



MERCOSUR: MEMORIA Y BALANCE JURÍDICO – INSTITUCIONAL

MERCOSUR: A MEMORY AND LEGAL – INSTITUTIONAL BALANCE

RITA MARCELA GAJATE

RESUMEN

A 20 años de su creación, el MERCOSUR constituye uno de los procesos de integración que más tiempo ha logrado sostenerse en América Latina. Nadie duda en el presente que existe voluntad de los Estados parte para garantizar su desarrollo.

En este escenario cabe el interrogante acerca de si en su futuro logrará un mayor grado de profundización, si alcanzará el ansiado mercado común o si su horizonte será el de la ampliación hacia otros Estados de América Latina. Hay signos en ambas direcciones.

La estructura jurídico-institucional constituye una bisagra sustancial en su reconfiguración. El modelo de su avance queda definido en su arquitectura organizacional.

Por tales razones creemos oportuno contribuir a una memoria y balance jurídico-institucional del conjunto integrado a fin de explicitar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas con el propósito de hacer un aporte hacia la corrección de rumbos y optimización de acciones emprendidas.

PALABRAS CLAVE

MERCOSUR, estructura Institucional, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas

ABSTRACT

Twenty years after its creation, MERCOSUR has become one of the integration processes that has remained for a longer time in Latin America.

Undoubtedly, at present, the member states are willing to ensure its development.

In this context, the question that arises is whether MERCOSUR will be able to go further deep in its scope, to achieve the desired common market or to expand itself towards other Latin American states in the future. Signs in both directions can be seen.

The legal and institutional structure is a substantial hinge for its new configuration. The model of its progress is defined through its organizational structure.

For these reasons, it would be appropriate to contribute to a legal –institutional balance, in order to explain the strengths, weaknesses, opportunities and threats it faces with the purpose of making a contribution towards the improvement of its directions and enhancement of the decisions taken.

KEYWORDS

MERCOSUR, institutional structure, strengths, weaknesses, opportunities, threats.



1. UN ANÁLISIS FODA¹ PARA EL MERCOSUR

El 26 de marzo de 2011 se cumplieron dos décadas de la firma del Tratado de Asunción (TA). Con satisfacción puede comprobarse que los socios fundadores de este bloque mantienen su voluntad de un mayor desarrollo del proceso de integración emprendido, de la mano de una importante expectativa acerca de su futuro.

Es que en el marco de la integración no desaparecen las tensiones y los conflictos, pero si se modifica el modo de su tratamiento (Gajate, 2011). “Las tensiones comerciales, ambientales y de seguridad democrática tienden a sustituir las tensiones provocadas en otras décadas por las doctrinas de seguridad nacional. El paradigma del presente busca contribuir a la cohesión social y territorial, reducir tensiones y conflictos entre países y consolidar los procesos de integración por medio de la interacción continua y sostenida” (Rhi Sausi, 2010: 2).

Las nuevas democracias latinoamericanas buscan cimentarse en un contexto de inestabilidad política y gran heterogeneidad social. Quizás éstas sean las razones por las que se tornan en complejos objetos de estudio. Convergen en sus conformaciones diversos planos sobre los cuales es necesario reflexionar. Los procesos de integración regional intentan definir marcos de desarrollo institucional y cualifican los costos y los beneficios de su sostenimiento para asegurar la adhesión continua de sus miembros y consolidar los procesos transitados (Gajate, 2010).

Así es que, si bien el Tratado de Asunción es producto del nuevo dinamismo integrador de comienzos de la década del 90 y se inserta en la concepción del regionalismo abierto; se ha constituido –asimismo- como un instrumento para la consolidación democrática en el cono sur. Nuestros países han garantizado en estas últimas décadas los principios jurídicos propios del Estado de derecho en dichas iniciativas, aunque en la actualidad se revele un cierto debilitamiento de sus instituciones.

¹ FODA: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Metodología cuya conformación se le atribuye a Albert Humphrey, especialista en gestión organizacional y cambio cultural, Universidad de Harvard.



Este proceso subregional nace con el propósito de avanzar hacia un grado más profundo², no obstante en su concepción podría decirse que conviven dos subsistemas conceptuales que se han influido mutuamente: las circunstancias en las que se crea y los objetivos e intereses que impulsaron tal creación (Best, 1994).

El texto del mismo del tratado anuncia que "la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social" (TA, Preámbulo). En igual sentido expresa que los socios entienden que "ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio" (TA, Preámbulo).

Actualmente, en términos de comercio, el 35% de las compras al exterior argentinas fueron hechas en el ámbito del MERCOSUR. El bloque a su vez concentró el 29% de las exportaciones argentinas. Comparando estos resultados con marzo de 2010, los envíos argentinos hacia su principal socio comercial –Brasil- aumentaron 35%, mientras que las importaciones provenientes del mismo aumentaron 40%. (INDEC, 2011).

La pregunta que cabe es si el resto de los objetivos previstos en el TA han obtenido similar desarrollo y en qué medida la organización jurídico-institucional ha posibilitado la concreción de los mismos. Quizás las ambiciosas metas adolecieron de instrumentos jurídico-normativos como para sostener la profundización en otros sentidos.

La morfología original del MERCOSUR ha sufrido cambios operados en su evolución. De modo que esta mutación nos permite aseverar que también se han trocado visiones sobre el modelo y se han operado correcciones que los diferentes actores

² CUMBRE DEL MERCOSUR. Declaración Conjunta de los Presidentes. 30 de junio de 2000. CONSEJO MERCADO COMÚN, Reunión XXII, 7/02, Acta N° 1, Pto.2, Evaluación de la situación general del MERCOSUR y de la Región: "...las Delegaciones coincidieron en que una mayor profundización del proceso de integración constituye la principal opción estratégica de sus países".



fueran señalando. En el presente análisis nos centraremos en los aspectos jurídico – institucionales entendiendo que su funcionalidad es la llave para alcanzar una pretendida madurez organizacional que implique el mejor camino para efectivizar todos los objetivos del MERCOSUR en las diversas áreas en las que se desarrolla.

Veinte años de vigencia invitan a analizar luces y sombras, logros y cuentas pendientes en vista a potenciar lo obtenido y neutralizar las tendencias negativas.

Por estos días se señala que existe un punto débil: la estructura institucional, caracterizada por un intergubernamentalismo poco responsable y eficaz, en el cual -a diferencia de cualquier otro modelo- el poder de algunos ámbitos estatales es omnicompreensivo (Perotti, 2011).

No obstante las múltiples observaciones en cuanto a las adolecencias de los sistemas creados³, los Estados que conforman los procesos de integración comprenden que su permanencia en ellos es significativamente más ventajosa que salirse de los mismos. Se observa una clara voluntad política que expresa una elección por la integración, no obstante se advierte que aún no se ha encaminado hacia la adopción de estructuras supranacionales.

Utilizaremos la matriz FODA como herramienta, dado su uso estratégico y atento a ser una de las metodologías más utilizadas para conocer la situación real en que se encuentra una organización (Dyson, 2004).

2. EL MERCOSUR Y SUS PRINCIPIOS CONSTITUTIVOS

El TA ha definido un particular modo de integración entre sus cuatro países firmantes consistente en la creación de un Mercado Común al 31 de diciembre de 1994. Comprometió un singular e indubitado grado de integración: el Mercado Común⁴.

Cinco pilares básicos sustentaron el emprendimiento:

³ Véase: GAJATE 2010; MELLADO Noemí (editora) y otros, 2009; SELA, 2007; SANAHUJA, 2009; PEROTTI-DREYZIN DE KLOR, 2010; entre otros.

⁴ TRATADO DE ASUNCION. 26-3-1991. T.O. Ley 23. 981 B.O.N. 14-8-91. Conf. art. 1º *Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994...*



- La libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción;
- El arancel externo común;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales;
- La armonización de las legislaciones en las áreas pertinentes;
- La reciprocidad de derechos y obligaciones.⁵

El programa presentado en el tratado fundacional del MERCOSUR ha basado su ejecución en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Los tres conceptos informan, dan sentido y contenido a todo el proceso de creación y conformación del MERCOSUR, y debieron ser aplicados en cada etapa y en cada negociación relativa a los derechos y deberes de las partes (Estrella Faria, 1993) (Gross Espiell, 1991).

En relación al primer principio -*gradualidad*- cabe precisar que se trata de concretar el mercado común por etapas sucesivas y de intensidad creciente. La primera lección aprendida en la evolución de 20 años de nuestro proceso MERCOSUR es que un espacio de integración entre países vecinos se construye gradualmente. Es una construcción compleja que lleva tiempo y que no recorre una trayectoria lineal (Peña, 2011).

El principio de *flexibilidad* invita a reconocer situaciones especiales, permitiendo el retiro circunstancial y excepcional de ventajas otorgadas cuando sostener cierta medida implica afectar el anterior principio. Importa reconocer que muchas veces el ritmo que se imprimirá podrá ser variable, e incluso en algunas circunstancias admitir cierto retroceso, cuando circunstancias excepcionales así lo requieran.

El *equilibrio* determina la base sobre la cual el desarrollo del proceso intenta ser armónico. De esta manera las modalidades adoptadas no deberán reflejar perjuicio para una parte y beneficio para otra. El principio significa compartir y distribuir tanto el costo social y económico como los beneficios de la integración.

Los mencionados principios fundantes del TA tienen su origen en los acuerdos argentino-brasileños -antecedentes inmediatos del MERCOSUR- y han sido transferidos *ipsis litteris* al tratado de creación del MERCOSUR.

⁵ TRATADO DE ASUNCION. Conforme artículos 1 y 2.



Comprendidos en su origen, dichos principios constituyen la esencia de la transición de "lo bilateral a lo cuatrilateral"⁶. Por tanto, los principios definidos han informado la transición del ACE18 al MERCOSUR siendo guías interpretativas de los compromisos asumidos.

Analicemos que implicó cada uno de ellos en el programa de implementación.

2.1. En cuanto al principio de **gradualidad** se vio expresado en el Anexo 1 e implicó:

- Una categoría para cada uno de los cuatro miembros consistente en listas de excepciones definidas en los Ítems NALADI (nomenclador ALADI) con el siguiente número:
 - . 394 ítems para Argentina
 - . 314 ítems para Brasil
 - . 439 ítems para Paraguay
 - . 960 ítems para Uruguay

Asimismo implicó el tratamiento en dos categorías del Programa de Liberación en cuanto a las listas de excepción:

- . Argentina y Brasil: 20 % anual desde el 31/12/90 hasta el 31/12/94
- . Paraguay y Uruguay: 10 % desde el 31/12/94 y 20 % anual desde el 31/12/91 al 31/12/95

Conforme el informe de ALADI: 2011 la situación actual es la siguiente:

De conformidad con las Decisiones N° 68/00 (art. 4°), N° 31/03, N° 38/05, N° 59/07 y 28/09 del Consejo Mercado Común, los Estados Partes del MERCOSUR podrán mantener una lista de 100 (cien) ítems de la NCM exceptuados temporariamente del Arancel Externo Común.

Para el caso de Argentina dicha lista quedó reducida a 93 ítems a partir del el 1° de febrero de 2009, a 80 ítems a partir del 1° de febrero de 2010 y a 50 ítems a partir del 1° de agosto de 2010, finalizando la vigencia de la misma el 31 de diciembre de 2011. La Lista de Excepciones al AEC está contenida en el Anexo II del Decreto N° 509/07.

La Decisión N° 58/10 del CMC de 16 de diciembre de 2010 estableció lo siguiente:

⁶ BIZZOZERO Lincoln – ABREU Sergio (2000). *Los países pequeños: su rol en el proceso de integración*. Fernando Mateo –Editor-. BID-INTAL. Documento de divulgación 8. Julio. Pág. 45. En línea: www.iadb.org/intal/.../e_INTAL_DD_08_2000_bizzozero_abreu.pdf



- Ampliar la vigencia de la Lista Nacional de Excepciones del AEC para Argentina y Brasil hasta el 31 de diciembre de 2015.
- En el caso de Uruguay, podrá exceptuar del AEC 225 bienes hasta el 31 de diciembre de 2017.
- Tratándose de Paraguay, esta nación podrá exceptuar del AEC 649 códigos hasta el 31 de diciembre de 2019.

Al elaborar sus listas de excepciones, los Estados partes del MERCOSUR deberán tener en cuenta la oferta exportable del bloque. Las listas podrán modificarse, hasta un 20%, cada seis meses.

Los Estados parte del MERCOSUR deberán notificar en la primera Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del primer semestre de 2011, los códigos NCM que integran sus respectivas listas. A partir de esa fecha, los códigos NCM que integren dichas listas serán notificados a la Secretaria del MERCOSUR, antes del 31 de enero y del 31 de julio de cada año.

La Decisión 58/10 deberá ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados parte del Mercosur antes del 30 de junio de 2011.

2.2. El principio de **flexibilidad** se manifestó en la definición del Anexo IV:

- Un sistema de salvaguardias consistente en excepciones al programa de liberación comercial por causas excepcionales y sobrevinientes por cortos períodos y para determinadas importaciones.
- Diferencias puntuales de ritmo para Paraguay y Uruguay (artículo 16)
- Respeto a dos categorías: Argentina - Brasil y Uruguay - Paraguay

La evolución en este punto encontró su redefinición en la Decisión del CMC/33/07 que aprobó un Plan Estratégico para la Superación de Asimetrías que implica la consideración de un numeroso conjunto de problemas que ha de ser abordado orgánicamente por el MERCOSUR.

Las actuales opiniones sobre la evolución en este punto marcan que “la calidad de la definición de los intereses nacionales se juega en la eficaz consulta entre todos los sectores gubernamentales y sociales potencialmente afectados por los resultados del



proceso de integración. La efectividad de las reglas de juego que se pactan -medida por su impacto en las inversiones productivas-.se centra en la atención a cada una de las circunstancias particulares planteada por los Estados parte (Peña, 2011).

2.3. El principio de **equilibrio** consistió en dos acciones:

- La comparación periódica de balances de parámetros de desarrollo de cada Estado y sus proyecciones
- La determinación de la incidencia negativa y positiva de la integración de tales evoluciones

Durante los primeros años se produjeron importantes ganancias para todos los países, tanto en términos de reducción de los indicadores de pobreza, como en crecimiento del PIB, inversión, ingreso per cápita y comercio intrazona. Sin embargo, a la postre se vería que la buena coyuntura de aquel entonces desvió el foco de atención impidiendo percibir un cúmulo de dificultades que permanecieron latentes: las imperfecciones de las que adolecía el MERCOSUR, y las diferencias en los modelos económicos aplicados por la Argentina y Brasil, que ahondaban la brecha de competitividad en la industria (ABECEB, 2011).

No obstante en su evolución se han evidenciado carencias en la debida coordinación de políticas macroeconómicas, fundamentalmente a partir de los sucesos de fuerte inestabilidad que se precipitaron sobre finales de la pasada década y principios de la presente que han dejado en evidencia la fragilidad de una integración sin coordinación de políticas.

Quizás el avance más concreto en este punto haya sido la conformación del FOCEM - Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR- destinado a financiar proyectos en beneficio de las economías menores del MERCOSUR. Se encuentra operativo desde 2006 y constituye el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías. Está integrado por contribuciones financieras de los Estados Partes - no reembolsables - con un monto total de USD 100 millones. En 10 años de duración, el FOCEM tendrá disponibles recursos totales por casi USD 1.000 millones.



Los objetivos del Fondo son: promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración.

En este sentido se ha señalado que integrar países es un ejercicio continuo de tejer redes de intereses comunes. No se logra en un día ni en veinte años. Es una tarea que no tiene un producto final ni político ni económico. Y tampoco tiene un seguro contra el retroceso, el vaciamiento o el fracaso (Peña, 2011).

2.4. LOS PRINCIPIOS Y SU FODA

Con fundamento en los precedentes desarrollos advertimos que en los aspectos constitutivos y sus principios rectores cabe la siguiente evaluación.

CUADRO N° 1: LOS PRINCIPIOS Y SU FODA

	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Gradualidad	Permitió avanzar en la configuración del MERCOSUR sin violentar las etapas de desgravación	Significó el esfuerzo por reducir las listas de excepciones que atentan contra la definición del AEC	No se cumplió el cronograma previsto hasta diciembre de 1994. Aún no se ha avanzado más allá de una zona aduanera imperfecta	La configuración de un mercado común aparece cada vez más lejana si se insiste en mantener listas de excepciones que tienden a consolidarse
Flexibilidad	Determina la forma de ajustar el alcance y el ritmo de los objetivos acordados	A partir del establecimiento de las "diferencias puntuales de ritmo" Uruguay y Paraguay pudieron negociar particulares situaciones	Aún no se ha encontrado un esquema institucional permanente para el tratamiento profundo de las asimetrías	Si no se concreta el Plan Estratégico definido, Paraguay y Uruguay contarán con válidas argumentaciones en cuanto a la percepción de los beneficios en el bloque
Equilibrio	Los intereses en juego, así como las ventajas resultantes, deberán ser proporcionalmente equivalentes para todos los países.	Este principio posibilita clarificar costos y beneficios de la integración	Aún el FOCEM se encuentra en un período de configuración	Los objetivos definidos son diversos y amplios. Si no se estructuran destinaciones específicas podría diluirse la afectación concreta de fondos

Fuente: Elaboración propia en base a los tratados constitutivos, sus modificaciones y normativa derivada MERCOSUR.



3. LA ESTRUCTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL Y SU FUNCIONALIDAD

La construcción de espacios integrados involucra a los Estados partes en dimensiones que claramente exceden a sus mercados. Se trata de la interpenetración de sus sistemas en los aspectos económicos, políticos, sociales y jurídicos. Esta última dimensión se ve impactada de las profundas transformaciones que el fenómeno multidimensional implica.

La más notoria de dichas evoluciones se refleja en las nuevas concepciones acerca de la soberanía e independencia de cada Estado partícipe. Las nociones de delegación de competencias, representatividad, participación, sustentabilidad jurídica y gobernabilidad se abren paso en las configuraciones jurídico – institucionales que se adoptan.

Los dilemas que se presentan en la definición de una estructura jurídico–institucional de bloque obligan a optar entre: intergubernamentalismo o supranacionalidad, interpresidencialismo o interparlamentarismo, delegación de competencias o conservación de controles constitucionales. Tales opciones enfrentan una demanda social de mayor seguridad jurídica y legitimidad junto al requerimiento de eficiencia decisional y avance del sistema.

No obstante las múltiples observaciones en cuanto a las adolescencias de los sistemas creados⁷, los Estados que conforman los procesos de integración comprenden que su permanencia en ellos es significativamente más ventajosa que salirse de los mismos. Se observa una clara voluntad política que expresa una elección por la integración, no obstante se advierte que aún no se ha encaminado hacia la adopción de estructuras supranacionales.

La relevancia de reflexionar sobre los marcos jurídico–institucionales radica en que la estructura institucional manifiesta las prioridades y visiones de los Estados sobre el papel que se aspira cumplir con las políticas a implementar hacia el futuro de la integración pretendida.

⁷ Ídem nota 3.



Es así como partimos de la convicción de que la calidad institucional facilita la ejecución y formulación de políticas de integración y contribuye a la durabilidad de los compromisos. Así como también advertimos que la multiplicación y creación de órganos no conduce de por sí a un más profundo grado de integración.

Respecto al MERCOSUR sus deficiencias giran en torno al carácter intergubernamental de su estructura orgánica, deficiencias en la representatividad, ausencia de seguridad jurídica, ausencia de instancias técnicas independientes, insuficiencia en el mecanismo de votación de los órganos, como así también en la aprobación e implementación de las normas MERCOSUR y otras relacionadas con el sistema de solución de controversias. Estas deficiencias también constituyen un obstáculo para una armonización legislativa.

Fructuosa literatura ha abundado sobre los costos que imponen los sistemas presidenciales en condiciones políticas y sociales adversas a ese sistema de gobierno, así como las prácticas generalizadas de corrupción y la desigualdad de condición social de las personas. (Linz y Valenzuela 1994, Colomer, 2004: 176-184). Razones todas que han contribuido a configurar un clima de desconfianza.

En camino hacia un tratamiento que integre los aspectos institucionales de la problemática que nos ocupa destacamos la posición de Valdés Ugalde, 2008 que expresamente plantea: *Es necesario proponer la identificación en las esferas y procesos de concurrencia de mecanismos y reglas de control y autocontrol de la conducta de los individuos, de las organizaciones sociales y gubernamentales, que hacen el tipo de desempeño de la economía y la política y que tienen una instancia privilegiada de formación en las instituciones formadas por los sistemas consuetudinarios y formales del derecho.* En este sentido, cobra relevancia el análisis del proceso, su configuración jurídico-institucional, su sistema de toma de decisiones y la eficacia de las resoluciones finales.

3.1. BALANCE DE LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS DECISORIOS

Una primera y somera descripción de la estructura orgánico-funcional del MERCOSUR nos permite diferenciar para su análisis las instituciones decisorias de las que no gozan de esta facultad. Primeramente nos referiremos a ellas para luego referenciar al



Parlamento y al sistema de solución de controversias al solo efecto de visualizar las evaluaciones que se explicitarán seguidamente.

El Consejo del Mercado Común (CMC) se constituyó como la instancia decisoria máxima puesto que está a cargo de la coordinación política del proceso de integración, y ejerce la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR, acordada por el Protocolo de Ouro Preto.

En razón de sus atribuciones, negocia y firma acuerdos con terceros países, con grupos de países y con organismos internacionales. Está facultado para crear o eliminar órganos auxiliares.

La normativa emanada de este órgano se formaliza en decisiones. Sus reuniones son coordinadas por los Ministros de Relaciones Exteriores y al menos una vez por semestre participan en ellas los Presidentes de los Estados Miembros. Cabe señalar que las Cumbres Presidenciales se han desarrollado como una expresión central para la explicitación de políticas y rumbos de acción (Mellado, 2010). Sus órganos auxiliares son: la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales; la Reunión de Ministros de Educación, la Reunión de Ministros de Justicia, la Reunión de Ministros de Trabajo, la Reunión de Ministros de Agricultura, la Reunión de Ministros de Cultura, la Reunión de Ministros del Interior, la Reunión de Ministros de Salud, la Reunión de Ministros de Industria, la Reunión de Ministros de Minería y Energía, la Reunión de Ministros de Turismo, la Reunión de Ministros de Medio Ambiente, la Reunión de Ministros de Cultura, la Reunión de Ministros de Desarrollo Social y el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), creado en 1998, e integrado especialmente por las Reuniones de Ministros competentes en temas no comerciales.

En 2003 se crea la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) cuya función central es asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Tempore.

El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo. Goza de facultad de iniciativa y emite resoluciones en virtud de su capacidad decisoria. Está integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los



Bancos Centrales. Se estructura mediante Subgrupos de Trabajo. Sus funciones consisten en general en proponer proyectos de decisión al Consejo de Mercado Común y adopta las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones del Consejo. Fija los programas de trabajo y aprueba el presupuesto.

Sus órganos auxiliares son los Subgrupos de Trabajo (SGT), en la actualidad 15; Reuniones Especializadas, hoy 18; Grupos *Ad Hoc*, 15 en la actual estructura y 8 Institutos, Observatorios, Grupos, Comisiones y Comités (MERCOSUR, Secretaría, 2011)⁸.

La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), goza de capacidad decisoria y en tal sentido se expresa a través de directivas y propuestas. Es el órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común. Su función primordial es velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados para el funcionamiento de la unión aduanera y para el seguimiento y revisión de los temas y materias vinculadas con las políticas comerciales comunes, con el comercio intrazona y con terceros países.

Adopta las decisiones sobre la administración y aplicación del arancel externo común. Sus órganos auxiliares son: los Comités Técnicos: CT1: Aranceles, nomenclatura y clasificación de mercaderías, CT2: Asuntos aduaneros, CT3: Normas y disciplinas comerciales, CT4: Políticas públicas que distorsionan la competitividad, CT5: Defensa de la Competencia, CT6: Estadísticas de Comercio Exterior MERCOSUR y CT7: Defensa del consumidor y el Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias.

El Foro Consultivo Económico y Social (FCES) es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado. Adopta recomendaciones que serán elevadas al Grupo Mercado Común, aunque no son vinculantes. Su participación se fue ampliando en las diferentes secciones nacionales y se han incorporado representantes y temáticas vinculadas a la evolución del proceso.

⁸ MERCOSUR. Secretaría Técnica (2011), en línea
http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=secretaria1&channel=&seccion=2
(Consulta 08-04-2011)



La participación de la sociedad civil se intentó canalizar a través de este órgano consultivo ya que representa a los sectores económicos y sociales de cada uno de los Estados Parte. Es el único órgano que representa al sector privado. Sin embargo su implementación no fue exitosa puesto que fue percibido como un logro meramente simbólico por los operadores privados que comprendieron rápidamente que su poder de presión funcionaba con mayor efectividad en el plano doméstico. Sus órganos auxiliares son las Comisiones y el Comité Mixto CES-FCES.

El MERCOSUR cuenta además con una Secretaría, con sede en Montevideo, que se desempeña como órgano de apoyo operativo de los demás órganos del MERCOSUR. Desde mayo de 2003 se creó un Sector de Asesoría Técnica a fin de convertir gradualmente a la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica. Sus funciones son básicamente: el apoyo técnico a los órganos del MERCOSUR, el seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración, y el control de consistencia jurídica de los actos y normas emanadas de los órganos del MERCOSUR.

Cabe señalar que en 2003 se creó la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, dependiente del Consejo del Mercado Común, con sede en Montevideo, integrada por los cuatro embajadores ante la ALADI y el MERCOSUR y un Presidente, que no representa a ninguno de los países miembros.

En una nueva etapa de avances institucionales emprendida a partir de 2007, el Consejo del Mercado Común definió los siguientes lineamientos para la reforma institucional del bloque (Decisión CMC N° 56/07):

- Reestructuración de los órganos decisorios del MERCOSUR y de sus foros subordinados, lo que incluye sus competencias.
- Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias del MERCOSUR y fortalecimiento de sus órganos institucionales.
- Perfeccionamiento del sistema de incorporación, vigencia y aplicación de la normativa del MERCOSUR.
- Establecimiento de un presupuesto MERCOSUR que contemple los requerimientos presupuestarios de la Secretaría del MERCOSUR y la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión.



Mediante la Resolución GMC N° 06/10 el Grupo Mercado Común aprobó la creación de la "Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del MERCOSUR" (RANAIM), con el fin de analizar los aspectos institucionales centrales del MERCOSUR y formular propuestas tendientes a la profundización del proceso de integración y al fortalecimiento de sus instituciones.

No obstante, la vida institucional del MERCOSUR merece un análisis crítico en base a la detección de variadas insuficiencias.

Los referidos órganos decisorios explicitados *supra* son la expresión tangible de la elección de la modalidad intergubernamental para la conformación del MERCOSUR. No podemos soslayar las imperfecciones, limitaciones, e incluso carencias que padece este esquema de integración regional en este plano. Ello, refleja el bajo grado de compromiso asumido por los Estados partes que se han negado sistemáticamente a ceder atribuciones a los órganos del bloque.

El papel central que han jugado los presidentes de los países miembros, verificable en el caso del MERCOSUR tanto en los momentos de inicio del proceso de integración (Alfonsín – Sarney) como en los momentos de crisis (Menem – Cardoso), ha llevado a algunos autores a referirse en relación a este proceso de integración como un tipo extremo de intergubernamentalismo, denominado interpresidencialismo (Malamud, 2001). Esta modalidad ha permitido una mayor flexibilidad en las relaciones entre los socios, sometidas continuamente a fuertes tensiones por las crisis económico-sociales en las que viven inmersos, y ha generado un ámbito de resolución de conflictos de naturaleza "política" más que "jurídica", como ocurre en el caso de la Unión Europea.

Los cargos que se le ha imputado, y se le señalan actualmente al régimen presidencialista, se refieren fundamentalmente a su rigidez y a sus posibilidades de "bloqueo" de la división político-institucional, a la baja propensión cooperativa y a sus marcas de eficiencia, remitiendo a elementos de la matriz constitutiva: independencia de poderes; legitimidad doble del parlamento y del presidente; períodos fijos para los respectivos mandatos, con las ventajas y desventajas que presenta caso a caso la reelección y la no reelección; dificultades para dirimir conflictos entre los polos de autoridad, un juego de suma-cero en el que el ganador se lleva todo (Lazaro, 2000).



Lo señalado precedentemente ha de sumarse al catálogo de facultades del Poder Ejecutivo, los grados de concentración del mando y las líneas de equilibrio institucional, los ciclos de productividad política y de sanción legislativa recortados por el mandato fijo, la temporada electoral y las ecuaciones de competencia, contando igualmente la falta de incentivos para armar coaliciones duraderas y el riesgo de gobiernos de minoría más o menos ineficaces, así como de gobiernos de temperamento “plebiscitario” y vocaciones hegemónicas imperativas, más o menos monopólicas, más o menos excluyentes, con el agregado de los recursos de *by-pass* y las prácticas para-constitucionales (Rockman, 1997).

Así, en un marco de intergubernamentalismo exacerbado, el eje de la discusión sobre la existencia de un déficit democrático en los procesos de integración gira en torno a la baja participación de los poderes legislativos en la toma de decisiones a nivel regional. Según plantea Gerardo Caetano (2000): *la institucionalización de las integraciones parece tender a experimentar grandes dificultades para reproducir la tripartición de poderes en que ha cuajado en el plano de los Estados.*

Entre las causas para la aparición de este fenómeno, el autor enumera algunas posibilidades entre las que destaca el argumento de que el sesgo ejecutivista tiene que ver con una “autoproclamada” búsqueda de celeridad en las decisiones: Visión técnica que prioriza la velocidad de las determinaciones por sobre la forma y la legitimidad que esas decisiones puedan tener en el futuro.

Sin embargo, justamente, el debate sobre el déficit democrático se asoció con la existencia de un ejecutivismo sin ejecutividad, ya que se ha adolecido de rapidez en su evolución y han caído numerosas veces en períodos de parálisis.

En otro orden y advirtiendo que el presidencialismo centra su construcción sobre los intereses particulares de cada Estado, la crítica actual se centra en que carece el bloque -salvo por su tribunal- de cualquier espacio decisorio en el cual se defienda el interés regional; en esto reside -en gran medida- el germen de los males del MERCOSUR (Perotti, 2011).

Los acuerdos alcanzados en 2010 en torno a la unión aduanera –en especial la aprobación del código respectivo– y a la creación de la Corte de Justicia ayudan a tener esperanzas en el futuro. Pero estas conquistas requerirán, sin dudas, que el



apoyo político sea aún más decidido y que se dote al bloque de espacios decisorios independientes de los gobiernos. El éxito del MERCOSUR depende de ello (Perotti, 2011).

3.2. FODA DE LOS ORGANISMOS DEL MERCOSUR

CUADRO N° 2: FODA DE LOS ORGANISMOS DEL MERCOSUR

	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Consejo Mercado Común	Se configuró como el órgano político que lideró el avance del MERCOSUR. Mantuvo la voluntad de sostener el proceso.	Pudo superar las crisis del bloque y evitar que el conjunto pudiera desmembrarse. Las cumbres de Jefes y Jefas de Estado tienden a institucionalizarse.	Se centró en las conducciones de los gobiernos de turno. No construyó suficientemente la expresión de intereses comunes. Interpresidencialismo	Si no se reduce el sesgo presidencialista la falta de representatividad jaqueará el equilibrio del sistema
Grupo Mercado Común	Motorizó la iniciativa hacia la evolución del MERCOSUR. Sus resoluciones fueron la columna vertebral del desarrollo del MERCOSUR.	Configuró una estructura de organismos auxiliares flexible en la que tuvieron cabida diversas temáticas.	El incremento de organismos generó un proceso de burocratización. No siempre fue ejecutivo.	Caer en el juego tecnocrático constituye un gran peligro para esta organización.
Comisión de Comercio	Aplicó flexiblemente el mecanismo de desgravación arancelaria. Logró la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR.	Pudo equilibrar las diferencias planteadas por los Estados parte y emitió directivas relevantes.	Tuvo períodos de estancamiento y aún de involución	Los temas "sensibles" de excepción tienden a consolidarse. La constitución del mercado común en este sentido está amenazada
Foro Consultivo Económico y Social	Viabilizó la participación de los sectores de empresarios y trabajadores.	Generó opinión del sector privado no siempre conforme con el avance del sistema.	La representación lograda fue sólo simbólica. Su opinión no vinculante le restó fuerza a sus posicionamientos.	Si no se modifica su carácter solo consultivo, quedará comprometida la participación social que no encuentra cauce.
Secretaría del MERCOSUR	Se comportó como un verdadero órgano técnico.	Puede atribuírsele el constituirse como "la memoria institucional" del MERCOSUR.	No siempre gozó de su carácter técnico. Alguna de sus funciones fueron subestimadas ¹ .	Si no se revaloriza su rol y se potencia su capacidad operativa, el bloque perderá un pilar estratégico se su funcionalidad.

Fuente: Elaboración propia en base a los tratados constitutivos, sus modificaciones y normativa derivada MERCOSUR. 1. La SAM elaboraba un cuadro demostrativo de la internación de la normativa en los Estados parte, función que abandonó y sobre la cual existe gran desinformación.



3.3. EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

La eficaz solución de controversias contribuye a desdibujar el sentimiento de competencia y afianza la credibilidad del propio sistema (Rozenwurcel, Guillermo: 2004). Es que una de las principales causas de ruptura de la confianza entre socios es la adopción de medidas unilaterales que afectan directamente los acuerdos recíprocos. En el MERCOSUR esta causal es evidente como motivo y puede advertirse en los reclamos presentados en cada uno de los once laudos de los Tribunales Ad Hoc.

Excede a este estudio la descripción misma del sistema⁹. No obstante precisamos que el Sistema de Solución de Controversias se ha ido completando desde la firma del Tratado de Asunción hasta el Protocolo de Olivos. Numerosas Decisiones del Mercado Común han reglamentado sus instancias.

CUADRO N°3: PLEXO NORMATIVO DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Protocolos	Tratado de Asunción Protocolo de Brasilia Protocolo de Ouro Preto Protocolo de Olivos
Decisiones del Consejo Mercado Común	37/03 Reglamento del Protocolo de Olivos 23/04 Urgencias para el Sistema de Solución de Controversias 30/04 Reglas Modelo sobre Solución de Controversias 1/05 Establecimiento de la sede del Tribunal Permanente de Revisión en Asunción del Paraguay 18/05 Creación del Fondo para la Convergencia Estructural y el Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR 21/05 Propuesta de Reforma Integral Institucional para el MERCOSUR 26/05 Procedimiento Especial del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias originadas en acuerdos emanados de Reuniones de Ministros 30/05 Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión. 49/10 Propuesta para los Acuerdos con Estados Asociados
Opiniones Consultivas	CMC/DEC N°37/03: Reglamento del Protocolo de Olivos CMC/DEC N°02/07: Reglamento para solicitar opiniones consultivas por los TSJ CMC/DEC N°15/10: Plazos para emisión de opiniones consultivas

Fuente: Elaboración propia en base a Protocolos y normativa vigentes

⁹ Para observar una descripción más detallada del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, puede verse: AMZEL GINZBURG Clara (2010) y GAJATE, Rita (2005). "MERCOSUR: Solución de Controversias y Gobernabilidad", en GAJATE, Rita (2004). "Tribunales del MERCOSUR: Innovaciones en el Sistema de Solución de Controversias. Creación del Tribunal Administrativos Laboral del MERCOSUR". En: *Aportes para la Integración Latinoamericana*. N° 10. Diciembre. Sección Estudios.



Como puede observarse se ha producido una profusión normativa en relación a diferentes procedimientos que componen el sistema. Se ha confirmado su modalidad arbitral, aunque la tendencia –a partir de la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR)- es dotarlo de estabilidad y avanzar hacia la creación de doctrina uniforme.

La producción de laudos no ha sido la esperada en relación a la atención normativa que ha merecido. Sólo 11 laudos se emitieron en 14 años de vigencia desde que nació el MERCOSUR. El último laudo producido inaugura el procedimiento ante el TPR¹⁰ que entrara en vigencia en enero de 2004.

No obstante haber recibido el sistema severas críticas (Fundación Ebert Stiftung: marzo 2005), el PO contiene innovaciones que fueran señaladas como superadoras (Rozemberg–Pena, 2005). Ellas son la opción de foro para sustanciar una controversia, el control post-laudo y la creación del TPR y otras previsiones asociadas a una interpretación más uniforme de la normativa MERCOSUR.

En relación al control post – laudo se advierte como positivo el fortalecimiento de la obligatoriedad de la decisión final a partir de la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento. Así se prevé que el Tribunal pueda controlar las medidas efectivas que un Estado deba tomar para asegurar su cumplimiento. La creación del TPR permitirá resolver los recursos de revisión jurídica que le sean elevados pudiendo confirmar, modificar o revocar sus fundamentos jurídicos.

Como asignatura pendiente queda aún dotar al sistema de mayor efectividad a través de darle a los laudos mayor fuerza operativa. Este aspecto está relacionado directamente con el carácter supranacional del que adolece. Asimismo el costo del incumplimiento debería ser mayor. Quizás si se estableciese un sistema de sanciones se lograría disuadir a la hora de considerar no cumplir el laudo.

Si bien los particulares tienen un acceso indirecto al sistema, su participación directa en el proceso constituye la mayor deuda del mismo.

¹⁰ “Reclamo de la República Oriental del Uruguay contra la República Argentina en relación a la Prohibición de importación de neumáticos premoldeados”. 25/10/05



Otro de los avances destacables en la configuración del sistema de resolución de conflictos lo constituye la definición de normas para efectuar la opción de foro. Consiste en una alternativa admitida en el protocolo de Olivos aplicable a las controversias entre los Estados parte que están comprometidos en el ámbito de aplicación de dicho protocolo y que –asimismo- pueden ser sometidas para su solución a ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) o ante otros esquemas preferenciales de comercio de los que sean parte individualmente o a elección del demandante.

El Protocolo de Olivos admitió la posibilidad de solicitar opiniones consultivas (art. 3). Disposición que fuera complementada por la Decisión 2/07 –Reglamento del procedimiento para solicitar opiniones consultivas-. Sin duda, este mecanismo constituye un avance en la uniformidad del derecho del MERCOSUR y en la interpretación uniforme que es garantía de seguridad jurídica.

La noticia más relevante en relación al perfeccionamiento del sistema ha sido la aprobación por el Parlamento del MERCOSUR del Proyecto para la constitución de una Corte para el bloque. La disposición aprobada el 13 de diciembre de 2010 se identifica como MERCOSUR/PM/PN 2/2010 y prevé la creación del cuerpo sobre una base de conformación de una juez por cada Estado parte y sus respectivos suplentes.

La finalidad de su creación es dotar al bloque de un órgano jurisdiccional, judicial, independiente, con la función esencial de garantizar la interpretación y aplicación uniformes del derecho del MERCOSUR y afianzar la consolidación jurídica e institucional del proceso de integración.

Las principales competencias que le asigna el proyecto se estructuran en las acciones de nulidad (art.17), acción por omisión (arts. 22 y 23) y acción por incumplimiento (art. 27 *in fine* y 32). Asimismo será posible plantear ante ella cuestiones prejudiciales (art. 33).

Habiendo señalado las debilidades y avances en el sistema, destacamos la necesidad de propender a su perfeccionamiento, ya que si bien su mayor fuerza institucional no conducirá inexorablemente a una integración más profunda, sí reviste una condición



necesaria para que el MERCOSUR pueda tener instrumentos que apuntalen su mejor posicionamiento.

3.4. FODA del Sistema de Resolución de Controversias

CUADRO N° 4: FODA DEL SISTEMA DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Tribunales arbitrales Ad Hoc	Como primer sistema de resolución viabilizó la canalización de conflictos que anteriormente se dirimían políticamente.	Pudo constituir un avance en la institucionalidad del sistema. Aportó una visión jurídica independiente de la conducción política	Su estructura arbitral impidió que se generara doctrina en cada caso que fuera de aplicación obligada para los sucesivos tribunales. Produjo solo 11 laudos en 14 años	Su naturaleza jurídica le impidió ser un órgano de control del resto de la estructura jurídica – institucional. Su falta de <i>imperium</i> conspiró con la garantía de ejecutividad de sus pronunciamientos
Tribunal Permanente de Revisión	Constituye el primer intento por instaurar la permanencia en la construcción del Derecho del MERCOSUR. Otorga una instancia revisora para los afectados por conflictos propios de una mayor integración.	Brinda el marco para posibilitar una interpretación cada vez más uniforme de las soluciones aplicables a casos similares	El carácter de permanente está solo dado por el período en que dura el nombramiento del árbitro. Los particulares tienen solo una posibilidad indirecta de plantear sus conflictos.	Si no se le dota de mayores competencias y ejecutividad a los laudos el sistema seguirá adoleciendo de seguridad jurídica para las partes. La opción de foro jaquea una mirada exclusiva para el MERCOSUR
Opiniones Consultivas	Es un instrumento eficaz para contribuir a la aplicación uniforme del Derecho MERCOSUR	Contribuye a la interpretación uniforme deseada. Garantiza una visión MERCOSUR en el análisis del caso	Son limitados los legitimados a solicitarla. Tiene un procedimiento poco ágil.	Aún se desconocen sus beneficios por los operadores del sistema. Deberá contribuirse a la promoción del uso del instrumento.
Opción de Foro	Clarifica las posibilidades de elección el mejor tribunal competente para la dilucidación del caso. Evita el doble juzgamiento.	Privilegia la opción por el sistema de solución de controversias del MERCOSUR	Mantiene abierta la posibilidad de preferencia del tribunal más favorable al caso. <i>Forum shopping</i> .	Atenta contra la exclusividad del sistema MERCOSUR en la solución de conflictos.
Corte del	Dotará al bloque	Garantizará la	Implicará una	Reacciones



MERCOSUR	de un órgano jurisdiccional, judicial e independiente.	interpretación y aplicación uniformes del derecho MERCOSUR.	demanda presupuestaria inicial y la voluntad política de sostener su creación.	adversas ante sus pronunciamientos. Falta de acatamiento e incumplimientos de sus fallos.
-----------------	--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia en base a los tratados constitutivos, sus modificaciones y normativa derivada MERCOSUR.

3.5. PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Se ha configurado como el órgano de representación de la pluralidad ideológica y política de los pueblos de los países miembros del MERCOSUR. Fue creado el 9 de diciembre de 2005 por CMC 23/05 y comenzó a funcionar el 7 de mayo de 2007.

Sobre la base de la conformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta –CPC- creada por el Tratado de Asunción, en una primera etapa sus miembros fueron elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros, y en su etapa definitiva será elegido por voto directo -a partir de 2011- y simultáneo -desde 2015- de los ciudadanos siguiendo el criterio de representatividad ciudadana.

La creación del Parlamento del MERCOSUR es parte de un proceso abierto en 2002, de constitución de organismos y procedimientos que tienen como fin evidente institucionalizar el bloque y darle permanencia y autonomía política.

En ocasión de la XXVII Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, el 17 de diciembre de 2004 el Consejo del Mercado Común encomendó a la CPC la redacción de una propuesta de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, con el mandato de entregar la misma antes de la finalización de 2006.

La CPC realizó el proyecto con antelación a la fecha de vencimiento y el 9 de diciembre de 2005, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, firmaron el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR constituyendo el nuevo organismo.

El Parlamento de MERCOSUR debía comenzar a funcionar antes del 31 de diciembre de 2006, pero finalmente concretó su primer reunión el 7 de mayo de 2007, dejando de



existir la Comisión Parlamentaria Conjunta. En el mes de junio de 2008, se reunieron por primera vez fuera de Montevideo, en la ciudad de San Miguel de Tucumán, en conjunto con la XXXV Cumbre del MERCOSUR, realizada también en esa ciudad argentina.

La creación de este órgano actualiza el debate “parlamentarismo versus presidencialismo” que despunta en América Latina a mediados de los años ochenta, cuando varios países de la región entraban en el proceso de transición y salida de sus regímenes autoritarios hacia la configuración de sus democracias.

Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partidos son endeble y cuando el número de unidades es nutrido, en situaciones de pluripartidismo que tienden a ser consideradas problemáticas.

Ahora bien, desde otros posicionamientos, los autores que niegan, o al menos minimizan, la existencia de un problema de déficit democrático, al menos en el MERCOSUR cuestionan la idea de propender hacia un modelo como el europeo como un punto de llegada de la integración. Afirman, además, que dentro del marco intergubernamental existen posibilidades concretas para la afirmación democrática del proceso, entendiendo que la mejora no llegará por un cambio institucional hacia la supranacionalidad, sino por una modificación en las prácticas políticas de los sistemas y actores involucrados.

Además, la incorporación de instituciones supranacionales como es el parlamento regional, incluye la apertura del debate sobre los problemas de legitimidad de las acciones surgidas de instituciones donde los representantes del país pueden no ser parte de la mayoría que aprueba la norma. Así, temas como legitimidad y, sobre todo, soberanía, son puestos en primer plano, afectando la percepción democrática que se le busca asignar a un proceso donde la mayor cantidad de actores puedan estar involucrados en la toma de decisiones.

Siguiendo esta argumentación, la creación de un cuerpo legal tripartito a nivel regional, no haría más que duplicar las funciones que ya están cumpliendo los diversos poderes del Estado en el ámbito interno, donde los parlamentos tienen la obligación de incorporar la normativa a la legislación nacional.



A partir de estas afirmaciones cabe plantearse, si no obstante los modelos de relacionamiento elegidos, es posible aún la supranacionalidad en la arquitectura institucional de los procesos de integración vigentes y si esta será superadora del déficit democrático señalado.

Pacífica es la concepción que establece que la supranacionalidad se manifiesta en la norma o institución creada por acuerdo entre Estados nacionales que transfieren de manera voluntaria y libre, parcelas de soberanía o competencias, por lo que la norma creada tiene rango superior o primario a la legislación interna.

Más allá de la discusión teórica que excede al objeto de este trabajo, entendemos que hay límites constitucionales que los Estados miembros transfieren en el momento de decidir la organización institucional de un proceso de integración. Estas determinaciones previas condicionan, más allá del voluntarismo político la adopción del modelo estructural de la integración a desarrollar.

Porque cabe aclarar, que si bien la creación de este órgano se ha celebrado como un avance en la institucionalidad del sistema; adolece de la limitación de poder emanar normativa de tipo supranacional por la limitante de las definiciones constitucionales de los países miembros.

No es nuestra intención reproducir aquí análisis anteriormente efectuados en los cuales nos referenciamos¹¹. No obstante, es imposible soslayar una opinión valorativa sobre la evolución de un órgano de vital importancia para la funcionalidad institucional del MERCOSUR.

En virtud de fundar el cuadro FODA que se presenta seguidamente, proponemos visualizar su producción en el primer trienio de su funcionamiento.

CUADRO N° 5: PRODUCCIÓN NORMATIVA

	2007	2008	2009	Total
Declaraciones	6	25	6	37
Recomendaciones	2	11	13	26
Anteproyectos de normas	-	-	1	1
Proyectos de normas	-	-	2	2
Informes	-	-	1	1

¹¹ Véase Gajate 2010 para consultar sobre definición, estructura y funciones del PARLASUR.



Disposiciones	-	-	1	1
Total	8	36	24	68

Fuente: Elaboración propia en base a *Revista Integración y Cooperación Internacional*. N° 1. Octubre / Diciembre 2009. Págs. 17-22.

Como claramente puede observarse en el cuadro, la producción normativa del parlamento del MERCOSUR puede definirse como escasa si se valora cuantitativamente. Si bien recién ha comenzado a sesionar hacia fines de 2007, su producto a la fecha de cierre de este informe podría calificarse como “protocolar” en cuanto a su contenido en tanto se ha centrado a la aprobación de actos característicos de la forma mínima de intervención de un parlamento, esto es, su función consultiva y de deliberación, a través de declaraciones y recomendaciones -sin carácter vinculante muchas de las cuales se refieren a temas de la región sudamericana más no del bloque.

Si evaluamos las cifras, éstas no son trascendentales: un informe, un anteproyecto de norma nacional, dos proyectos de norma MERCOSUR, 26 recomendaciones y 37 declaraciones en dos años y medio. Pero más allá de los exiguos números, lo más preocupante es el hecho de que temas de relevancia para las sociedades de los Estados partes siguen ausentes del debate parlamentario regional.

No obstante, la contribución que se espera del los parlamentos del MERCOSUR guarda aún un valor potencial cuya necesidad de desarrollo se torna imperiosa en la búsqueda del fortalecimiento democrático.

Por las características presentadas de las instituciones legislativas, entendemos que no podrán esperarse profundas contribuciones si no se modifica su carácter estrictamente consultivo y no vinculante. En este sentido -y sin eufemismos- ha de propiciarse un avance hacia la supranacionalidad para lograr una incidencia que supere el arraigado presidencialismo que -en dimensión de escala- transforma a la integración en un interpresidencialismo sin controles de los demás poderes estatales.

La transformación de los parlamentos en órganos legislativos decisorios implica que la salida de esta problemática se operará con la constitución de espacios parlamentarios supranacionales, con amplios poderes, capaces de reducir la hegemonía de los ejecutivos en el bloque.



Para que el establecimiento del Parlamento constituya un aporte institucional positivo y no forme parte de una inconveniente multiplicación de órganos, debería encarnar la representación política y social de las comunidades de los Estados participantes. En este sentido, las esperanzas estaban puestas en la posibilidad de que el Parlamento ampliará la agenda interna del bloque y tendrá la capacidad de contener, articular y orientar los diversos intereses de las sociedades de los Estados partes que no encuentran cabida.

3.6. FODA del PARLASUR

CUADRO N°6: FODA DEL PARLASUR

	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Comisión Parlamentaria Conjunta	Constituyó un antecedente sustancial para la consideración de la representación ciudadana a través de sus parlamentarios.	Su producción-no vinculante- generó una visión desde el poder legislativo en ocasiones polar a la del ejecutivo sobre aspectos centrales del avance del MERCOSUR.	Su naturaleza integubernamental y no vinculante debilitó la expresión de sus posicionamientos. Su conformación orgánica no permitió el surgimiento de partidos políticos propios del MERCOSUR.	La ausencia de representación directa amenaza con la legitimidad de sus representaciones.
Parlamento del MERCOSUR	Representa un importante avance hacia la configuración tripartita de la organización del MERCOSUR.	Incorpora una dimensión e representatividad ciudadana directa crucial para el equilibrio de la toma de decisiones.	La limitación de orden constitucional de los Estados parte del MERCOSUR condiciona el valor jurídico de la normativa que produzca.	La implementación progresiva y dependiente de la voluntad política de los Estados parte para la concreción de las elecciones directas. Característica que –asimismo- condiciona amenaza con su concreta constitución.

Fuente: Elaboración propia en base a los tratados constitutivos, sus modificaciones y normativa derivada MERCOSUR.

4. CONCLUSIONES

El óptimo funcionamiento jurídico-institucional tiene aún cuentas pendientes en el MERCOSUR. No podría ser de otro modo dado que el período recorrido no es aún suficiente para la compleja implementación de un sistema jurídico que instrumente los ambiciosos objetivos del MERCOSUR.



Aún queda por considerar:

- El avance sostenido hacia el mercado común propuesto. La profundización del actual estado de la unión aduanera y la implementación del Código Aduanero del MERCOSUR.
- La existencia de importantes asimetrías constitucionales entre los países miembros.
- La práctica deficiente de los Estados en materia de incorporación de normas MERCOSUR que posibilita su vigencia unilateral en detrimento de la vigencia simultánea, generando inseguridad jurídica para los particulares que desconocen así el ámbito territorial de aplicación de tales normas.
- La falta de transparencia y la deficiente publicidad oficial de las normas MERCOSUR.
- La implementación de sistemas más ágiles en los órganos con opinión vinculante.
- El logro de una mayor participación social a través de órganos que la viabilicen.
- El completamiento del sistema de solución de controversias.
- La constitución plena del PARLASUR a través de las elecciones directas en cada uno de los Estados partes; entre otras cuestiones de relevancia.

Creemos que finalmente nuestros pueblos y naciones necesitan “más y mejor MERCOSUR”. Vale la pena el esfuerzo que demande esta impronta para lograr finalmente del desarrollo con mayor participación e inclusión.

BIBLIOGRAFÍA

ABECEB –Consultora- (2011). “Un futuro incierto”, en línea <http://www.lanacion.com.ar/1361038-un-futuro-incierto> (Consulta 07-04-2011).

ALADI (2011). “Servicio de apoyo al empresario”, en línea <http://www.aladi.org/nsfaladi/guiasimportacion.nsf/09267198f1324b64032574960062343c/fa9aa662f4f0420f032574b70048946d?OpenDocument> (Consulta 04-04-2011).

AMZEL GINZBURG Clara (2010). “MERCOSUR: Solución de Controversias y Gobernabilidad”. En: Mellado Noemí (editora) *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*. ISBN978-987-1579-34-1. Ed. Lerner. Córdoba, Argentina.

ARMANAGUE Juan Fernando (2007). “Antecedentes del MERCOSUR”. En Armanague Juan Fernando (coordinador), *Estudios sobre el MERCOSUR*; Mendoza, Argentina, Ediciones Jurídicas Cuyo.



BEST Edward (1994). "Sistemas institucionales para la integración regional". En *Integración latinoamericana*. BID – INTAL. Julio.

BIZZOZERO Lincoln – ABREU Sergio (2000). "Los países pequeños: su rol en el proceso de integración". Fernando Mateo –Editor-. BID-INTAL. Documento de divulgación 8. Julio. En línea: www.iadb.org/intal/.../e_INTAL_DD_08_2000_bizzozero_abreu.pdf (Consulta 28-3-2011).

CAETANO Gerardo (2000). "Las instituciones en los procesos de integración regional". En *Tema*, Fundación Ebert. Buenos Aires.

COLOMER Joseph M. (2004). "Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro". Gedisa. Barcelona. España.

DIARIO LA CAPITAL (2011). "El MERCOSUR cumple 20 años", en línea <http://www.lacapitalmdp.com/noticias/El-Pais/2011/03/25/177479.htm> (Consulta 27-03-2011).

DYSON Robert G (2004). "European journal of operational research". N° 152, pp. 631-640. Strategic development and swot analysis at University of Warwick.

ESTRELLA FARIA José Angelo (1993). "Integración Regional". Ministerio de Relaciones exteriores- Subsecretaría General de Asuntos de integración, económicos y de comercio exterior. Núcleo de Asesoramiento Técnico. Brasilia. Pg. VII.

FUNDACIÓN EBERT STIFTUNG (2005). "Desafíos Institucionales para el MERCOSUR. Relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad". Documento Preparatorio. Marzo.

GAJATE Rita Marcela (2005). "Tribunales del MERCOSUR: Innovaciones en el Sistema de Solución de Controversias. Creación del Tribunal Administrativos Laboral del MERCOSUR". En: *Aportes para la Integración Latinoamericana*. N° 10. Diciembre. Sección Estudios.

_____ (2010). "Los Parlamentos de la CAN y MERCOSUR: ¿Garantía de gobernabilidad para los bloques? En: Mellado Noemí (editora) *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*. ISBN978-987-1579-34-1.Ed. Lerner. Córdoba, Argentina.

_____ (2011). "Una conflictiva cuestión medioambiental subregional: El caso de las pasteras". En: Mellado Noemí (editora) *Infraestructura y gobernabilidad en el MERCOSUR*. Ed. Lerner. Córdoba, Argentina.



GARNELO Vicente (1998). "Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR". Documento de Divulgación N° 3. BID-INTAL.

GRANDI Jorge y BIZZÓZERO Lincoln (1997). "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. – Viejos y nuevos actores en el tejido subregional". En *Integración & Comercio*. INTAL – BID. N° 3. Sep – dic.

GROSS ESPIELL Héctor (1991). "El Tratado de Asunción: una aproximación a su problemática jurídica". *Revista de la Facultad de Derecho de Montevideo*. Julio-diciembre de 1991, N°1, pg. 21.

INDEC (2011). "Intercambio comercial argentino". ISSN 0327-796. Marzo.

LAZARO Jorge (2000). "Signos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina". En: *Publicación del Instituto de Ciencia Política*. UNRU –Universidad Nacional de la República- Uruguay.

LAZARO Jorge (1988). "El fin de siglo del corporativismo". En: *Nueva Sociedad*. Caracas.

LINZ Juan J. –VALENZUELA Arturo –Editores-.(1994). "The failure of presidential democracy. Comparative perspective. The case of Latin America". Baltimore, MD. Johns Hopkins University Press.

MALAMUD Andrés (2001). "Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR". En Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, EUDEBA, Buenos Aires.

MARTÍNEZ PUÑAL Antonio (2005). "El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad". Tórculo Edicións. Colección de Estudios Internacionales. Santiago de Compostela. España.

MELLADO Noemí –Editora- (2010). *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*. ISBN978-987-1579-34-1.Ed. Lerner. Córdoba, Argentina.

MERCOSUR. Página Oficial (2011), en línea
http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria&seccion=2
(Consulta 07-04-2011).



PEROTTI Alejandro (2011), "La institucionalidad, el punto débil", en línea <http://www.lanacion.com.ar/1361080-la-institucionalidad-el-punto-debil> (Consulta 07-04-2011).

PEROTTI, A. - DREYZIN DE KLOR, A (2010). "El Rol de los Tribunales Nacionales de los Estados del MERCOSUR". Advocatus. Córdoba. Argentina.

PEÑA Félix (2011), "Tiempo de explorar lecciones", en línea <http://www.lanacion.com.ar/1361094-tiempo-de-explorar-lecciones> (Consulta 07-04-2011).

RHI SAUSI José Luis (2010). "Gobernabilidad, convivencia Democrática y Fronteras". En: *Memorando de Política. Documentos*. FLACSO – AECID. San José. Costa Rica.

ROCKMAN Bert (1997). "The performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary systems. Presidential Institutions and democratic politics". Baltimore. The John Hopkins University Press.

SANAHUJA José Antonio (2006). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". En: *Pensamiento Iberoamericano* n° 0, "La Nueva agenda de desarrollo de América Latina", Madrid, pp. 75-106, en línea <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/0/la-nueva-agenda-de-desarrollo-de-america-latina/>

SCOTTI L. B. (2010). Armonización Legislativa en materia de insolvencia internacional de los grupos económicos: ¿una asignatura pendiente para el MERCOSUR?, Edición electrónica gratuita. Texto completo en línea www.eumed.net/libros/2010a/631/

REBOSSIO Alejandro (2011). "Integrados: los próximos años del MERCOSUR", en línea, <http://www.lanacion.com.ar/1360037-integrados-los-proximos-20-anos-del-mercosur> (Consulta 07-04-2011).

ROZEMBERG Ricardo – PENA Celina (2005). "MERCOSUR: ¿Una experiencia de desarrollo institucional sustentable". En *Revista de Comercio Exterior e Integración*. N° 2. CEI –Centro de Economía Internacional-, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Marzo.

ROZENWURCEL Guillermo (2001). "Los países del MERCOSUR frente al desafío del ALCA y la nueva agenda de negociaciones internacionales: ¿Cuál es su lugar en el mundo? Ed. PROSUR. Opciones 2001. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.



VALDES UGALDE Francisco (2008). "Gobernanza e Instituciones. Propuestas para una agenda de investigación". En: *Perfiles Latinoamericanos*. Enero-junio, N° 03. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Distrito Federal. México, pp 95-119. En línea: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11503105> (Consulta 8-04-2011).

VÁZQUEZ Mariana (2002). "Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las América". En *Revista de Ciencia Política*, n° 5/6, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 147-182

RITA MARCELA GAJATE: Especialista en Integración Latinoamericana. Abogada. Mediadora. Profesora Adjunta Ordinaria de Economía Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. Profesora de postgrado de Derecho de la Integración en la Maestría y Especialización en Integración Latinoamericana IIL - UNLP. Secretaria de Asuntos Académicos períodos 2007 – 2010 y 2010 – 2014 de la FCJyS–UNLP. Investigadora categorizada II del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (2010). Autora y coautora de más de 40 publicaciones nacionales y extranjeras en materia de Integración Regional.

E-mail: ritagajate@jursoc.unlp.edu.ar

Fecha de recepción: 13-04-2011

Fecha de aceptación: 16-05-2011