles con el sistema normativo del MERCOSUR (...) aquellas medidas efectivamente destinadas a proteger esos bienes, no debiendo por tanto incidir en el comercio (...); (b) habrá de continuarse el proceso de armonización de esas medidas (...) Todas las demás medidas no arancelarias aplicadas al comercio intra MERCOSUR deberán ser eliminadas a más tardar al fin del plazo del período de ejecución".

## **2° Laudo: Subsidios a la producción y exportación de *carne de cerdo***

Base de las argumentaciones: Aplicación de incentivos a la exportación

Reclamante: Argentina

Reclamado: Brasil

Fecha: 27/septiembre/99

### *Conceptos destacables:*

No basta que se alegue la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Parte, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal contra el sistema normativo del MERCOSUR, sino que es necesario además que los Estados Parte prueben la existencia o amenaza de un perjuicio derivado de dicha violación.

La circunstancia de que determinadas normas requieran de implementación posterior no significa que las mismas carezcan de todo valor, sino que los Estados tienen la obligación de no frustrar su aplicación así como el cumplimiento de los fines del Tratado de Asunción y sus Protocolos complementarios.

En un nivel más amplio que el regional, las relaciones comerciales internacionales se rigen por las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este ámbito, las restricciones al otorgamiento de subsidios a la exportación están reguladas por el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (ASMC). En el seno de la OMC se insertan las reglas de ALADI y en un círculo más interno, las normas del MERCOSUR. Todas estas normas pretenden asegurar condiciones de libre comercio que caracterizan y dan sustento a un proceso de integración.

### **3° Laudo: *Salvaguardias textiles***

Base de las argumentaciones: Medida incompatible con el libre comercio

Reclamante: Brasil

Reclamado: Argentina

Fecha: 10/marzo/2000

#### *Conceptos destacables:*

Es el primer Tribunal que definió el concepto de controversia sobre la base de los principios de derecho internacional general. La controversia bajo consideración se encuadra dentro de las interpretaciones contradictorias de las Partes, sobre la normativa MERCOSUR relativa al tratamiento de los productos textiles dentro de la unión aduanera.

Los Artículos 1 y 5 del Anexo IV del Tratado de Asunción formulan una prohibición general sobre la aplicación de salvaguardias al comercio intrazona que solamente podrá ser exceptuado por medio de una norma específica dentro del sistema MERCOSUR, que legitime la imposición de salvaguardias a los productos textiles. En consecuencia, no existe "vacío legal" sobre esta materia.

La interpretación de las disposiciones sobre unión aduanera del MERCOSUR deberá realizarse, salvo norma expresa en contrario, de conformidad al objeto y fin de toda integración económica.

En tanto los miembros del MERCOSUR no hayan actuado en forma conjunta, para acordar en forma expresa la aceptación de medidas restrictivas al comercio, los Estados miembros estarán inhibidos de aplicar tales medidas en forma unilateral. Por tanto, hasta tanto no haya una norma expresa a contrario, prevalece el principio de la libertad de comercio entre los miembros del MERCOSUR.

Como regla general, sí es posible la aplicación de medidas de salvaguardia al comercio intra-zona en MERCOSUR en tanto haya una norma explícita que así lo autorice. El Tribunal no encuentra normas del MERCOSUR que explícitamente permitan la aplicación de salvaguardias a la importación intra-zona de productos textiles.

### **4° Laudo: *Medidas antidumping a la exportación de pollos enteros***

Base de las argumentaciones: Normativa *antidumping* aplicable al caso. Restricciones no arancelaria

Reclamante: Brasil

Reclamado: Argentina

Fecha: 21/mayo/2001

#### *Conceptos destacables:*

Las normas MERCOSUR son obligatorias para los Estados Parte, no obstante no haber entrado en vigencia simultánea. Esta obligatoriedad genera el nacimiento de una obligación de hacer (la de incorporar al derecho interno dicha norma, y compromete la responsabilidad internacional de los Estados en caso de no cumplimiento), y una obligación de no hacer (la de no adoptar medidas que por su naturaleza se opongan o frustren el propósito de la norma aprobada pero aún no incorporada).

No procede la interpretación de la vigencia parcial de las normas, según la cual las disposiciones de las mismas que no necesitan incorporación estarían vigentes, mientras que aquéllas que la requirieran no lo estarían.

La aplicación de normativa OMC como normativa MERCOSUR es posible sólo por remisión expresa a aquélla de una norma MERCOSUR.

Ninguna de las normas MERCOSUR vigentes, al momento de emitirse este Laudo, contiene una disciplina común para la investigación de *dumping* y aplicación de medidas *antidumping* en el comercio dentro del MERCOSUR. Pero esta ausencia de normas vigentes no significa, sin embargo, que esta materia sea ajena al cuadro normativo del MERCOSUR y que, por tanto, queda fuera de su ordenamiento.

El Tribunal Arbitral es competente para apreciar si un procedimiento de investigación de *dumping* y las medidas *antidumping* adoptadas sobre la base de ese procedimiento constituyen restricciones a la libre circulación de bienes, esto es, si incurren en incumplimiento de la normativa MERCOSUR.

La apreciación del Tribunal no consiste en una revisión detallada de cada elemento del procedimiento, ni en verificar su exacta concordancia con la legislación nacional argentina, sino en examinar sus componentes principales para determinar, a través de factores objetivos, si la investigación y las medidas *antidumping* han sido empleadas con desviación de poder, como instrumento de restricción comercial, violatorio, por tanto, de la regla de la libre circulación de bienes.

El Tribunal no dio lugar al petitorio de Argentina, de que se ratifique que la normativa nacional argentina es plena y exclusivamente aplicable en el caso. Tarea ésta que no incumbe al Tribunal cuya jurisdicción recae en la apreciación de si el procedimiento y las medidas que surgen de él han sido empleados como un medio ilícito de restricción a la libre circulación de bienes en el ámbito del MERCOSUR. Bajo esta perspectiva el procedimiento no arroja elementos que hagan presumir esa situación.

Las discrepancias relacionadas con la existencia de los presupuestos requeridos para la aplicación de los derechos *antidumping*, es decir, si hay precio en condiciones de *dumping*, daño a la producción local y relación de causalidad entre aquél y éste, son aspectos que no corresponde al Tribunal dilucidar, sino apenas determinar si en la aplicación de los criterios controvertidos ha existido un manifiesto abuso o exceso que sea revelador de que el procedimiento ha sido empleado con la finalidad de obstruir el comercio.

## **5° Laudo: Bicicletas**

Base de las argumentaciones: Régimen de origen

Reclamante: Uruguay

Reclamado: Argentina

Fecha: 23/julio/2001

*Conceptos destacables:*

El Tribunal entendió que los Laudos pueden adoptar dos formas: una forma declarativa (la que ha sido utilizada por los Tribunales anteriores), y una forma de "plena jurisdicción". "En el caso presente, el Tribunal entendió que lo más coherente con el ordenamiento jurídico MERCOSUR es la revocación del acto concreto y el mantenimiento de los bloques normativos concernidos. Esa doble decisión mantiene a la vez la primacía y el efecto directo del ordenamiento MERCOSUR y la soberanía, a efectos normativos, de los Estados Parte".

La prohibición de la aplicación de normas internas en condiciones no discriminatorias constituye un elemento esencial del ordenamiento MERCOSUR conforme al inciso 1 del Art. 1 del Tratado de Asunción. Por tanto, cualquier actuación de la autoridad fiscal de los Estados Parte está sujeta a esa prohibición de discriminar.

En un proceso de integración como el MERCOSUR el respeto a los cauces procesales establecidos resulta especialmente exigible, en la medida en que, a través de ellos, se tutela de manera muy cuidadosa y afinada la adecuación a los objetivos, fines y principios del Tratado de Asunción. No se trata pues de garantías formales, vacías de significado.

El Tribunal entiende que "en la Resolución que se revoca se dan ingredientes de ilicitud que sólo pueden conducir a su referida revocación. En primer lugar, se trata de un acto administrativo sin valor generalizador ni rango normativo. En segundo lugar, es un acto individualizado que a juicio del Tribunal, no pudo ni debió nacer a la vida jurídica".

**6° Laudo: Neumáticos remodelados**

Base de las argumentaciones: Restricción no arancelaria

Reclamante: Uruguay

Reclamado: Brasil

Fecha: 9/enero/2002

*Conceptos destacables:*

La prohibición de imposición de restricciones o "medidas de efecto equivalente" en el MERCOSUR posee un carácter absoluto, o sea, no puede ser empleada por un Estado miembro aunque la "medida" no se destine a la discriminación del producto extranjero.

Es importante la compatibilidad entre el libre comercio y las normas internas de comercialización de productos. Frente a esta problemática, las razones invocadas por las autoridades nacionales están sujetas a los principios de la "proporcionalidad, "limitación de la reserva de soberanía", "razonabilidad" y de "previsibilidad comercial". Estos principios dan fundamento al MERCOSUR.

En la evaluación de la legislación interna y en el análisis de la práctica de un Estado, el Tribunal aclara que sólo tiene por objeto el ponderar su adecuación o no a la normativa MERCOSUR en el presente caso.

La conducta de cualquier órgano del Estado, será considerada como un acto del Estado, así fuera que el órgano ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o cualquier otra función, cualquiera sea la posición que ocupe en la organización del Estado, y cualquiera sea su carácter como órgano del gobierno central o de una unidad territorial del Estado.

Toda excepción al régimen general del Tratado de Asunción, deberá ser interpretada restrictivamente.

La Decisión 22/00 sobre "Acceso a los Mercados" expresa que "Los Estados Parte no adoptarán ninguna medida restrictiva al comercio recíproco, cualquiera sea su naturaleza, sin perjuicio de lo previsto en el Artículo 2 literal b) del Anexo I al Tratado de Asunción".<sup>70</sup> Esta Decisión, aún cuando reafirma una política ya explicitada en el MERCOSUR, condiciona la capacidad de los Estados Parte de alterar o modificar a partir de la fecha de su aprobación, los alcances de sus legislaciones internas en cuanto a la imposición de nuevas restricciones al comercio.

### **7° Laudo: Obstáculo al ingreso de productos fitosanitarios**

Base de las argumentaciones: No incorporación de normas

Reclamante: Argentina

Reclamado: Brasil

Fecha: 19/abril/2002

*Conceptos destacables:*

Frente a la obligación de incorporación de las normas MERCOSUR, la conducta debida de los Estados no consiste en tomar las medidas necesarias para asegurar la vigencia, sino en incorporar internamente la norma acordada.

No existen en el Derecho obligaciones sin plazo, cuya exigibilidad quede librada a la voluntad del obligado. En los casos en que las normas no contengan plazos explícitos para el cumplimiento de la obligación de incorporación establecida en los Artículos 38 y 40 del POP, se impone al intérprete la tarea de completar el vacío normativo y delimitar el mismo, llenando de contenido el concepto jurídico indeterminado de plazo razonable.

Desde la óptica comercial, la omisión de incorporar las normas constituye conceptualmente una restricción no arancelaria a la libre circulación de mercaderías.

### **8° Laudo: IMESI Cigarrillos**

Base de las argumentaciones: Discriminación impositiva. Restricción no arancelaria

Reclamante: Paraguay

Reclamado: Uruguay

Fecha: 21/mayo/2002

---

<sup>70</sup> Medidas adoptadas al amparo del Artículo 50 TM80.

*Conceptos destacables:*

Las obligaciones creadas por el MERCOSUR en materia de libre circulación tienen una doble naturaleza: la primera es negativa, prohíben a los Estados miembros introducir cualesquiera normas contrarias a ese objetivo, y la segunda es una obligación positiva, de implantar de buena fe en su legislación lo que sea necesario para alcanzar la integración.

La *exceptio non adimpleti contractus* (excepción de inejecución) alegada por el Reclamado, que considera que como el propio Reclamante aplica normas discriminatorias a los demás países del MERCOSUR, ello lo inhabilita para exigir que no se le apliquen normas discriminatorias, tiene el alcance más limitado que se pueda imaginar dentro de una organización de integración regional que visa tornarse un mercado común. No tiene sentido, en un proceso de integración, que se recurra a la retorsión.

La igualdad de trato en MERCOSUR ha de concretarse, en primer lugar, en la existencia de hecho y de derecho de la no discriminación entre los Estados miembros en la práctica. Los Estados Miembros del MERCOSUR pueden gravar los bienes dentro de su propio territorio, pero no lo pueden hacer de manera que un producto originario de otro país, sea tratado en forma discriminatoria relativamente a productos similares nacionales.

El argumento de que el Artículo 7 del Tratado de Asunción<sup>71</sup> tiene carácter programático y no es auto-ejecutable es parcialmente procedente. Dicha regla no es auto-ejecutable en el sentido de resultar en la modificación inmediata de las legislaciones nacionales de las partes, sustituyéndola por otra. En contrapartida, sí tiene carácter auto-ejecutable al imponer a los Estados Parte el deber de modificar su legislación de forma a que ella sea afectada, adaptada a las previsiones del Artículo 7 del Tratado de Asunción.

Una ley que va en contra de una regla contenida en un Tratado Internacional, cuya jerarquía es igual, como mínimo, a la de una ley interna, no será aplicada por el juez nacional: en ese sentido, las reglas contenidas en el Tratado de Asunción e incluso el Artículo 7 tienen carácter auto-ejecutable, una vez que el derecho no admite las antinomias en su lógica.

Todo impuesto aplicable de acuerdo con la cláusula de igualdad no representa una distorsión. El consumo de determinadas mercancías puede ser más o menos incentivado en un determinado territorio. En este sentido, dichas cuestiones deben ser armonizadas porque se refieren a una política macroeconómica que todavía no está firmada.

---

<sup>71</sup> El Artículo 7 del Tratado de Asunción dice: "En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado Parte gozarán, en los otros Estados Parte, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional".

## 9° Laudo: Estímulo a la industrialización de lana

Base de las argumentaciones: Decisión CMC 10/94 sobre "Armonización para la aplicación y utilización de incentivos a las exportaciones por parte de los países integrantes del MERCOSUR"

Reclamante: Argentina

Reclamado: Uruguay

Fecha: 4/abril/2003

### *Conceptos destacables:*

La doctrina que emerge de los laudos de los Tribunales Arbitrales, puede inspirar la actuación tanto de Tribunales Arbitrales posteriores como de instancias judiciales nacionales.

La *exceptio non adimpleti contractus* no se entiende, pueda resultar extensiva a normativa derivada de la intervención de órganos creados en el seno de un sistema de integración regional con poderes para la elaboración de reglas comunes. El ordenamiento jurídico del MERCOSUR ha previsto una vía específica para reaccionar frente a infracciones al mismo por los Estados Parte, vía que no es otra que el sistema de solución de controversias del Protocolo de Brasilia.

El Protocolo de Brasilia se adoptó no sólo para dar, sin más, cumplimiento formal a lo dispuesto en el Artículo 3 y en el Anexo III del Tratado de Asunción, sino en el convencimiento de que el mismo serviría para fortalecer las relaciones entre las Partes basadas en la justicia y de la equidad, así como en la reciprocidad entendida desde la lealtad hacia el sistema de integración. No es preciso, en consecuencia, que estemos ante un "derecho comunitario pleno" para excluir el mecanismo de autotutela del ordenamiento jurídico del MERCOSUR. Antes al contrario, basta para su exclusión con que los Estados Parte hayan previsto, como es el caso del MERCOSUR, un marco específico para solucionar sus controversias, que supedita la adopción de medidas de represalia al incumplimiento del correspondiente laudo; marco específico que, junto con el sistema visto en su conjunto desde el mencionado prisma de la lealtad hacia la propia estructura regional y hacia todos los Estados Parte, se vería igualmente defraudado si se permitiera amparar incumplimientos propios en incumplimientos ajenos por la vía de la *exceptio non adimpleti contractus*.

El Tribunal tuvo que suspender el proceso, en ausencia de las condiciones mínimas indispensables para desarrollar debidamente la función encomendada, ante la falta de habilitación por las Partes de los medios necesarios al respecto. Ante la ausencia de justificación alguna de su comportamiento por parte de Uruguay tanto a lo largo de la fase escrita como con ocasión de la audiencia, el Tribunal, haciendo uso de la prerrogativa que le reconoce el apartado 2 del Artículo 24 del Protocolo de Brasilia, considera que corresponde a Uruguay sufragar la totalidad de las costas y costos de dicho proceso en los términos del referido Artículo 24, esto es, la totalidad de las costas y costos del proceso excluidos los gastos ocasionados por la actuación de los árbitros nombrados por cada Parte, que a cada Parte corresponderá sufragar.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA, PAULO ROBERTO. "MERCOSUL em sua primeira década [1991-2001]: Uma avaliacao política a partir do Brasil". Documento de Divulgación N° 14. Buenos Aires: INTAL-ITD-STA. 2002.
- AZAMBUJA, MARCOS. "Instituciones y seguridad jurídica en el MERCOSUR". En *Temas del MERCOSUR*, N° 3. Buenos Aires: Fundación Andina. 1997.
- BASSO, MARISTELA Y ANGELA TERESA GOBBI ESTRELLA. "Aprimoramento jurídico e institucional do MERCOSUR". En *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Huguene y Filho, Clodoaldo y Cardim, Carlos Hernique, organizadores. Brasilia: IPRI/FUNAG-BID-MRE. 2002.
- BERNAL MEZA, RAÚL. "Institucionalización del MERCOSUR". En *MERCOSUR: Desafío Político*. Argentina: CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer. 2001.
- BOLDORINI, MARÍA CRISTINA Y SUSANA ZALDUENDO. "La estructura jurídico-institucional del MERCOSUR después de Ouro Preto". En *Boletín Informativo Techint* N° 283 (Julio-Septiembre). Argentina. 1995.
- BOTAFOGO GONÇALVES, JOSÉ. "MERCOSUR luego del 2002: Propuestas a partir de un testimonio personal". En *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Huguene y Filho, Clodoaldo y Cardim, Carlos Hernique, organizadores. Brasilia: IPRI/FUNAG-BID-MRE. 2002.
- BOUZAS, ROBERTO. "MERCOSUR: ¿Crisis Económica o Crisis de la Integración?". En *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Huguene y Filho, Clodoaldo y Cardim, Carlos Hernique, organizadores. Brasilia: IPRI/FUNAG-BID-MRE. 2002.
- BOUZAS, ROBERTO Y HERNÁN SOLTZ. "Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR". En *Arbeitspapier* N° 1. Alemania: Institut fur Iberoamerika-Kunde. Agosto, 2002.
- \_\_\_\_\_. "La formación de instituciones regionales en el MERCOSUR". En *El desafío de integrarse para crecer - Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*. Chudnovsky, Daniel y Fanelli, José María, coordinadores. Argentina: Red MERCOSUR. Siglo XXI Editores. 2001.
- BUENO, ANTONIO DE PADUA FERNANDES Y CRISTIANE MENICUCCI FIGUEIREDO. "O Poder Judiciário e a Integração Internacional: o caso do MERCOSUL". En *MERCOSUL - Forum de Debates*. Página web de la Cancillería brasileña: <http://www.mercosul.gov.br>. 2001.

- CAMPBELL, JORGE. "Una mirada hacia el futuro del MERCOSUR". En *MERCOSUR: Entre la Realidad y la Utopía*. Buenos Aires: Nuevohacer/CEI. 1999.
- CAMPBELL, JORGE; RICARDO ROZEMBERG Y GUSTAVO SVARZMAN. "Argentina y Brasil en los '80: entre la cornisa y la integración". En *MERCOSUR: Entre la Realidad y la Utopía*. Buenos Aires: Nuevohacer/CEI. 1999.
- CARI. "Temas del MERCOSUR: Estructura orgánica, toma de decisiones y atribuciones de representación externa". *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*. Argentina: ADEBA. 1993.
- CASELLAS, CRISTINA Y OTROS. "Solución de Controversias en los Sistemas de Integración. El caso del MERCOSUR". En *Instituto Nacional de Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y Documentación*. Argentina. 1999.
- COZENDEY, CARLOS MARCIO B. "Sistema de Incorporação das Nomias do MERCOSUL à Ordem Jurídica Interna". En *MERCOSUL - Forum de Debates*. Página web de la Cancillería brasileña: <http://www.mercosul.gov.br>. 2002.
- FLOREAL GONZÁLEZ, FLAVIO. "MERCOSUR: Incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera". En *Integración y Comercio* N° 9 (setiembre-diciembre). Buenos Aires: BID-INTAL. 1999.
- \_\_\_\_\_. "MERCOSUR: una mejor justicia para una mejor política. Ideas para perfeccionar el Protocolo de Brasilia". En *Separata de Ediciones La Ley-Actualidad*. Año LXV, N° 30. Buenos Aires, Argentina. 2002.
- DRUMMOND, MARÍA CLAUDIA. "O Mercosul hoje: crise e perspectivas". En *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Hugueney Filho, Clodoaldo y Cardim, Carlos Hernique, organizadores. Brasilia: IPRI/FUNAG-BID-MRE. 2002.
- GARCÍA DEL RÍO, MARINA. "La Solución de Controversias en los Acuerdos del MERCOSUR con otros países o esquemas de integración", (mimeo). 2002.
- GONZÁLEZ GARABELLI, CARLOS ALBERTO. "Procesos de Integración - MERCOSUR - Solución de Controversias". Asunción, Paraguay: Konrad Adenauer Stiftung - Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (Universidad Católica). 2004.
- HILLIAR, RUBÉN (COMP.). "MERCOSUR: Sistema de Solución de Controversias". Serie Documentos de apoyo a la capacitación. Argentina: Instituto Nacional de Administración Pública. 1996.

IRELA. "Unión Europea-Mercosur: Comparación de la Institucionalización". En *MERCOSUR: Desafío Político*. Buenos Aires: CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer. 2001.

LABANDERA IPATA, PABLO. En *Revista de Derecho del MERCOSUR*. Año 2, N° 4 (Agosto). Buenos Aires, Argentina: La Ley. 1998.

LAVAGNA, ROBERTO. "Integración, economía e instituciones". En *Temas del MERCOSUR* N° 3. Buenos Aires: Fundación Andina. 1997.

\_\_\_\_\_. "Los desafíos del MERCOSUR. En El desafío de integrarse para crecer - Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década". Chudnovsky, Daniel y Fanelli, José María, coordinadores. Argentina: Red MERCOSUR. Siglo XXI Editores. 2001.

LAVOPA, JORGE HORACIO. "La dimensión jurídica de la integración". En *Contribuciones* N° 4/96. Buenos Aires, Argentina: CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer. 1996.

LIPOVETZKY, DANIEL. "Solución de Controversias en el MERCOSUR". En *Archivos del Presente*. Año 7, N° 26. Fundación Foro del Sur. Argentina (octubre-diciembre). 2001.

OLAVO BAPTISTA, LUIZ. "Aspectos teóricos del sistema de solución de controversias en las instituciones de integración, con referencia al MERCOSUR". En *Temas del MERCOSUR* N° 3. Buenos Aires: Fundación Andina. 1997.

\_\_\_\_\_. "O MERCOSUL, suas Instituições e Ordenamento Jurídico". Editora LTr. Brasil. 1998.

OPERTTI BADÁN, DIDIER. "Reflexiones sobre el MERCOSUR". En *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Hugueney Filho, Clodoaldo y Cardim, Carlos Hernique, organizadores. Brasilia: IPRI/FUNAG-BID-MRE. 2002.

PEÑA, FELIX. "Aspectos Institucionales: Mecanismos para la seguridad y la eficacia". En *Revista Encrucijadas* N° 6. Revista de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Buenos Aires: UBA. Noviembre, 1997.

\_\_\_\_\_. "Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro". En *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Hugueney Filho, Clodoaldo y Cardim, Carlos Hernique, organizadores. Brasilia: IPRI/FUNAG-BID-MRE. 2002.

RAFFO, VALENTINA. "Secuencias Procedimentales del Protocolo de Olivos", (mimeo). 2002.

REDRADO, MARTÍN. "De la Institucionalidad a la Convergencia". En *El futuro del MERCOSUR: entre la retórica y el realismo*. De la Balze, Felipe, compilador. Argentina: CARI-ABA. 2002.

SABSAY, DANIEL ALBERTO. "Integración y supranacionalidad sin considerar los desarrollos europeos recientes, bases constitucionales y límites. La experiencia del MERCOSUR". Presentación en el Simposio "Process of European and Global Constitutionalization". Alemania. 1999.

TORRENT, RAMÓN. "MERCOSUL: Tres ideias sobre sua institucionalização". En *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, Número 65 (octubre-noviembre-diciembre). Brasil: FUNCEX. 2000.

TUSSIE, DIANA; IGNACIO LABAQUI Y CINTIA QUILICONI. "Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: ¿de la experiencia a la esperanza?". En *El desafío de integrarse para crecer - Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*. Chudnovsky, Daniel y Fanelli, José María, coordinadores. Argentina: Red MERCOSUR. Siglo XXI Editores. 2001.

ZALDUENDO, SUSANA CZAR DE. "El procedimiento de reclamaciones y el mecanismo de consultas ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR". En *Temas del MERCOSUR* N° 3. Buenos Aires: Fundación Andina. 1997.

\_\_\_\_\_. "Acuerdos de integración regional: las instituciones, la normativa y los sistemas de solución de controversias". En *Panorama del MERCOSUR* N° 1. Argentina: Centro de Economía Internacional. Octubre, 1998.

\_\_\_\_\_. "El Protocolo de Olivos y la interpretación uniforme de la normativa MERCOSUR", (mimeo). 2002.

# **PUBLICACIONES DEL INTAL**

## **PUBLICACIONES PERIÓDICAS**

*Integración & Comercio*. Revista semestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

*INTAL Carta Mensual* (español, inglés y portugués - Internet).

## **INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN**

*Informe ANDINO*. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

*CARICOM Report*. Publicación anual (inglés).

*Informe CENTROAMERICANO*. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

*Informe MERCOSUR*. Publicación anual (español, inglés y portugués).

## **INFORMES ESPECIALES**

*Solución de Controversias Comerciales e Inter-Gubernamentales: Enfoques Regionales y Multilaterales* (español). Julio Lacarte y Jaime Granados. Serie INTAL-ITD 2004.

*Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación* (español). Alberto Barreix y Luiz Villela. 2003.

*MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica* (español y portugués). Luiz Villela, Alberto Barreix y Juan José Taccone (eds.). 2003.

*Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*. Español. 2002.

*Integración energética en el Cono Sur* (español). Mario A. Wieggers. 1996.

*Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur* (español):

*Transporte Terrestre*. José Alex Sant'Anna. 1997.

*Puertos y vías navegables*. Martín Sgut. 1997.

*Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional*. Ian Thomson. 1997.

*El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR* (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

*Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana*. Español (Internet).

*INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional*. Español.

*América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas*. Español (Internet).

## **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

*Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela* (español). Eglé Iturbe de Blanco. INTAL DT-03. 1997.

*MERCOSUL e Comércio Agropecuario* (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. INTAL DT-02. 1997.

*The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration* (inglés). Uziel Nogueira. INTAL DT-01. 1997.

## **DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN**

*El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América. Oportunidades, desafíos y riesgos* (español). Eduardo Lizano y Anabel González. INTAL DD-09. 2003.

*Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración* (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. INTAL DD-08. 2000.

*Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo* (español). Bernardo Kliksberg. INTAL DD-07. 2000.

*La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración* (español). Alejandra Radl. INTAL DD-06. 2000.

*Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada* (español). Rubens Lopes Braga. INTAL DD-05. 1999.

*Comercio Electrónico: Conceptos y reflexiones básicas* (español). Gerardo Gariboldi. INTAL DD-04. 1999.

*Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR* (español). Vicente Garnelo. INTAL DD-03. 1998.

*Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius* (español). Laura Berón. INTAL DD-02. 1997.

*Integración y democracia en América Latina y el Caribe* (español). Alvaro Tirado Mejía. INTAL DD-01. 1997.

## **BASES DE DATOS - SOFTWARE**

*DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América*

*Base INTAL MERCOSUR (BIM)*

*Base de datos bibliográficos (INTEG)*

*Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)*

*Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II*. Actualizada a noviembre, 2004.

*Rueda de Negocios*

## **Serie Red INT**

### **RED INTAL DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN EN INTEGRACIÓN (REDINT)**

#### **Segunda Convocatoria:**

*Visión microeconómica de los impactos de la integración regional en las inversiones inter e intrarregionales: El caso de la CAN* (sólo en español- Versión resumida y completa). 2003.

*Integración regional e Inversión Extranjera Directa: El caso del MERCOSUR* (sólo en español- Versión resumida y completa). 2002.

*Condiciones y efectos de la IED y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: Una perspectiva macroeconómica* (sólo en español- Versión resumida). 2003.

#### **Primera Convocatoria:**

*El impacto sectorial del proceso de integración subregional en la Comunidad Andina: sector lácteo y sector textil* (sólo en español). 2000.

*El impacto sectorial del proceso de integración subregional en Centroamérica: sector lácteo y sector metalmecánico (aparatos eléctricos)* (sólo en español). 2000.

*El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: sector calzado y sector farmacéutico* (sólo en español). 2000.

*La industria láctea de México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)* (sólo en español). 2000.

## **PUBLICACIONES DE INTAL/ITD**

### **DOCUMENTOS DE TRABAJO - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)**

*Building Regional Infrastructure in Latin America* (inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD WP-SITI-10. 2005.

*La ventana europea: retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea* (español). Jaime Zabludovsky y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD WP-SITI-09. 2004.

*Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987* (inglés). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-08B. 2004.

*The Political Economy of High Protection in Brazil before 1987* (inglés). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-08A. 2004.

*The Food Industry in Brazil and the United States: The Effects of the FTAA on Trade and Investment* (inglés). Paulo F. Azevedo, Fabio R. Chaddad and Elizabeth M.M.Q. Farina. INTAL-ITD SITI-WP-07. 2004.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis* (español e inglés). Pedro da Motta Veiga. INTAL-ITD DT-IECI-06E. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones* (español e inglés). José Luis Machinea. INTAL-ITD DT-IECI-06D. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial* (español e inglés). Sandra Polónia Rios. INTAL-ITD DT-IECI-06C. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado* (español e inglés). Juan Ignacio García Pelufo. INTAL-ITD DT-IECI-06B. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Informe del relator* (español e inglés). Andrew Crawley. INTAL-ITD DT-IECI-06A. 2004.

*Estudio sobre las condiciones y posibilidades políticas de la integración hemisférica* (español). Adalberto Rodríguez Giavarini. INTAL-ITD DT-IECI-05. 2003.

*The Impacts of US Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement* (inglés). Dale Hathaway. INTAL-ITD WP-SITI-04. 2003.

*Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations* (inglés). Marcos Sawaya Jank, Ian Fuchsloch and Géraldine Kutas. INTAL-ITD WP-SITI-03. 2003.

*Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Access, Institutions and Negotiating Capacity* (inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD-STA WP-SITI-02. 2003.

*Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas* (español e inglés). Herminio Blanco M. y Jaime Zabludovsky K. INTAL-ITD-STA DT-IECI-01. 2003.

## **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

*Improving the Access of MERCOSUR's Agriculture Exports to US: Lessons from NAFTA* (inglés). Pablo Sanguinetti y Eduardo Bianchi. INTAL-ITD WP-18. 2004.

*Premio INTAL - Segundo Concurso de Ensayos. La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria, sus costos, beneficios y aplicabilidad en acuerdos regionales de integración* (Spanish, English and Portuguese). Mauricio de la Cuba; Diego Winkelried; Igor Barenboim; Louis Bertone; Alejandro Jacobo and James Loveday Laghi. INTAL-ITD DT-17. 2004.

*Los exportadores agropecuarios en un mundo proteccionista: Revisión e implicancias de políticas de las barreras contra el MERCOSUR.* (español e inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD DT-16. 2004.

*Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement* (English). Antoni Estevadeordal and Kati Suominen. INTAL-ITD WP-15. 2004.

*Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico* (English). Ernesto López-Córdova and Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD-STA WP-14. 2003.

*Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing* (inglés). Robert Devlin y Lucio Castro. INTAL-ITD-STA WP-13. 2002.

*Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales* (español). Antonio Bonet Madurga. INTAL-ITD-STA DT-12. 2002.

*Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia* (español). Alejandro Gutiérrez S. INTAL-ITD-STA DT-11. 2002.

*The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement* (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD-STA WP-10. 2002.

*A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica* (português). Antonio José Ferreira Simões. INTAL-ITD-STA DT-09. 2002.

*Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas* (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. INTAL-ITD-STA DT-08. 2001.

*¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas?* (español). Robert Devlin y Antoni Esteveadoral. INTAL-ITD-STA DT-07. 2001.

*What's New in the New Regionalism in the Americas?* (inglés). Robert Devlin and Antoni Esteveadoral. INTAL-ITD-STA WP-06. 2001.

*The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR.* (inglés). Antoni Esteveadoral, Junichi Goto y Raúl Saez. INTAL-ITD WP-05. 2000.

*El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción* (español). Jaime Granados. INTAL-ITD DT-04. 1999.

*Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA* (inglés). Antoni Esteveadoral. INTAL-ITD WP-03. 1999.

*Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s* (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. INTAL-ITD WP-02. 1998.

*Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana* (español). Florencio Ballester. INTAL-ITD DT-01. 1998.

## **DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)**

*The Entrance to the European Union of 10 New Countries: Consequences for the Relations with MERCOSUR* (inglés). Renato G. Flôres Jr. INTAL-ITD OP-SITI-10. 2005.

*Principales retos de la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: disciplinas en materia de inversión* (español). Jaime Zabludovsky y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD DD-IECI-09. 2005.

*The Production and Financing of Regional Public Goods.* (inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD OP-SITI-08. 2005.

*La armonización de los impuestos indirectos en la Comunidad Andina* (español e inglés). Luis A. Arias, Alberto Barreix, Alexis Valencia y Luiz Villela. INTAL-ITD DD-IECI-07. 2005.

*La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo* (español e inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD DD-IECI-06. 2004.

*La competitividad industrial de América Latina y el desafío de la globalización* (español e inglés). Sanjaya Lall, Manuel Albaladejo y Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD SITI-OP-05. 2004.

*El nuevo interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea-América Latina* (español). Luis Xavier Grisanti. INTAL-ITD/SOE IECI-DD-04. 2004.

*Una llave para la integración hemisférica* (español e inglés). Herminio Blanco M., Jaime Zabludovsky K. y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD DD-IECI-03. 2004.

*Una nueva inserción comercial para América Latina* (español). Martín Redrado y Hernán Lacunza. INTAL-ITD DD-IECI-02. 2004.

*La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC* (español). Victor Rico. INTAL-ITD DD-IECI-01. 2004.

## DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

*MERCOSUR: ¿Una experiencia de desarrollo institucional sustentable?* (español)  
Celina Pena y Ricardo Rozemberg. INTAL-ITD DD-31. 2005.

*Jamaica: Trade, Integration and the Quest for Growth* (inglés). Anneke Jessen and Christopher Vignoles.  
INTAL-ITD OP-30. 2005.

*Trade Related Capacity Building: An Overview in the Context of Latin American Trade Policy and the Mercosur-EU Association Agreement* (inglés). Robert Devlin y Ziga Vodusek. INTAL-ITD OP-29. 2004

*Barbados: Trade and Integration as a Strategy for Growth* (inglés). Anneke Jessen y Christopher Vignoles.  
INTAL-ITD OP-28. 2004

*Mirando al MERCOSUR y al mundo: Estrategia de comercio e integración para Paraguay* (español).  
Paolo Giordano. INTAL-ITD DD-27. 2004

*El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional* (español). Paolo Giordano,  
Mauricio Mesquita Moreira y Fernando Quevedo. INTAL-ITD DD-26. 2004.

*Centroamérica: La programación regional (2001) y las actividades del Banco (2001-2003)* (español). Ennio  
Rodríguez. INTAL-ITD DD-25. 2004.

*Brazil's Trade Liberalization and Growth: Has it Failed?* (inglés). Mauricio Mesquita Moreira.  
INTAL-ITD OP-24. 2004.

*Trinidad and Tobago: Trade Performance and Policy Issues in an Era of Growing Liberalization* (inglés). Anneke  
Jessen and Christopher Vignoles. INTAL-ITD OP-23. 2004.

*The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up?* (inglés).  
Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD-STA OP-22. 2003.

*Desigualdad regional y gasto público en México* (español). Rafael Gamboa y Miguel Messmacher.  
INTAL-ITD-STA DD-21. 2003.

*Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales*  
(español e inglés). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-20. 2003.

*The External Dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South Integration with the European Union* (inglés).  
Paolo Giordano. INTAL-ITD-STA OP-19. 2003.

*Regional Aspects of Brazil's Trade Policy* (inglés).  
Eduardo A. Haddad (Coord.), Edson P. Domínguez y Fernando S. Perobelli. INTAL-ITD-STA OP-18. 2002.

*El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en  
Argentina* (español). Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. INTAL-ITD-STA DD-17. 2002.

*A Study on the Activities of IFIs in the Area of Export Credit Insurance and Export Finance* (inglés).  
Malcom Stephens y Diana Smallridge. INTAL-ITD-STA OP-16. 2002.

*Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina* (español).  
Jacint Jordana y Carles Ramió. INTAL-ITD-STA DD-15. 2002.

*Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil* (portugués).  
Paulo Roberto de Almeida. INTAL-ITD-STA DD-14. 2002.

*El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental* (español e inglés). INTAL-ITD-STA OP-13. 2002.

*Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico* (español: Internet). Mikio Kuwayama. INTAL-ITD-STA DD-12. 2001 (también disponible en inglés).

*Regional Public Goods in Official Development Assistance* (inglés). Marco Ferroni. INTAL-ITD-STA OP-11. 2001.

*Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives* (inglés). Anneke Jessen y Andrew Katona. INTAL-ITD-STA OP-10. 2001.

*NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA* (inglés). J. Ernesto López-Córdova. INTAL-ITD-STA OP-09. 2001.

*La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible* (español). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-08. 2001.

*Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects* (inglés). Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD OP-07. 2000.

*The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other?* (inglés). Robert Devlin. INTAL-ITD OP-06. 2000.

*The FTAA: Some Longer Term Issues* (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Luis Jorge Garay. INTAL-ITD OP-05. 1999.

*Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects* (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD OP-04. 1999.

*Government Procurement and Free Trade in the Americas* (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Camblor. INTAL-ITD OP-03. 1999.

*The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration* (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. INTAL-ITD OP-02. 1999.

*ALCA: Un proceso en marcha* (español). Nohra Rey de Marulanda. INTAL-ITD DD-01. 1998.

## **PUBLICACIONES INTAL/ITD/SOE**

### **EURO-LATIN STUDY NETWORK ON INTEGRATION AND TRADE (ELSNIT)**

*Issues Papers. First Annual Conference* (inglés). INTAL-ITD-SOE. 2004

*Issues Papers. Second Annual Conference* (inglés). INTAL-ITD-SOE. 2005

## **PUBLICACIONES DE INT/ITD**

### **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

*La infraestructura de transporte en América Latina.* Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997, (también disponible en inglés).

*Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration.* Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

*Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo.* Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

*Economic Integration and Equal Distribution.* Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

*What can European Experience Teach Latin America About Integration.* L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

*Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards.* Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

*MERCOSUR: Logros y desafíos.* Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

*De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos.* Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

*El Mercado Común del Sur: MERCOSUR.* Martín Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

### **PUBLICACIONES ESPECIALES**

*Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América,* Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002; Diciembre 2002; Diciembre 2003; Enero 2004; Mayo 2004; Diciembre 2004. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

*El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe.* Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

*Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial.* 1996 (también disponible en inglés).

*Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe.* Marzo 1997 (también disponible en inglés).

*Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

*Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas.* Luis Jorge Garay y Antoni Esteveordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

*El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

*El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

*Asociación Transpacífica: El papel de América Latina.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

# **COLOFÓN**

