

# El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad



Antonio Martínez Puñal



**EL SISTEMA INSTITUCIONAL  
DEL MERCOSUR:  
DE LA  
INTERGUBERNAMENTALIDAD  
HACIA LA SUPRANACIONALIDAD**

**Antonio MARTÍNEZ PUÑAL**

Profesor Titular de Derecho Internacional Público y  
Relaciones Internacionales  
Universidade de Santiago de Compostela

**TÓRCULO EDICIÓN  
SANTIAGO DE COMPOSTELA, 2005**

**COLECCIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

# COLECCIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

## **Comité Científico**

### **Directores**

#### **Jorge Pueyo Losa**

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Santiago de Compostela*

#### **María Teresa Ponte Iglesias**

*Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Santiago de Compostela*

#### **Antonio Martínez Puñal**

*Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales  
Universidad de Santiago de Compostela*

### **Secretaría**

#### **María Isabel Lirola Delgado**

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales  
Universidad de Santiago de Compostela*

\*\*\*\*\*

#### **Oriol Casanova y La Rosa**

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universitat Pompeu Fabra de Barcelona*

#### **Manuel Pérez González**

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid*

#### **Alberto Herrero de la Fuente**

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Valladolid*

#### **Celestino del Arenal Moyúa**

*Catedrático de Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid*

#### **Eduardo Vilariño Pintos**

*Catedrático de Derecho Diplomático y Consular  
Universidad Complutense de Madrid*

#### **Romualdo Bermejo García**

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de León*

#### **José Manuel Sobrino Heredia**

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidade da Coruña*

#### **Concepción Escobar Hernández**

*Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Cantabria*

#### **Jorge Cardona Llorens**

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universitat Jaume I de Castellón*

*A Eduardo e Annie Corredoira,  
amigos,  
e a Eva e Victoria,  
suas fillas,  
como mostra sentida  
que quere agradecer  
a incondicional amizade  
e a cálida acollida  
que a min e outros tantos...  
en Xenevra teñen dispensado  
ao longo de moitos anos*



# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b> .....	9
<b>PRÓLOGO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO PRIMERO. EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR: ASPECTOS SOCIO-ECONÓMICOS Y JURÍDICO- INSTITUCIONALES</b> .....	17
I) MERCOSUR, globalización y regionalización. Una respuesta estratégica .....	17
II) Crecimiento y estancamiento socio-económico.....	43
III) Sobre el déficit jurídico-institucional. Hacia una revitalización del proceso de integración .....	72
 <b>CAPÍTULO SEGUNDO.</b> <b>INTERGUBERNAMENTALIDAD, INTERESES NACIONALES Y DESARROLLO INSTITUCIONAL</b> .....	93
I) Desarrollo institucional y limitaciones.....	93
1) Del Tratado de Asunción al Protocolo de Ouro Preto. El carácter evolutivo y flexible del sistema institucional .....	93
2) Modelo institucional e influencia de los intereses nacionales .....	105
a) Argentina, entre la dinámica intergubernamental y la idea de supranacionalidad .....	116
b) Brasil y su tradicional percepción “antisupranacionalista” .....	122
c) Paraguay a la expectativa de los cambios .....	134
d) Uruguay y las tendencias de corte supranacional..	137
II) Consideraciones finales .....	140

<b>CAPÍTULO TERCERO. LOS DESEQUILIBRIOS EN EL ACTUAL SISTEMA INSTITUCIONAL.....</b>	<b>145</b>
I) Reflexiones preliminares: la dinámica institucional en su estadio presente. <i>Luces y sombras</i> .....	145
II) Instituciones normativas. Un sistema institucional jerarquizado y de competencias asimétricas.....	150
1) <i>Un órgano superior, político y normativo</i> : El Consejo del Mercado Común (CMC).....	151
a) El CMC como órgano político y superior y con capacidad decisoria.....	151
b) Las Reuniones de Ministros como órganos auxiliares. Los ámbitos de la economía y la educación.....	168
c) La cooperación política: el Foro de Consulta y Concertación Política.....	181
2) <i>Un órgano normativo y ejecutivo</i> : El Grupo Mercado Común (GMC) .....	189
a) El GMC con competencias normativas y ejecutivas .....	189
b) Los Subgrupos de Trabajo y otros órganos auxiliares.....	199
3) <i>Un órgano normativo y predominantemente ejecutivo (resistencia de mínimos y base de supranacionalización)</i> : La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CMC).....	219
a) La CMC como órgano de asistencia y con competencias normativas.....	219
b) Los Comités Técnicos como órganos auxiliares.....	227
III) Instituciones consultivas. <i>En expectativa de consulta</i> ....	230



1) <i>A la espera de la representación popular: La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)</i> .....	230
a) <i>La CPC como un órgano sin competencias legislativas</i> .....	230
b) <i>Las Subcomisiones y la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente como órganos auxiliares</i> .....	261
2) <i>Un “desconocido” en escena: El Foro Consultivo Económico Social (FCES)</i> .....	264
a) <i>El FCES como un órgano de representación de los sectores económicos y sociales</i> .....	264
b) <i>Las Comisiones como órganos auxiliares</i> .....	280
IV) <i>Instituciones administrativas. La Secretaría Administrativa en proceso de refuerzo y transformación</i> .....	281
V) <i>Instituciones jurisdiccionales. A la espera de un Sistema Permanente de Solución de Controversias: Los Tribunales Arbitrales y el Tribunal (Arbitral) Permanente de Revisión (Protocolo de Olivos)</i> .....	303
1) <i>Planteamientos del Tratado de Asunción, Protocolo de Brasilia y Protocolo de Ouro Preto</i> .....	303
2) <i>El Protocolo de Olivos</i> .....	318
A) <i>Procedimientos previos a los Tribunales Arbitrales</i> .....	318
B) <i>Tribunales Arbitrales</i> .....	346
B.1) <i>Tribunales Arbitrales Ad Hoc</i> .....	346
B.2) <i>El Tribunal Permanente de Revisión</i> .....	359
a) <i>Como Tribunal Arbitral Ad Hoc en única instancia</i> .....	359

b) Como Tribunal ( <i>Arbitral</i> ) Permanente de Revisión.....	362
VI) Consideraciones finales .....	376
<b>CAPÍTULO CUARTO. COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN, SUPRANACIONALIDAD Y PLANTEAMIENTOS DE REFORMAS INSTITUCIONALES. DIFICULTADES CONSTITUCIONALES.....</b>	<b>395</b>
I) Cooperación, integración y supranacionalidad.....	395
II) Propuestas de reformas institucionales. Del continuismo a la supranacionalidad.....	413
1) Hacia la articulación de instituciones de corte supranacional bajo una división de poderes .....	413
2) Especial referencia a la creación de un órgano judicial de carácter permanente .....	435
III) Revisiones constitucionales en clave integracionista.....	459
1) Argentina. Una constitución en términos integracionistas.....	460
2) Brasil y la necesidad de una reformulación constitucional .....	463
3) Paraguay y su nueva constitución de corte supranacionalista.....	475
4) Uruguay y la conveniencia de una reformulación constitucional .....	478
<b>CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>487</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA CITADA .....</b>	<b>519</b>
<b>DIAGRAMA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR.....</b>	<b>579</b>

## **ABREVIATURAS**

<b>A.E.C.</b>	Arancel Externo Común
<b>C.C.M.</b>	Comisión de Comercio del MERCOSUR
<b>C.M.C.</b>	Consejo del Mercado Común
<b>C.P.C.</b>	Comisión Parlamentaria Conjunta
<b>C.T.</b>	Comité Técnico
<b>Dec.</b>	Decisión
<b>Dir.</b>	Directiva
<b>F.C.E.S.</b>	Foro Consultivo Económico y Social
<b>G.M.C.</b>	Grupo Mercado Común
<b>P.O.</b>	Protocolo de Olivos
<b>P.O.P.</b>	Protocolo de Ouro Preto
<b>Res.</b>	Resolución
<b>S.A.M.</b>	Secretaría Administrativa del MERCOSUR
<b>T.A.</b>	Tratado de Asunción



## PRÓLOGO

Esta nueva obra del Dr. Antonio Martínez Puñal, fruto de su fecunda experiencia investigadora en ese proceso regional abierto y dinámico encarnado por el MERCOSUR, representa, a mi juicio, una valiosa contribución doctrinal de referencia inexcusable para los especialistas y analistas de esta temática por no haber hasta el presente ninguna obra monográfica en la que se aborde desde una perspectiva global y con rigor crítico el objeto nuclear de este trabajo.

La presente obra, en un análisis jurídico serio y riguroso, expone qué es y cómo funciona el sistema institucional del MERCOSUR. Desde sus primeras páginas el autor muestra como uno de los elementos principales que le dan solidez a *un proceso de integración regional o subregional* –concebido desde los esquemas propios del fenómeno de la Organización internacional– consiste en la incorporación de un sistema institucional que debidamente desarrollado forme parte directamente del Acuerdo regional.

Pensado el MERCOSUR como un *proyecto abierto* y, por tanto, con una *estructura institucional* transcendida por un *carácter evolutivo*, que le posibilitaría, en principio, su acomodación a la propia cadencia del proceso; dinámica desde la que hay que explicar la naturaleza de sus mecanismos institucionales; estaríamos ante una dinámica presidida por la *transitoriedad*, y encaminada a alcanzar una *estructura*

*institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común*, tal cual se dispone en el artículo 18 del Tratado de Asunción.

Desde ese carácter *evolutivo y flexible* según el que se concibe la estructura orgánica del MERCOSUR, el Dr. Martínez Puñal realiza un detallado examen del sistema institucional actual con el fin de considerar la oportunidad de su renovación, valorando al respecto las posibilidades de cambio insinuadas por sus limitaciones, habida cuenta de las numerosas demandas advertidas durante los más de diez años de vida del MERCOSUR, y procurando, asimismo, llevar a cabo un diagnóstico de los rasgos y patologías propios de tal proceso de integración, en orden a la consideración de unas medidas correctoras viables. Todo ello a través de un enfoque esencialmente jurídico pero sin obviar los factores políticos, económicos y sociales implicados.

A lo largo de este estudio crítico del actual sistema institucional se procede al análisis de los órganos principales comenzando por las instituciones con *capacidad normativa* diferenciada, Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio del MERCOSUR, así como de los respectivos órganos auxiliares, para seguidamente tratar las instituciones consultivas, Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico Social, y, a continuación, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, terminando con una valoración de las instituciones jurisdiccionales a la luz de los Protocolos de Brasilia sobre Solución de Controversias y Ouro Preto, sin olvidar sus reformas tras la entrada en vigor del Protocolo de Olivos.

Como resultado de este estudio sobre las instituciones mercosureñas, surgen un conjunto de valoraciones, entre las que cabe destacar la relación existente entre las instituciones

normativas, en las cuales el autor advierte un *original* sistema institucional jerarquizado con competencias asimétricas, tal como se deduce de las disposiciones del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto. Dicha jerarquía institucional, con sus lógicas consecuencias en el ámbito de la jerarquía normativa constituye ciertamente un valioso complemento del principio de distribución de la competencia funcional, teniendo en cuenta la ambigüedad con que se pronuncian los instrumentos originarios respecto a la atribución de competencias.

Una vez efectuado el diagnóstico general a que nos venimos refiriendo, el autor está en condiciones de poder apreciar la existencia de una cierta atonía institucional en el MERCOSUR -- siendo extensible, por lo demás, dicha atonía al sistema normativo—, lo cual, como era de esperar, resultará —en opinión del Dr. Martínez Puñal-- un fiel y expresivo reflejo de los distintos perfiles que integran los específicos intereses nacionales y, consecuentemente, un claro exponente de la *concepción propia del proceso* y de la *valoración instrumental* de cada uno de los correspondientes Estados miembros.

Constatada, ante todo, la sintonía entre los distintos intereses nacionales y la arquitectura institucional de “naturaleza intergubernamental” del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto, compartimos esa necesidad, subrayada por el propio autor, de salvar la inconsistencia que puede apreciarse en el Tratado de Asunción entre su objetivo de establecimiento de un mercado común y los mecanismos diseñados para su consecución, lo que, a nuestro juicio, exigiría dar paso a un esquema cada vez más propio de la integración y, por tanto, “supranacional”.

A tal efecto, desde muy amplios sectores, principalmente doctrinales, se aprecia el creciente empeño por superar la fase de

intergubernamentalidad del proceso, sirviéndose como referente del modelo de “supranacionalidad” europeo, si bien conviene subrayar, en la línea de lo apuntado por un relevante sector doctrinal, que aunque el MERCOSUR no pueda copiar el modelo europeo, tratándose de dos realidades bien diferentes, debe contar, no obstante, con la dilatada y fructífera experiencia de las instituciones de la Unión Europea.

En suma, desde esta visión del sistema institucional del MERCOSUR ofrecida en esta excelente obra, el autor a través de un acertado tratamiento crítico, subraya como el *actual marco institucional* del MERCOSUR se manifiesta como claramente *insuficiente* para *gestionar* un proceso que pretende desembocar en un mercado común. Lo que le conduce a enunciar todo un abanico de medidas a adoptar en materia de renovación institucional, sobre cuyo particular se ha producido una destacada *communis opinio* doctrinal. Los *retos* del MERCOSUR son de tal envergadura que, como el propio autor advierte, la consecución – antecedida por las oportunas *revisiones constitucionales en clave integracionista* en Brasil y Uruguay-- de un *sistema institucional* razonablemente autónomo y de un *ordenamiento jurídico eficaz* -- no subordinado al actual régimen de recepción especial en los ordenamientos internos y de ausencia de *autonomía, primacía, aplicabilidad inmediata y efecto directo*-, resultarán ciertamente indispensables, viniendo, pues, a manifestarse el logro de tales medios como *objetivos inmediatos* a conseguir en el menor plazo de tiempo posible, en atención a los concretos objetivos integracionistas previstos por el Tratado constitutivo del Mercado Común del Sur.

Quisiera cerrar este Prólogo felicitando al Dr. Martínez Puñal por esta nueva monografía, que constituye una valiosa y relevante aportación doctrinal, en la que el autor hace gala de su



profundo conocimiento sobre el fenómeno de integración objeto de estudio. Asimismo, no puedo dejar de subrayar, de forma muy destacada, el hecho de que esta nueva aportación científica viene a sumarse a esa incansable labor investigadora desarrollada por los miembros del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Compostelana.

Jorge Pueyo Losa

*Catedrático de Derecho Internacional Público*

Santiago de Compostela, a 15 de octubre de 2005



## **Capítulo Primero**

### **EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR: ASPECTOS SOCIO-ECONÓMICOS Y JURÍDICO- INSTITUCIONALES.**

#### **I) MERCOSUR, globalización y regionalización. Una respuesta estratégica.**

Quisiéramos iniciar el estudio del tema adelantado en el título general de esta monografía señalando que las razones que nos han movido a ocuparnos de él deben ser comprendidas en el contexto de los grandes cambios políticos, económicos y sociales producidos en un contexto internacional marcado por la presencia de un complejo fenómeno de coexistencia de dos rasgos como la *globalización* y la *regionalización*, que, en principio, bien pudieran parecernos contradictorios.

Sin duda, el MERCOSUR<sup>1</sup>, integrado por Argentina, Brasil,

---

<sup>1</sup> El 26 de marzo de 1991, fue firmado en la capital paraguaya por los Presidentes y los Cancilleres de los respectivos Estados Parte el Tratado de Asunción, también conocido como Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. En virtud del art. 1 del citado Tratado, el mercado común a conformar “se denominará ‘Mercado Común del Sur’ (MERCOSUR)”. El *corpus* del Tratado fue inscripto como Acuerdo de Cooperación Económica N°. 18 (ACE 18), el 29 de noviembre de 1991, inscripción aprobada por la Resolución N°. 2 del Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana de Integración.

Bolivia y Chile, Estados asociados al MERCOSUR, celebraron Acuerdos internacionales con el MERCOSUR, con vistas a la creación de sendas Zonas de Libre

## Paraguay y Uruguay<sup>2</sup>, resulta para el estudioso un campo

---

Comercio que abarcarían, en cada caso, los territorios de los cuatros Estados miembros del MERCOSUR y de cada uno de ambos países. El Acuerdo con Bolivia, celebrado en Fortaleza (Brasil), el 16 de diciembre de 1996, entraría en vigor el 1 de marzo de 1997.

Igualmente procede señalar que Perú goza de la condición de Estado Asociado con base en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica MERCOSUR-Perú, el cual prevé la creación de un espacio económico ampliado mediante la conformación de una Zona de Libre Comercio.

El Presidente de Venezuela, H. Chávez durante una visita a Brasilia, en abril de 2001, hizo pública la intención de su país de solicitar el ingreso en el MERCOSUR, el cual se llevaría a cabo en dos etapas, primero como miembro asociado y después como miembro de pleno derecho (GARRÉ COPELLO, B.: "El proceso de integración regional –Mercosur/Conosur/ALCSA: evolución y evaluación 2001", *Direito da Integração. Estudos em homenagem a W. R. Faria*, Vol. 1, Curitiba, 2001, p. 180)

<sup>2</sup> Según advierte FIGUEROA, el Tratado de Asunción "es una adaptación de los acuerdos entre Argentina y Brasil a la nueva estructura de cuatro países, aunque con importantes modificaciones" (FIGUEROA, D.: *Estudio comparativo y prospectivo sobre la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (TLC), el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, Parlamento Europeo, Documento de Trabajo, Serie Política, Poli 108 ES, 8-1999, Luxemburgo, 1999, pp. 39-40.

Desde otra perspectiva, como escribe BASALDÚA: "Ahora bien, según los artículos 5º y 44 del Tratado de Montevideo que instituye la A.L.A.D.I., los doce países que la integran deben otorgarse recíprocamente una preferencia arancelaria regional con relación al nivel que rija para terceros países y las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que un país miembro conceda a los productos destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, "serán inmediatamente e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros". Por lo tanto, el Tratado de Asunción constituye una excepción a dicho régimen de extensión y para sortear este compromiso hubo de presentarse dicho tratado ante la A.L.A.D.I. como un "Acuerdo de Alcance Parcial", previsto en el artículo 7º del Tratado de Montevideo, que se registró bajo el número 18 como una de sus especies, el "Acuerdo de Complementación Económica" (A.C.E. n.º. 18), suscripto el 29 de noviembre de 1991 por los Estados del Mercosur" (BASALDÚA, R. X.: *MERCOSUR y Derecho de la Integración*, Buenos Aires, 1999, p. 87). Con posterioridad fueron incluidos varios protocolos adicionales como parte integrante del A.C.E. N.º. 18, entre ellos, como Protocolo Adicional N.º. 4, suscripto el 27 de enero de 1994, el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias de 16 de diciembre de 1991. Los Acuerdos de

extraordinariamente valioso para el examen y comprensión de las claves jurídico-institucionales y socioeconómicas, en torno a las cuales van tomando cuerpo los objetivos de integración del Cono Sur, y, en concreto, para el análisis del sistema institucional, de su estructura de fuentes normativas y de los marcos constitucionales de los Estados concernidos. Instituciones, normas y constituciones constituyen, a nuestro juicio, un inestimable trípode instrumental sobre el cual podemos hacer descansar una visión de la realidad del proceso de integración, que, sin pretender que sea omnicompreensiva, sí al menos creemos que podrá depararnos una amplia y cualitativa expresión tanto de sus logros como de la compleja problemática a que habrá de hacer frente el MERCOSUR.

El MERCOSUR, con sus logros y sus crisis –presentes, por lo demás, en todo proceso de integración—ha despertado la atención de analistas y estudiosos de la realidad internacional, puesto que, como subraya HERRERO DE LA FUENTE, no en vano “pese a lo reciente de su creación, esta organización internacional ha alcanzado en muy pocos años una especial relevancia internacional debido a su potencial económico. MERCOSUR, con alrededor de doscientos millones de habitantes y cerca de trece millones de kilómetros representa un tercio del comercio exterior latinoamericano y recibe también un tercio de las inversiones extranjeras en la misma zona, habiéndose convertido en la cuarta

---

Complementación Económica están contemplados en los arts. 8 y 11 del Tratado de Montevideo de 1980 (A.L.A.D.I.).

Sobre las razones del A.C.E. Nº. 18, asimismo, MIDÓN, M. A. R.: ***Derecho de la integración. Aspectos institucionales del Mercosur***, Buenos Aires, 1998, pp. 292-293.

zona del mundo, aunque a bastante distancia con relación a las tres que la preceden”<sup>3</sup>.

Ciertamente las hipótesis que condujeron a la creación del MERCOSUR continúan en pie a pesar de las disimetrías en materia de territorio, población y producto interior bruto: Brasil sobrepasa los 155 millones de habitantes, Argentina tiene alrededor de 33 millones y Paraguay y Uruguay, unidos, tienen alrededor de 7,7 millones. Entre el mayor, Brasil, y el menor, hay una diferencia de territorio y población de más o menos 50 veces. Por lo que respecta a los datos económicos, Argentina presenta un Producto Interior Bruto de 260 billones de dólares, Brasil de 600 billones, Uruguay 11,4 billones y Paraguay, 6,8 billones<sup>4</sup>. Lo cual como, subraya HERRERO DE LA FUENTE, supondría “alrededor de 800.000 millones de dólares”<sup>5</sup>.

La espina dorsal del bloque está conformada por Argentina y Brasil. Ambos países conjuntamente representan el 95% de cualquiera de las variables que definen al MERCOSUR, población, producto, actividad industrial, exportaciones, etc. Por su parte,

---

<sup>3</sup> HERRERO DE LA FUENTE, A.: “Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea – Mercosur”, *Lusiada, Revista de Relações Internacionais*, Universidade Lusíada do Porto, N.º. 2, 2001, p. 39.

<sup>4</sup> BAPTISTA, L. O.: “Aspectos teóricos do sistema de solução de divergências nas instituições de de integração, com especial referência ao Mercosul”, *Estudos sobre a integração*, W. R. FARIA (Org.), Associação de Estudos de Integração Européia no Brasil, Porto Alegre, 2000, p. 104.

<sup>5</sup> HERRERO DE LA FUENTE: “Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea – Mercosur”, cit., p. 37.

Aprovecharemos aquí la ocasión para advertir al lector que las referencias económicas que recojamos hechas en “billones”, cuando se trate de obras en lengua portuguesa publicadas en Brasil, habrán de ser entendidas con carácter general como referencias a “miles de millones”, por seguirse en este país la equivalencia “un billón=mil millones”.

Brasil ocupa el centro neurálgico del bloque por su tamaño. Una idea de las magnitudes relativas se aprecia en que Brasil tiene una población casi cinco veces superior a la de Argentina, un producto bruto tres veces mayor y una producción fabril cuatro veces superior<sup>6</sup>. Esta asimetría, todavía mayor en relación con Paraguay y Uruguay, habría de generar relaciones complejas, pero no necesariamente negativas. El impulso productivo y la capacidad potencial del mercado interno brasileño representan poderosos estímulos para el proceso de inversión y el ritmo de actividad en los otros miembros de la región mercosureña, en la medida en que éstos se encuentran volcados, en gran medida, hacia dicho mercado. El impacto negativo de una crisis en Brasil, por el contrario, repercute con intensidad en sus socios, proyectando asimismo sus efectos sobre buena parte del continente<sup>7</sup>.

La abundancia de recursos de la subregión fue uno de los alicientes para la celebración de dicho Tratado. En efecto, una gran variedad de suelos aptos para la agricultura y la ganadería con una gran riqueza de fuentes energéticas y de recursos mineros, a destacar, respectivamente, el gas y el hierro, junto con un parque industrial diversificado, permitían pensar en el MERCOSUR como una de las más importantes agrupaciones económicas en formación, la cual, ya en 1996, sería reconocida como la cuarta economía del mundo, después de la Unión Europea, el Tratado de

---

<sup>6</sup> Como subraya ALMEIDA, el Brasil representa entre el 70 y el 80 por ciento de la masa física del MERCOSUR, en términos de territorio, población, producto bruto y comercio exterior (ALMEIDA, P. R. de: ***Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil***, Banco Interamericano de Desenvolvimento-Instituto de Integración de América Latina, Buenos Aires, 2001, p. 6).

<sup>7</sup> SCHVARZER, J.: "El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar", ***Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal***, G. de Sierra (Comp.), Buenos Aires, 2001, p. 22.

Libre Comercio y Japón<sup>8</sup>. Los volúmenes comerciales entre los socios del MERCOSUR tuvieron un crecimiento muy significativo: 1990, 3.600 millones de dólares; 1991, 8.000 millones; 1994, 10.000 millones; y 1995, 15.000 millones de dólares<sup>9</sup>. Gran relación con el dinamismo expresado por estos datos lo tiene el hecho de que el eje São Paulo-Buenos Aires es la región más desarrollada de América del Sur<sup>10</sup>. En una clasificación de mercados y de zonas integradas del mundo, el MERCOSUR precede a China, a la Asociación de Países del Sudeste Asiático y a la Federación de Rusia<sup>11</sup>.

Asimismo había una base de intercambio comercial que mostraba unas posibilidades de desarrollo, a poco que se diesen unas mínimas condiciones de integración: “En el caso del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay tienen en Brasil uno de sus principales compradores y proveedores, motivo por el cual las economías de los primeros países son notoriamente sensibles a los cambios de la coyuntura económica brasileña. En proporción menor pero muy significativa, Argentina aparece como un abastecedor importante de Paraguay y Uruguay... Un análisis sectorial, que no cabe en el marco de este documento, indicaría

---

<sup>8</sup> “La Unión Europea tiene un PIB de, aproximadamente, 7.5 billones de dólares. Le sigue NAFTA con cerca de 7 billones. El tercer lugar corresponde a Japón con un PIB de algo más de 3.5 billones y, a continuación vendría MERCOSUR con alrededor de 800.000 millones de dólares” (HERRERO DE LA FUENTE: “Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea – Mercosur”, cit., p. 37).

<sup>9</sup> LAPORTE GALLI, D. A.: “La Unión Europea y el Cono Sur emprenden la reconciliación”, *La Unión Europea, España y América Latina, Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 31, 1995, p. 84.

<sup>10</sup> FERRER, A.: “El MERCOSUR en un mundo global”, *La dimensión cultural del MERCOSUR*, H. Clement comp., Buenos Aires, 1996, p. 14.

<sup>11</sup> GRANDI, J. y SCHUTT, D.: “Bilan de sept années de Mercosur”, *Problèmes d’Amérique Latine*, N° 32, janvier-mars 1999, p. 74.



seguramente niveles de vinculación entre los países del MERCOSUR superiores a los correspondientes al comercio global recíproco. Estas vinculaciones son más intensas sobre todo en los rubros alimenticio, de aceites vegetales y de productos químicos<sup>12</sup>. Parecería, pues, que el MERCOSUR con el desarrollo de sus potencialidades comerciales podría cumplir con aquella regla del regionalismo que entiende que éste es bueno si “crea” más comercio que el que “desvía”.

En un momento de constitución de grandes *bloques económicos* resultaba procedente mejorar en todo lo posible las condiciones de actuación en el ámbito de las negociaciones internacionales. El Mercado Común del Sur, entendido como un instrumento para la inserción competitiva de sus componentes en un mercado mundial crecientemente caracterizado por una acentuada regionalización, estaba llamado vocacionalmente a cambiar la dimensión y la técnica de los negocios, demandando, por una parte, información clara y precisa sobre las circunstancias del entorno, y, por otra, flexibilidad y agilidad para las adaptaciones al nuevo marco de la economía de escala.

El MERCOSUR fue de hecho una *respuesta estratégica* para mejorar las condiciones de negociación de los cuatro socios en el comercio exterior, a partir de una acción conjunta y coordinada: “Foi uma ação, escribe KUMAR SAH, para negociar pró-ativamente com as forças da globalização, que estão agora

---

<sup>12</sup> ARAGÃO, J. M.: *La armonización de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR -La construcción de un mercado común-*, 2ª. ed., Buenos Aires, 1993, pp. 21, 22 y 23. En el trienio 1988-1990, Brasil había absorbido un 30,5 por ciento del total de las exportaciones paraguayas y un 25 por ciento de las uruguayas, participando con un 21,7 por ciento y un 25,4 por ciento de las importaciones de ambos países, respectivamente (*Boletim de Integração Latino-Americana*, Ministério de Relações Exteriores, enero-marzo de 1992, cuadros 5 y 6).

reconstituindo uma nova e mais complexa divisão internacional do trábalo através do mundo”<sup>13</sup>.

Tres serían para BOUZAS las razones que le permitían albergar esperanzas de que los resultados del MERCOSUR no fuesen tan frustrantes como los de otras otras experiencias pasadas: “En primer lugar, los regímenes de comercio exterior en la subregión han abandonado la marcada orientación “hacia adentro” típica del proceso de industrialización sustitutiva que, en el pasado, redujo el espacio para la liberalización comercial (aún sobre bases discriminatorias). En segundo lugar, las tendencias dominantes en el sistema de comercio internacional han reforzado el atractivo de la integración económica. Finalmente, la sustitución del enfoque conflictivo que caracterizó las relaciones argentino-brasileñas en el pasado por una actitud de cooperación que estimula el desarrollo de intereses comunes le dio un impulso político importante al proceso de integración”<sup>14</sup>.

Asimismo, el proceso integrador se encontraba en condiciones de arrancar contando con la presencia de determinadas identidades sustanciales, basadas en: a) la raíz histórico-cultural hispánica de Argentina, Uruguay y Paraguay, sin diferencias fundamentales entre estos países y los orígenes lusitanos de Brasil<sup>15</sup>; b) una organización jurisdiccional con base

---

<sup>13</sup> KUMAR SAHA, S.: “Mercosul, competitividade e globalização”, **O Mercosul no limiar do século XXI**, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000, p. 56.

<sup>14</sup> BOUZAS, R.: “Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/Mercosur: una evaluación preliminar”, **Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA al MERCOSUR**, ed. R. Bouzas y N. Lustic, Buenos Aires, 1992, p. 169.

<sup>15</sup> CIURO CALDANI incidiría en la importancia del contexto *cultural*: “Es evidente que también hay factores *favorables* a la integración que en el caso del Mercosur van desde la relativa continuidad geográfica, una cultura común, con una gran afinidad lingüística

en un sistema constitucional democrático en los cuatro países<sup>16</sup>; c) la presencia de una fuente romano-franco europea común, en cuanto al Derecho privado; d) una gran potencialidad de recursos; e) la presencia de un determinismo geográfico, del cual su máximo exponente es la cuenca hídrica que va desde el Matto Grosso hasta el Río de la Plata, merecedora de una legislación uniforme<sup>17</sup>; f) una situación de inestabilidad económica en las cuatro naciones, aunque con una cierta mayor proximidad a la estabilidad por parte de Paraguay y Uruguay; g) la realidad de una gravosa deuda externa, mayor en Brasil y Argentina (respectivamente, en 1991, de 30.000 y de 65.000 millones de dólares); h) una razonable posibilidad de peso, en cuanto bloque, en el orden económico mundial, con un 51 % de Producto Interior Bruto de la región, para un 37 % de población del total; y, finalmente, i) introducción en el

---

entre todos los pueblos, una misma religión dominante y largos períodos de historia común (...)” (CIURO CALDANI, M. A.: “Filosofía del Derecho de la integración y del Mercosur”, **La filosofía del Derecho en el Mercosur**, CIURO CALDANI, M. A. (Coord.), Buenos Aires, 1997, p. 22).

<sup>16</sup> VIGEVANT, T., PASQUARIELLO, K. e FERNANDES DE OLIVEIRA, M. F.: “Democracia e atores políticos no Mercosul”, **Los rostros del Mercosur...**, cit., pp. 183-228.

La actuación de los Presidentes de los Estados miembros del MERCOSUR resultó de suma importancia para la paralización de las tentativas de golpe de Estado en Paraguay, en 1999, después del asesinato del Vicepresidente Argaña (GUILHOM ALBUQUERQUE, J.: “MERCOSUR in a regional and global perspective”, documento presentado en la Conferencia “Paths to Regional Integration: The Case of Mercosur”, November 9, 2000, Woodrow Wilson Center, Washinton, D.C., pp. 4-6).

<sup>17</sup> En esa línea, De CASTRO escribiría: “O MERCOSUL pode, pois, apoiar-se na premissa de que a Bacia do Prata, para onde convergem os ecúmenos estatais do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, constitui um autêntico pólo geopolítico no Atlântico Sul” (la autora advierte querer referirse a las áreas más populosas y desarrolladas de los respectivos países; De CASTRO, T: “Panorama Geopolítico”, **Mercosul: Sinopse Estatística-Mercosur: Sinopsis Estadística**, Vol. I, Rio de Janeiro, 1993, p. 43).

Para un estudio de las condiciones del territorio del MERCOSUR, CHIOZZA, E.: “Contrastes y armonías territoriales en el MERCOSUR”, cit., pp. 61-71.

contexto de la discusión política de la nueva noción de frontera-cooperación reemplazando al viejo concepto de frontera-separación<sup>18</sup>.

En términos más concisos subrayaría BAPTISTA: “Os países constitutivos do Mercosul têm todos a matriz ibérica. Partilham duas línguas muito próximas: o português e o espanhol. A comunicação é fácil. A matriz jurídica é ibérica, com influências italianas, francesas e alemãs, e o sistema legal pertence à grande família do sistema romano-germânico na classificação de René David. Apenas nos tempos mais recentes, em determinados ramos do Direito, ocorreu uma influência desigual, nos quatro países, do sistema norte-americano”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> FARINELLA, F.: *El Tratado del Mercosur*, Mar del Plata, multicopiado, pp. 31 y 32.

<sup>19</sup> BAPTISTA: “Aspectos teóricos...”, cit., p. 103 (asimismo, en “Modelos de Solução de Controvérsias nos Processos de Integração Regional”, *Relações interenacionais e sua construção jurídica*, Serie Alca, Vol. 2, São Paulo, 1998, p. 51).

Reflejo de la proximidad de los Estados miembros del MERCOSUR serán asimismo las siguientes palabras de ROJAS: “pensamos y hablamos –dentro de nuestro universo—casi totalmente el idioma ibérico (pues portugués y español son en esencia una misma lengua con pequeñas diferencias de grafía o pronunciación pero de igual estructura lingüística y en consecuencia generan una misma foma de pensar); y profesamos variantes sincréticas del cristianismo católico con cultos indo o afroamericanos. Nosotros constituimos el único proceso de integración económica con proyección política existente actualmente en el mundo, de base cultural homogénea” (ROJAS, M. E.: “El neo-federalismo sudamericano (versión preliminar)”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, pp. 352-353; asimismo, p. 354).

Con todo, como destaca MONCAYO: “Es cierto que existen factores predispuestos para la integración de los países del MERCOSUR. Poseen un origen histórico común, una religión común, idiomas de la misma raíz, culturas similares y una necesidad compartida de ampliar sus mercados, de modernizar sus economías, de abrirse a un mundo competitivo en el que ya no caben los espléndidos aislamientos. Pero ha de partirse de la convicción de que el camino a la integración no es fácil. No lo ha sido el que llevó a la construcción de la Unión Europea y, aunque la experiencia europea es

La presencia de estos datos reveladores de las posibilidades de complementación entre los cuatro Estados Parte del Tratado de Asunción no hubiera hecho posible su celebración sin la coincidencia de una firme voluntad política de los representantes de los respectivos gobiernos, acompañada a su vez por una gran aceptación política que se vería reflejada tanto por su aprobación sin oposición en los cuatro Parlamentos como por la apreciable sintonización de las respectivas sociedades con el nuevo fenómeno subregional. Los ciudadanos, a la postre principio y fin de esas sociedades, deben ser, en todo caso, la razón de ser del MERCOSUR. Sin una opinión favorable cualquier proceso de integración está llamado a ir languideciendo. En este sentido, ARANDA afirmaría que es “en la opinión pública, en el hombre común, que finalmente corre su suerte el MERCOSUR. De ahí que sea tan prioritario explicarle a la opinión pública de qué se trata. De presentarle con transparencia los beneficios y los necesarios costos. De explicárselo tomando en cuenta sus intereses concretos, su avidez de bienestar, de trabajo, de progreso, de justicia, de acceder a bienes y servicios con bajos precios y mayor calidad”<sup>20</sup>.

---

intransferible, algunos de los criterios que presidieron su construcción son valiosos y ejemplares” (MONCAYO, G. R.: “Mercosur: orden normativo y realidad”, *Liber Amicorum, 'In Memoriam' of Judge José María Ruda* (C. A. ARMAS BAREA et al. , ed.), Netherdland, 2000, p. 611).

<sup>20</sup> ARANDA: “Tratado de Asunción. Tratamiento, debate y aprobación en la Honorable Cámara de Diputados. Inserciones solicitadas por el Diputado MARTÍNEZ (L. A.)”, Agosto, 14 y 15 de 1991, *Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay*, septiembre 1992, p. 148.

La importancia de la opinión pública fue puesta de manifiesto en la Reunión Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. Las Leñas, Mendoza, Argentina – 27 de junio de 1992. Comunicado, *Comisión Parlamentaria Conjunta...*, cit., p. 83.

De la importancia de la integración “horizontal” de “ciudadano a ciudadano” estimulada por un firme proceso de mutuo conocimiento entre las distintas sociedades, bajo los auspicios de los organismos gubernamentales y no gubernamentales de la

Afortunadamente, los anhelos integracionistas encontraban un inexcusable caldo de cultivo en la democratización llevada a cabo en los cuatro países. Sin ésta no tendría sentido hablar de integración. La conciencia de la necesidad de este requisito democrático fue subrayada en diversas ocasiones tanto en el ámbito doctrinal como en el de las instancias ejecutiva y legislativa. En tal sentido, VACCHINO destacaría: “Actualmente es un principio explícito y una práctica reconocida en toda la región que los países participantes en un proceso de integración deben responder a los criterios de la democracia representativa”<sup>21</sup>. Desgraciadamente, con todo, el peso electoral del MERCOSUR es

---

región, se hace eco STHARINGER de CARAMUTI, O. y VALENTE, X.: “El Cono Sur americano entre el globalismo y la regionalización: nuevos actores y desafíos”, *El MERCOSUR en el siglo XXI*, Stharinger de Caramuti, O. coord., Buenos Aires, 1998, p. 103; CORNA, O.: “La construcción del concepto de integración en la opinión pública: el caso Mercosur”, *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, Stahringer de Caramuti, O. (Coord.), Buenos Aires, 1996, pp. 375-390.

<sup>21</sup> VACCHINO, J.M. : “La dimensión institucional en la integración latinoamericana: un escenario multidimensional”, en *Integración Latinomericana*, 185, diciembre 1992, p. 5.

La necesidad de un contexto democrático, hasta por elementales razones de procedimiento, para todo proceso de integración en general es destacada por PASSINI MARIANO: “Com base na importância atribuída à articulação entre os atores internacionais do processo de integração, é possível entender porque a democracia é um requisito fundamental, pois é necessário que haja condições políticas nos Estados participantes para que as interações entre interesses comuns possam se estabelecer. Se não houver condições políticas adequadas para que as demandas sociais, geradas a partir de estímulos vindos da integração “sejam processadas”, também não haverá possibilidade dos interesses se articularem através dos atores envolvidos. Esse contexto político-institucional só pode acontecer num ambiente democrático” (PASSINI MARIANO, M.: *A Estructura Institucional do Mercosul*, São Paulo, 2000, p. 15).

La plena vigencia de las instituciones democráticas como elemento indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR fue puesta de relieve por HUNT, G. “MERCOSUR: situación y perspectiva”, *Communitas*, 1993, p. 23.

todavía parco en los envites electorales<sup>22</sup>. Ahora bien, la democracia habrá de estar presente asimismo, con todas sus consecuencias, en el seno del proceso de integración<sup>23</sup>. El principio democrático sería incorporado el 25-VII-1996 con la firma de la Declaración Presidencial sobre el “Compromiso Democrático en el Mercosur”<sup>24</sup>, en San Luis (Argentina) y reafirmado, después de Recomendación de la Comisión Parlamentaria Conjunta, mediante la aprobación el 25 de junio de 1998, del Protocolo de Ushuaia sobre “Compromiso Democrático

---

<sup>22</sup> CAETANO, G. y PÉREZ ANTÓN, R.: “La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos”, *Los rostros del Mercosur...*, cit., p. 135.

<sup>23</sup> Para DÍAZ, “es también evidente que el Mercosur tiene un claro déficit democrático. Sus instituciones no son auténticamente representativas. No hay una real participación popular en la región que ayude a confirmar los objetivos regionales” (DÍAZ, C.: “Avances o retroceso del MERCOSUR”, *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*. (Comp. Dra. I. M. Laredo), Vol. VI, 1999, p. 112); razonamiento parecido es expuesto por DRUMMOND, M.<sup>a</sup> C.: “Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y sus vínculos con otros órganos e instancias del MERCOSUR: Alternativas para su reforzamiento”, *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/09drummo.htm>; asimismo, en GRANDI, J.: “Déficit Democrático y Social en los procesos de integración”, *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*. (Comp. Dra. I. M. Laredo), Vol. VI, 1999, pp. 68- 107.

<sup>24</sup> Refiriéndose a la cláusula democrática, destaca ACCIOLY: “Serviu essa Cláusula para demonstrar que um dos grandes objetivos da união dos países é a preservação da democracia, que atinge diretamente aos cidadãos que fazem parte do projeto, que, se não sentiram de perto os efeitos da integração, já que esta ainda se encontra somente na esfera econômica, já podem ver a garantia de que valores como a liberdade, o respeito aos direitos humanos, a paz e a democracia deverão estar acima de quaisquer outros” (ACCIOLY, E.: “Perspectivas da soberania e da democracia contemporâneas no contexto dos blocos econômicos”, *O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-Membros*, Curitiba, 1999, p. 107).

en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, de 24 de julio de 1998, al cual se adhirió posteriormente Venezuela (Decisión N.º. 16/05, Asunción-19-VI-05). En relación con el principio democrático debemos de hacer mención a la aproación mediante la Decisión N.º. 17/05, 19-VI-2005, del Protocolo sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR.

El Mercosur, junto con la Asociación de Naciones del Ásia Suodoriental y la Unidad Africana, también son contemplados por SALOMÓN GONZÁLEZ como “organizaciones que contribuyen de manera importante a la mayor estabilidad del mundo”<sup>25</sup>.

No habrían de faltar tampoco en los momentos iniciales del MERCOSUR alusiones a una futura integración política, que aunque modestamente sirvieran sin duda, en alguna medida, de estímulo para el proceso: “La integración económica –diría CORCHUELO- es también un paso hacia la integración política. No estoy sugiriendo que soñemos apresuradamente con cosas que a su tiempo vendrán”<sup>26</sup>.

El proceso de integración regional del MERCOSUR, aun en el marco de un Tratado de Asunción con “una redacción

---

<sup>25</sup> SALOMÓN GONZÁLEZ, M.: “La Unión Europea como comunidad internacional: dilemas e interrogantes”, Comunidad Internacional y Sociedad Internacional después del 11 de septiembre de 2201, Cords. C. GARCÍA SEGURA y E. VILARIÑO PINTOS, Gernika, 2005, p. 182.

<sup>26</sup> “Tratado de Asunción. Tratamiento, debate y aprobación en la Honorable Cámara de Diputados”, *Comisión Parlamentaria Conjunta...*, cit., p. 118.

HUMMER, W.: “El “diálogo político” y el “compromiso democrático” en las zonas de integración económica en América Latina. ¿Copia fiel de la experiencia europea o concepto genuino?”, *Estudios de Derecho Internacional. En homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, T. II, Z. Drnas de Clément (Coord.), Córdoba, 2002, pp. 1241-1279.



técnicamente muy defectuosa”<sup>27</sup>, nacía con un objetivo final. Este se manifestaba en el deseo de “constituir un Mercado Común que deberá estar conformado, el 31 de diciembre de 1994, el que se denominará el “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR)” (art. 1, aptdo. 1).

Dicho Mercado Común implicaría como objetivos los siguientes:

*“a) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la libre circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;*

*b) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;*

*c) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;*

*d) El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el*

---

<sup>27</sup> Entre otros, DE SIERRA, G.: “Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente a Mercosur”, *Mercosul no limiar...*, cit., p. 214.

*fortalecimiento del proceso de integración” (art. 1, aptdo. 2)<sup>28</sup>.*

Para la consecución del Mercado Común los principales instrumentos serían, según recoge el art. 5 del Tratado de Asunción:

*“a) Un Programa de Liberación Comercial que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efecto equivalente, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario (Anexo I);*

*b) La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior;*

*c) Un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de todos los Estados Partes;*

---

<sup>28</sup> En relación con los objetivos y/o principios del MERCOSUR, entre otros: DE CASTELLO CRUZ, L. D.: “Instrumentos necessários à constituição no Mercosul”, **Boletim de Integração Latinoamericana**, Ministério de Relações Exteriores, Abril-Junho 1993, pp. 7-12; **O Mercosul e a pequena empresa**, Edição SEBRAE, Curitiba, 1993, pp. 14-17; SOARES STERSI DOS SANTOS, R.: **Mercosul e arbitragem comercial internacional. Aspectos gerais e algumas possibilidades**, Belo Horizonte, 1998, pp. 75-81; GROS ESPIELL, H.: **El Derecho de la Integración del MERCOSUR**, Montevideo, 1999, pp. 120-131; AMÉRICO JÚNIOR: “Mercosul”, **Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, Año 3, Primer semestre de 2001, pp. 143-153; RICHTER, K.: **Consumidor & Mercosul**, Curitiba, 2002, pp. 79-84.

*d) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes”<sup>29</sup>.*

El Tratado de Asunción contempla una referencia temporal respecto al Mercado Común<sup>30</sup>. En efecto, en el art. 1, aptdo. 1, se dice, como ya vimos, que éste “deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994”, fecha imposible por muy lejos que pusiéramos el verbo “conformar” de un sinónimo posible como “constituir”. Teniendo en cuenta el objetivo final del Mercado Común, podríamos señalar que el Tratado de Asunción contempla tres fases de aproximación económica entre sus Estados Parte: en primer lugar, se trataría de crear una Zona de Libre Comercio a alcanzar el 31-12-1994 (art. 5, aptdo. 1, pfo. a del Tratado); en segundo lugar, la realización de una Unión Aduanera y; en tercer lugar, el establecimiento de un Mercado Común, objetivos los dos últimos, como pronto se comprobaría, de imposible realización para el 31-12-1994.

El Mercado Común supondría para el Tratado de Asunción la circulación de bienes, servicios (vinculada al establecimiento y al libre ejercicio profesional, científico, técnico o liberal) y factores productivos (trabajo y capital), el establecimiento de un arancel

---

<sup>29</sup> Con razón escribe BAPTISTA: “Fundamentalement le Traité d’Asunción reproduit les clauses et mécanismes de l’ACE 14, auquel a été ajouté le Traité d’Intégration de 1988. Il consiste en un traité international dont l’objectif déclaré est la création d’un Marché commun (défini de manière vague), et qui pour cela définit les procédures nécessaires” (BAPTISTA: ***Le Mercosul. Ses institutions et son ordonnancement juridique***, Paris, 2001, p. 14).

<sup>30</sup> Obviamente, como resalta GROS ESPIELL, el Tratado de Asunción no crea el Mercado Común sino que “establece el camino, el procedimiento, la forma y el contenido del proceso para llegar al objetivo de constituer el mercado común. No lo crea. Determina como se ha de llegar, necesaria e ineludiblemente, a él” (GROS ESPIELL: ***El Derecho de la Integración...***, cit., p. 43).

externo común, la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados, la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes para asegurar condiciones adecuadas de competencia, entre otras áreas, en las del comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria, de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y de comunicaciones y, finalmente, la armonización de sus legislaciones nacionales en las áreas vinculadas al fortalecimiento del proceso de integración.

PEÑA<sup>31</sup>, en una visión finalista, resumiría la labor a desarrollar por el MERCOSUR en tres procesos en los cuales habría que trabajar juntos. Se refería a la consolidación de la democracia, a la transformación de las respectivas economías, en condiciones de equidad social<sup>32</sup>, por medio del progreso técnico y a la introducción competitiva en los mercados internacionales .

La creación del MERCOSUR sería, pues, la fórmula encontrada por los Estados Parte del Tratado de Asunción<sup>33</sup> para

---

<sup>31</sup> PEÑA, F.: "Pré-requisitos políticos e económicos da integração", *Política Externa*, Vol. 1, N.º. 2, Setembro 1992, p. 128.

<sup>32</sup> *Mercosul, Nafta e Alca. A Dimensão Social*, Y. Chalout e P. R. de Almeida (Orgs.), São Paulo, 1999, *passim* (en particular, ALMEIDA: "A dimensão social nos processos de integração", pp. 17-37; COSTA VAZ, A.: "A integração no Mercosul: novos atores e desafio da participação política e social", pp. 69-94).

Sirva como botón de muestra de la importancia de la dimensión social en el MERCOSUR la existencia de más de 80 millones de personas que viven en condiciones de extema pobreza en la región mercosureña.

<sup>33</sup> En relación con la utilización de las denominaciones "Estados Partes" y "Estados miembros", escribe MANGAS MARTÍN: "Obsérvese que en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto nunca se habla de "Estados miembros" (término técnico-jurídico para designar colectivamente a los Estados que forman una OI), sino de "Estados Partes", término técnico-jurídico que se reserva a los Estados que suscriben

promover e intensificar entre ellos las relaciones multilaterales de cooperación y coordinación, con una perspectiva de integración, con el fin de responder a los desafíos presentados por la globalización de los mercados y la formación de grandes espacios económicos, de acelerar el desarrollo económico con justicia social y respeto al medio ambiente, de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y de establecer las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos<sup>34</sup>.

La disposición recogida en el art. 1 (constitución del Mercado Común) tiene una vocación de permanencia, reflejada en el compromiso definitivo de las partes de alcanzar tal Mercado Común, en oposición a aquellas otras transitorias que apuntan más bien a regir durante el período de transición. A las últimas se dedica el art. 3 del Tratado: “Durante el período de transición, que se extenderá desde la entrada en vigor del Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, y a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de

---

un tratado internacional cualquiera. Quizá sólo sea un defecto, entre varios, de la pobreza de la técnica jurídica del Mercosur. Al fin y al cabo, en política y economía, lo que importa son los resultados” (MANGAS MARTÍN, A.: “Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VII, 1996-1997, p. 87). Por nuestra parte, utilizaremos las denominaciones “Estado Parte” o “Estados Partes” para referirnos a la vinculación del Estado o Estados con el Tratado de Asunción, el Protocolo de Brasilia o el Protocolo de Ouro Preto. La denominación “Estados miembros” la usaremos para la condición de miembro de la organización internacional MERCOSUR, por más que, en el caso que nos ocupa, con Estados Partes o con Estados miembros nos refiramos a unas mismas entidades estatales.

<sup>34</sup> BEZERRA, A. A.: *União Europeia e Mercosul*, Braga, 1998, p. 25.

Salvaguardia, que constan como Anexos II, III y IV al presente Tratado”<sup>35</sup>.

De entre los instrumentos recogidos en el Tratado de Asunción el más claramente perfilado vino a ser el Programa de Liberalización Comercial para la reducción progresiva de las alícuotas de la barreras arancelarias de las importaciones intra-regionales hasta alcanzar su abolición total el 31 de diciembre de 1994, con cuyo cumplimiento estaba previsto que se diese lugar a la Zona de Libre Comercio, a partir del 1 de enero de 1995.

A tenor del art. 2, el Mercado Común deberá estar basado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes, no debiendo ser interpretado este principio de forma rígida<sup>36</sup>. En el Tratado de Asunción se recogen diferencias

---

<sup>35</sup> Sin pretender que el mecanismo del Mercado Común descansa sobre un concepto cerrado y sin hacer, por nuestra parte, ninguna valoración en el orden de las conveniencias estratégicas, no quisiéramos dejar de apuntar la presencia de una mayor dosis de ambición en las metas recogidas en el art. 3 del Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea que en las que acabamos de apreciar en el artículo citado: como meros botones de muestra, véanse si no: en materia de políticas la utilización de la palabra “coordinación” en el Tratado de Asunción y la expresión de “establecimiento de una política común” en el Tratado de Roma; asimismo, el entendimiento implícito de la libertad de circulación del trabajador bajo la denominación de “factores productivos” en el Primer Tratado y la clara referencia a la “libre circulación de personas” --desbordando los marcos laborales— en el segundo.

<sup>36</sup> Para GROS ESPIELL: “El Tratado quiere crear un Mercado Común que estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes (artículo 2). El concepto de reciprocidad en Derecho Internacional, en el cual no me voy a extender, es evidentemente un concepto esencial, que deriva de la naturaleza misma de lo que es hoy, y todavía será por muchos años, el Derecho Internacional. Supone necesariamente una igualdad de derechos y obligaciones entre las partes. Esta es, a mi juicio, la interpretación que debe hacerse a este artículo 2º del Tratado: equivalencia racional del Estatuto de las partes que integran este Mercado Común” (GROS ESPIELL: *MERCOSUR. El Tratado de Asunción*, Montevideo, 1994, p. 26); PEROTTI, A. D.: “El artículo 2 del Tratado de Asunción: ¿existe un *derecho a violar el*

puntuales de ritmo a la hora de la aplicación del Programa de Liberación Comercial, de modo que durante el período de transición, los derechos y obligaciones no se manifestarían siempre como necesariamente iguales, sino como equivalentes (art. 6, reconociendo diferencias de ritmo para Paraguay y Uruguay). La reciprocidad habrá de ser entendida en comunión con los principios de “gradualidad, flexibilidad y equilibrio”, recogidos en el párrafo tercero del Preámbulo del Tratado. La falta de un tratamiento global más integral para los Estados menores, Paraguay y Uruguay, además de a razones políticas, tal vez pueda haberse debido a una cierta visión de que los tratamientos especiales a las naciones con un menor grado de desarrollo se han comportado a veces como retardatarios del proceso global<sup>37</sup>.

---

*derecho?* Del principio de lealtad comunitaria, el **non adimpleti contractus** y afines”, ***Derecho vigente del Mercosur***, L. A. Stoup- J. Fernández Reyes (Coords.), Buenos Aires, 2001, pp. 33-60; SALAS, G. R.: “El principio de reciprocidad en los procesos de integración”, ***Estudios de Derecho Internacional. En homenaje...***, T. II, cit., pp. 1399-1409.

<sup>37</sup> VALENCIANO, E. O.: ***Disparidades regionales e integración económica***, Buenos Aires, 1992, pp. 47-48.

Este autor pone de manifiesto la existencia de disparidades económicas regionales, tanto en el marco general del MERCOSUR como en el particular de los Estados Partes, las cuales demandan la adopción de una política al respecto (cit., pp. 3 y 47-52). Para este autor el Protocolo N° 23, Regional Fronterizo, podría constituir un principio de tratamiento regional (cit., p. 48). El texto del Protocolo, con su Anexo I, puede consultarse en las pp. 57 y 58 de la obra a que nos estamos refiriendo. Su Anexo II en la p. 67.

En la misma denuncia de las carencias incide PUPPO, J. M°.: “Presentación”, en VALENCIANO: ***op. cit.***, p. VII.

No habrá dejado de apreciarse, asimismo, la necesidad de establecer programas y proyectos específicos para asegurar la plena inserción de las economías uruguaya y paraguaya en el proceso integracionista, con el cuidado de no perjudicar el avance global. Así, en “Documento de síntese da I Reunião do Grupo de Análise sobre integração do Cone Sul”, ***Cone Sul: a economia da subregião***, Rio de Janeiro, 1991, p. 15. Asimismo, pidiendo que no se impida el avance rápido en los acuerdos entre Argentina y Brasil, “que são os dois países que dão a massa creditícia necessária

Es conveniente subrayar que la consecución del desarme arancelario no estaría totalmente completa el 31-12-1999, dado que algunos productos o sectores fueron sometidos transitoriamente a regímenes especiales, mediante el llamado Régimen de Adecuación (Decisiones del Consejo N<sup>o</sup>s. 5/94 y 24/94), debiendo converger gradual y automáticamente al arancel cero Argentina y Brasil el 31-12-1999, y Paraguay y Uruguay el 31-12-2000<sup>38</sup>. Para los sectores automotriz<sup>39</sup> y azucarero se ha previsto la elaboración de regímenes comunes, los cuales están todavía en proceso de negociación.

En el ámbito del comercio con el resto del mundo, por medio de la Decisión del Consejo N<sup>o</sup>. 22/94, sería aprobado el Arancel Externo Común. El Arancel contempla unas fluctuaciones que van desde el 0 al 20 % a la vez que permite a cada Estado presentar una lista de productos exceptuados de éste, habiendo sido establecido, asimismo, un cronograma de convergencia gradual y automática que finalizaría en el año 2001, excepción hecha de los

---

para conferir sentido ao projeto”, se sugiere la aprobación de prórrogas y concesiones a los otros dos países con economías menores: “mas não se deveria retardar o processo a dois, atendendo-se à velocidade do mais lento entre os quatro” (LAVAGNA, R.: *Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica*, Madrid, 1998, pp. 59-60); esta posición merece una crítica razonable que vendrá dada por la necesidad de preservar el fin general de la integración de los países del Cono Sur. Este es un fin deseado, por razones de índole geopolítico y económico, *también* para Argentina y Brasil, particularmente para éste, tal como resulta evidente de la mera aplicación del principio de economía normativa a la aprobación del Tratado de Asunción.

<sup>38</sup> La Decisión 5/94 puede ser consultada en DROMI, R.: *Código del Mercosur*, Vol. II, Buenos Aires, 1996, pp. 1413-1414; la 24/94 en el Vol. III, Buenos Aires, 1996, pp. 2534-2536.

<sup>39</sup> DE FREITAS LIMA VENTURA, D.: “Os negociadores brasileiros no MERCOSUL. O caso da indústria brasileira”, *O Mercosul em movimento*, D. de Freitas Lima Ventura (org.), Porto Alegre, 1995, pp. 75-100; MARX, V.: “Participación do sector automotivo no Mercosul. O caso da industria argentina e brasileira”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año VI, N.º 6, noviembre 2000, pp. 15-20.



bienes de capital para Paraguay y Uruguay, cuyo plazo de convergencia hacia un Arancel Externo Común terminaría el 1 de enero de 2006. Esta sería también la fecha de convergencia para las telecomunicaciones y de la informática, en relación con los cuatro Estados miembros<sup>40</sup>.

En relación con la consecución de la Zona de Libre Comercio y de la Unión Aduanera, PÉREZ GONZÁLEZ escribiría: "A nivel interno el desarme arancelario es ya casi completo, y a nivel externo la Unión Aduanera está vigente desde el 1 de enero de 1995. La entrada en vigor del Arancel Externo Común establecido por la Decisión 22/94 del Consejo del Mercado Común ha permitido dar por finalizado el período inicial de transición, funcionando de este modo una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera aunque todavía de manera imperfecta. En este sentido el Protocolo de Ouro Preto afirma la idea de avanzar en la constitución de un Mercado Común, estableciendo la vía para ello al fijar una etapa de convergencia comprendida entre el 1 de enero de 1995 y el 1 de enero del 2006" <sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Los bienes de capital, los automóviles y los equipos de telecomunicaciones figuran entre los cinco productos más vendidos por España en el MERCOSUR (FEBREL MELGAREJO, I.: "La integración económica del Mercosur", *Boletín Económico de ICE*, N.º. 2516, 30 de septiembre al 10 de octubre de 1996, p. 26).

<sup>41</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, M.: "El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)", *Las Organizaciones Internacionales* (M. DIEZ DE VELASCO), Duodécima Edición, Madrid, 2002, p. 749.

En relación con el Arancel Externo Común: JARDEL, S. y BARRAZA, A. : *MERCOSUR: aspectos jurídicos y económicos*, Buenos Aires, 1998, pp. 70-73; OLARREAGA, M. y SOLOAGA, I.: *Endogenous Ttariff Formation: The Case of Mercosur*, The World Bank, mimeo, WASHINGTON DC, 1997.

ABREU BONILLA, S.: *MERCOSUR. Una década de integración*, Montevideo, 2000, pp. 41-50

La Decisión 22/94 puede ser consultada en DROMI: *Código del MERCOSUR*, Vols. II y III, cit., respectivamente, pp. 1470-1868 y 1869-2524.

Conforme a su plan de acción, el Mercosur ha superado, pues, casi totalmente la fase de la *Zona de Libre Comercio*, representando en estos momentos una *Unión Aduanera* casi completa o imperfecta, la cual dispone, como hemos advertido, de un período para su consolidación que va hasta el año 2006<sup>42</sup>. Podríamos calificar, con EGAÑA, al proceso de integración mercosureño como “una unión aduanera imperfecta con vocación de mercado común”<sup>43</sup>, cuyas prioridades, en el terreno de los fines, en este momento pasarían, a nuestro juicio, con base en las consideraciones que habrán de ser puestas de manifiesto a lo largo de nuestro estudio, en la puesta en pie de unos eficaces instrumentos en materia de política comercial común,

---

<sup>42</sup> Sobre la Unión Aduanera, entre otros, **vid.** LIPSEY, R. G. y MELLER, P.: *NAFTA y MERCOSUR*, Santiago de Chile, 1996, pp. 143-159; NAGARAJAN, N.: “On the Evidence for Trade Diversion in Mercosur”, *Integration and Trade*, 2(6), Sept./Dec. 1998, pp. 6-9; RAMOS ROCHA, M<sup>a</sup>. da C.: *MERCOSUL. Alcances da União Aduaneira no Ordenamento Jurídico Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1999.

<sup>43</sup> EGAÑA, C.: “Derechos Humanos y empresas: una relación difícil. De la oposición a la convergencia”, *Cuadernos de Época*, Serie Integración Económica, Buenos Aires-Madrid, 2001, p. 30.

Durante el período 1991-2000, las importaciones intra-MERCOSUR crecieron a un ritmo anual promedio de un 15,6%, si bien este crecimiento se dio fundamentalmente entre en 1991-1994, años en los que las importaciones experimentaron un incremento de 30,7%. En el período 1995-2000, se produciría un menor dinamismo en las importaciones intra-MERCOSUR con un crecimiento de un 6,5% (ROJAS PENSO, J. F. (Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Comercio): “MERCOSUR: Protagonismo en el proceso de globalización e impacto en el desarrollo”, Jornadas Internacionales Décimo Aniversario del MERCOSUR.

Sobre ciertos aspectos de orden práctico que presenta la Unión Aduanera imperfecta, GONZÁLEZ BERRO, R.: “El arancel aplicable a mercadería procedente de un país del MERCOSUR pero con origen en un país extrazona”, *Revista de Comercio Exterior y Aduana*, 1, 1995, pp. 39-46; GONZÁLEZ BERRO: “Situaciones en las que la Dirección Nacional de Aduanas puede exigir certificado de origen para otorgar los beneficios del MERCOSUR”, *Revista de Comercio Exterior y Aduana*, 5, 1998, pp. 43-50.

coordinación de políticas macroeconómicas y política exterior común<sup>44</sup>, todo ello sobre la base del despliegue de una voluntad política que haga posible un nuevo marco de actuación tanto en los ámbitos institucionales<sup>45</sup> y normativos del MERCOSUR como

---

<sup>44</sup> Como subraya LAVAGNA: “en el orden político internacional: buscar pasar del actual esquema de *relacionamiento triangular* y muy particularmente respecto de los Estados Unidos a un esquema de relacionamientos concéntricos, donde Argentina-Brasil-Mercosur forman el primero de los círculos, el núcleo central, a partir del cual se formulan las políticas respecto del resto del mundo, y, como ya se dijo, con especial énfasis en la relación con Estados Unidos y con el ALCA por considerarlo el círculo inmediatamente próximo.

La profundización del régimen de consultas previas --cosa que Argentina no ha hecho ni en el caso de su posición como aliado extra OTAN ni más recientemente cuando solicitó ‘alguna forma’ (!) ingreso directo a la OTAN y tampoco Brasil está haciendo en sus presentaciones ante las Naciones Unidas por el tema del Consejo de Seguridad—es esencial, diferenciando tres áreas claras que imponen grados de coordinación diferente:

- casos donde alguno de los países miembros es parte interesada directa;
- casos donde el estacionamiento en América Latina está en juego y
- casos de orden global, donde a su vez hay diferencias entre temas esencialmente globales como el del medio ambiente, donde la acción conjunta es imprescindible y temas que tienden a globalizarse a pesar de sus características regionales (casos de Bosnia, Rwanda y más recientemente Kosovo), en los cuales la acción conjunta es deseable pero ciertamente menos vital que en los casos anteriores” (LAVAGNA: “Mercosur. Zona de libre comercio o área de decisión brasileña. ¿ El fin de la integración o la insoportable levedad de las propuestas?”, **Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política**, C. Barbato (Coord.), Montevideo, 2000, pp. 36-37).

Sobre las relaciones externas del MERCOSUR: ASSIS DE ALMEIDA, J. G.: **MERCOSUL. Manual de Direito da Integração**, Rio de Janeiro, 2001, pp. 147-158; MARTÍNEZ PUÑAL, A. e DOS SANTOS CARNEIRO, P. H.: “O futuro do Mercosul: crises econômicas e relações externas”, **Política en América Latina**, I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Ed. M. Alcántara, Salamanca, 2002, pp. 4536-4547.

<sup>45</sup> Como podrá observar el lector hacemos una opción preferente por el uso del término “institución” sobre el de “órgano”. Personalmente nos parece más correcto el término órgano por tener una acepción de derecho más próxima a la Organización Internacional (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: Órgano:

en los respectivos ordenamientos constitucionales de sus Estados miembros<sup>46</sup>.

---

“persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado”) que el término “institución” con acepciones algo más alejadas (Institución: “Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente” o “Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad”).

Con más abundamiento y precisión, PELÁEZ MARÓN escribe sobre el particular: “EL Diccionario de la terminología del Derecho Internacional (París, 1961) puede ayudarnos a situar la cuestión con sobrada autoridad. Y, así, define a la institución como el término que designa a “una organización creada por varios Estados para cumplir una función internacional y dotada, a ese efecto, de órganos propios”. En este sentido, sinónimo de Organización Internacional, es en el que se habla en el art. 57 de la Carta de las Naciones Unidas, al referirse a las “instituciones especializadas”, y añade en su última acepción: “término empleado, a veces, para designar un órgano de una colectividad. Por ejemplo, “artículo 61 (CECA), las instituciones de la Comunidad son: una Alta Autoridad asistida de un Comité Consultivo, (...) una Asamblea común”. El empleo de este término en este sentido es defectuoso.

Por el contrario, al referirse al término “órgano”, señala que el mismo designa aquella colectividad o aquel individuo que, ejerciendo una función, expresa la voluntad o cumple la acción, que, jurídicamente, es la de una organización internacional” (PELÁEZ MARÓN, J. M. : **Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea**, Madrid, 2000, pp. 71-72. Este autor se extiende en este tema, entre otras, en las pp. 73-75.

Asimismo, ABELLÁN HONRUBIA y VILÁ COSTA denominan a los Capítulos II y III de sus **Lecciones de Derecho Comunitario Europeo**, Barcelona, 1998, respectivamente como “Estructura orgánica I” y “Estructura orgánica II”.

La razón de nuestra utilización preferente del término *institución* radica básicamente en el uso que el Protocolo de Ouro Preto hace de la denominación “estructura institucional” (en el título del Protocolo) frente a la de “estructura orgánica” con que se denominaba el Capítulo II del Tratado de Asunción. Con todo, debemos recordar que en el articulado de ambos Tratados Internacionales resulta usada de forma reiterada la palabra “órgano”.

<sup>46</sup> Como afirma RODRÍGUEZ GIGENA: “no parece previsible profundizar el proceso en términos institucionales, sin una profundización del compromiso político, expresado institucionalmente, que estén dispuestos a adoptar los países en torno a la salida de esta crisis en particular, y al futuro del Mercosur en general” (RODRÍGUEZ GIGENA, G.: “El Mercosur en el momento actual: ¿Crisis de un proyecto o necesidad de

## **II) Crecimiento y estancamiento socio-económico.**

La evolución del MERCOSUR puede ser dividida en tres etapas. Una primera etapa, con un avance sostenido en todos los ámbitos, iría desde 1991 a 1995. En los tres años correspondientes a 1996-1998 asistiríamos a una etapa en la cual los flujos comerciales continuarían creciendo con rapidez, aunque con un incremento menor<sup>47</sup>, si bien con un debilitamiento del grado de cumplimiento de los acuerdos y con una imprescindible consolidación constitucional pendiente. A partir de 1999, el MERCOSUR se vería inmerso en una grave crisis económica e institucional pendiente aún de superar<sup>48</sup>.

De 1991 a 1995 el proceso de integración mercosureño, como acabamos de precisar, avanzó de forma acelerada, predominando en todos sus Estados Parte políticas favorables al libre comercio que posibilitaron que el comercio intrarregional creciese rápidamente y que una corriente importante de inversiones tuviese como destino el MERCOSUR.

Por lo que hace a las corrientes comerciales, indicaremos que el intercambio de la Argentina con sus socios comerciales que era de apenas un 8% de sus exportaciones totales en 1986, diez años

---

redefinición del liderazgo?”, *Mercosur, una estrategia de desarrollo...*, cit., p. 81).

<sup>47</sup> El flujo comercial de los cuatro Estados miembros pasó de 3 billones de dólares americanos en 1991, año de la firma del Tratado de Asunción, a 21 billones de dólares en 1998 (DE ALMEIDA MEDEIROS, A.: “A hegemonia brasileira no Mercosul. O efeito samba e as suas consequências no processo institucional de integração”, *O Mercosul no limiar...*, cit., pp. 191-192).

<sup>48</sup> ALÍ, M<sup>a</sup>. L.: “Evolución de los flujos comerciales en el Mercosur”, *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*, (Comp. Dra. I. M. Laredo), Vol. VI, 1999, pp. 133-165.

después había llegado al 25%<sup>49</sup>, siendo Brasil su principal socio comercial<sup>50</sup>, desplazando a un segundo lugar a los clientes tradicionales europeos, que habían sido sus mayores compradores

---

<sup>49</sup> “El crecimiento del intercambio regional ocurrió tanto en el ámbito fabril como en las ramas primarias, donde encontraron reflejo aquellas ventajas comparativas naturales que antes no podían expresarse. Las exportaciones argentinas a Brasil mostraron un gran dinamismo en una gran cantidad de materias primas en las que Argentina cuenta con excedentes apreciables. Un caso ya mencionado es el del trigo; otro es el petróleo, donde el aumento de la oferta argentina se volcó con preferencia al país vecino, que todavía es deficitario en la extracción de dicho combustible. La producción láctea ofrece uno de los casos más representativos de las nuevas condiciones creadas en el ámbito regional, sobre todo porque se trata de una rama de escaso comercio mundial; es bien conocido que sus precios internacionales están dominados por la oferta esporádica de naciones que buscan desembarazarse de sus excedentes (entre las que se cuenta la Unión Europea, cuya estrategia de subsidios a la producción local la llevó a disponer en algún momento de las famosas “montañas de manteca”). El atractivo del mercado interno brasileño, que no puede satisfacer la demanda local de lácteos, comenzó a generar un potente impulso a la producción en Argentina y en el Uruguay, que ahora pueden colocar sus remanentes allí. La producción láctea argentina, por ejemplo, estuvo estanca durante más de una década, siguiendo la marcha del mercado local, hasta que las oportunidades ofrecidas por la presencia del Brasil dieron la señal para un aumento de la oferta superior al 60% en la década del '90, adicional que se destinó casi exclusivamente al mercado vecino. El ajo, las aceitunas, las papas y otras frutas y verduras comenzaron a incrementar su oferta, parte de la cual podía emprender un recorrido ascendente hacia el mercado de aquel país, tonificando diversas regiones de la Argentina” (SCHVARZER: “El Mercosur: un bloque económico...”, cit., pp. 26-27).

<sup>50</sup> La importancia comercial del Brasil para los otros Estados miembros del MERCOSUR, resultará todavía más patente si cabe a la luz de las siguientes palabras: “Pero también debe observarse que, en función de la orientación inicial del comercio de los cuatro países, no será en absoluto similar el interés de cada uno en el desarrollo del MERCOSUR: parece claro que el interés estratégico de Brasil está dirigido a mantener y acrecentar su participación comercial en el mundo desarrollado, y particularmente en la Comunidad Económica Europea, que es su mercado principal; mientras que para nuestro país, la dimensión del mercado de Brasil es un atractivo por sí solo excluyente para justificar nuestra fervorosa adhesión a aquella iniciativa, al igual que lo es para los otros dos países, para quienes los mercados de Argentina y Brasil pueden constituir la fuente exclusiva de dinamización de su comercio en el futuro” (EGUIVAR, L. A. y RUA BOIERO, R. R.: *Mercosur*, Buenos Aires, 1991, p. 72).

durante un siglo. Por lo que respecta a Brasil, el mercado regional, en ese mismo período de tiempo, había pasado de apenas un 5% a un 14%<sup>51</sup>. Paraguay y Uruguay, con economías mucho más pequeñas, llegaron a una situación en que la mitad de su comercio de exportación e importación está concentrado en el interior del bloque regional. Hay que precisar, por lo demás, que el incremento del comercio intrabloque se alcanzó en medio de un crecimiento acelerado del comercio internacional de cada país, que se duplicó aproximadamente entre 1990 y 1996. Puede afirmarse sin lugar a dudas que el comercio en el interior del MERCOSUR creció mucho más rápido que el intercambio comercial con el resto del mundo<sup>52</sup>. En este sentido, puede apreciarse cómo los flujos de comercio intra-subregionales crecieron en un promedio de un 26,2% anual entre 1991 y 1997, resultando estos porcentajes más significativos si tenemos en cuenta que las exportaciones extra-subregionales registraron una expansión relativamente modesta del 7,4% anual. Los flujos infrazonales duplicaron con creces su participación en las exportaciones totales de la subregión<sup>53</sup>.

El Programa de Liberación Comercial permitió de forma gradual y automática la desaparición de un número significativo de aranceles correspondientes al comercio intrarregional. Asimismo, se puso en marcha a partir de 1995 el Arancel Externo

---

<sup>51</sup> En cuanto a las exportaciones de Brasil a Argentina, ésta reforzó sus compras de café y cacao en el país vecino, comenzando también a importar de modo estable mineral de hierro para sus hornos siderúrgicos y otras materias primas que antes compraba en el mercado mundial (SCHVARZER: "El Mercosur: un bloque económico...", cit., p. 27).

<sup>52</sup> SCHVARZER: "El Mercosur: un bloque económico...", cit., pp. 25-26.

<sup>53</sup> **Informe Mercosur**, N°. 5, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 1999, p. 11.

Común para una parte relativamente amplia del nomenclador aduanero.

Desde un punto de vista tarifario, entre 1991 y 1995, se fueron conformando gradualmente una Zona de Libre Comercio incompleta o inacabada y una Unión Aduanera imperfecta<sup>54</sup>, de forma que el régimen proteccionista que a lo largo de varias décadas había protegido las economías nacionales frente a la competencia regional e interregional empezó a perder consistencia.

El amplio recurso a las soluciones políticas, que se produjo mediante una metodología “caso por caso”, para la solución de los conflictos que surgieron durante este período resultó ser suficiente. En un contexto inicial con un bajo nivel de interdependencia entre las economías de la región, con un comercio intrarregional en rápida expansión, la voluntad política de avanzar en el proceso posibilitó, durante un cierto tiempo, capear los problemas que aparecían cuando surgían enfrentamientos entre los sectores privados y/o los gobiernos de los Estados Parte. Sin embargo, una dinámica política en cuanto a solución de conflictos vendría, posteriormente, a poner de relieve cómo la inexistencia de instituciones comunes con peso específico y un grave déficit jurídico-institucional redundarían en un creciente desgaste político, que, sin duda, reincidiría, esta vez de forma negativa, en el proceso de integración regional del MERCOSUR, puesto que no en vano, como subraya PASSINI MARIANO, “o modo como se desenrola o processo de integração

---

<sup>54</sup> Más allá de los planteamientos meramente tarifarios, MANGAS MARTÍN subraya que: “En el Mercosur no hay financiación autónoma porque no hay recursos propios, lo que es inconcebible en una *verdadera* unión aduanera” (MANGAS MARTÍN: “Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política”, cit., p. 81).



está diretamente relacionado com a evolução de sua estrutura institucional”<sup>55</sup>.

En líneas generales, podemos observar cómo, durante la etapa de transición a la creación de la Unión Aduanera, como ya escribimos<sup>56</sup>, el contexto internacional<sup>57</sup> “colaboró con el proceso

---

<sup>55</sup> PASSINI MARIANO: *A estrutura institucional...*, cit., p. 40.

<sup>56</sup> MARTÍNEZ PUÑAL, A.: “El Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Antecedentes y alcance del Tratado de Asunción”, *MERCOSUR: nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, PUEYO LOSA, J. y REY CARO, E. J. (Coords.), Buenos Aires, 2000, pp. 69-70.

<sup>57</sup> Sobre los antecedentes del MERCOSUR, ver asimismo: MIYAMOTO, S.: “Integração Brasil-Argentina: aspectos político-estratégicos”, *Temas de Integração Latino-Americana*, Coord. V. M<sup>o</sup>. P. Seitenfus-L. A. De Boni, Petropolis-Porto Alegre, 1990, pp. 104-131; *Cone Sul: A Economia Política da Integração*, P. da Motta Veiga (Org.), Rio de Janeiro, 1991; *At New Attempt at Regional Integration: The Southern Cone Common Market*, Instituto de Relaciones Internacionales Europeo-Latinoamericanas, Madrid, marzo de 1991, pp. 6-17; DALLA VIA, A. R.: “MERCOSUR. Su compatibilidad con otros Tratados de integración latinoamericana”, *EL MERCOSUR. Aspectos institucionales y políticos*, A. M. Morello, Coord., La Plata, 1993, pp. 96-106; ABINZANO, R.: *Caminos de la integración latinoamericana*, Posadas-Misiones, 1993, pp. 72-82; PEREIRA, A. C. P.: *Mercosul: o novo quadro jurídico das relações comerciais na América Latina*, Rio de Janeiro, 1997, pp. 29-32; SOARES STERSI DOS SANTOS: *Mercosul e arbitragem comercial internacional...*, cit., pp. 69-75; MAUREEN WILLIAMS, S.: “Integration in South America”, *International Relations*, Vol. XIII, N<sup>o</sup>. 2, August 1996, pp. 54-55; WANDERLEY RODRIGUES, H.: “Mercosul: alguns conceitos básicos necessários à sua compreensão”, *Solução de Controvérsias no MERCOSUL*, H. WANDERLEY RODRIGUES Org., Porto Alegre, 1997, pp. 20-23; ROLLERI, O. H.: *El Mercosur frente al tercer milenio*, Buenos Aires, 1997; ALMEIDA: *Mercosul: Fundamentos e perspectivas*, São Paulo, 1998, pp. 43-47; Id.: *Le Mercosul. Un Marché commun pour l'Amérique du Sud*, Paris, 2000, pp. 31-36; Id.: *Mercosul em sua primeira década (1991-2001)...*, cit., pp. 3-4; CHACÓN, V.: *O Mercosul. A integração econômica da América Latina*, São Paulo, 1998, pp. 29-34; JARDEL, S. y BARRAZA, A.: *MERCOSUR: aspectos jurídicos y económicos*, Buenos Aires, 1998, pp. 67-70; RAPOPORT, M.: “MERCOSUR: La construction historique d'un espace régional”, *LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes d'un processus d'integration*, Dossier, Institute des Hautes Études

de liberación comercial. La nota característica de tal período vendría dada por un importante crecimiento del comercio, impulsado no sólo por la reducción progresiva de los aranceles intra-zona sino también por el aumento en la demanda agregada, la cual resultó estimulada por los capitales entrados. En tal sentido, el comercio regional pasaría de un 9 % del total en 1990 a un 19% en 1994. El dinamismo observado previsiblemente no será

---

de l'Amérique Latine, *Cahiers de l'Amérique Latine* N° 27, París, 1998, pp. 85-88; SEITENFUS, R.: "Acquis et dilemmes du Mercosur", *LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes...*, cit., pp. 95-97; JEDLICKI, C.: "Intégration régionale et investissement direct étranger en Amérique Latine", *LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes...*, cit., pp. 133-134; ABADIE-AICARDI, O.: *Fundamentos históricos y políticos del Mercosur*, Montevideo, 1999; CAMPBELL, J., ROSEMBERG, R. y SVARZMAN, G.: "Quince años de integración: muchos ruidos y pocas nueces", *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999, pp. 39-121 y 127-146; GINESTA, J.: *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, Porto Alegre, 1999; DENTESANO, P. y REGALI, E. A.: *El Mercosur y la Región Centro (Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos). La hidrovía Paraná-Paraguay. El corredor austral*, Córdoba, 1999, pp. 20-31; GOLDSTEIN, J.: "MERCOSUR at Seven: Goals, Achievement, and Outlook", *Economía Internazionale*, 51 (3), Agosto 1999, pp.350-352; ORTUZ, J.: *Reformulación de los esquemas de integración. Especialmente en el Mercosur*, Montevideo, 1999; RUSSO HEGUABURO, M.: *Puesta a punto. Integración Mercosur*, Montevideo, 1999, pp. 5-19; PASSINI MARIANO: *A estructura institucional...*, cit., pp. 43-53; ABREU BONILLA: *MERCOSUR. Una década...*, cit., pp. 25-28; DO AMARAL JUNIOR, A.: "MERCOSUL: desafios e perspectivas", *Temas de Integração*, 5º Volume, Lisboa, 2000, pp. 53-56; PEROTTI: "La integración regional en el Mercosur sobre la base del Tratado de Asunción", *Criterio Jurídico*, N° 1, 2001, pp. 2-5; CARTA WINTER, L. A.: *Crise do Modelo Presidencialista no Mercosul*, Curitiba, 2002, pp. 89-95; REIS DA SILVA, A. L.: "Más allá del ALCA: el MERCOSUR y el desafío de la integración hemisférica", *Foro Internacional*, 41 (1), Enero-Marzo, 2001, pp. 142-144; YEPES PEREIRA, B.: *Soberanía interna e a integração no Cone Sul*, São Paulo, 2002, pp. 83-87; CINARA LOCATELI, C.: *Mercosul. Tribunal Arbitral ou Permanente?*, Curitiba, 2002, pp. 17-24; CALABRIA, M. A.: Representação comercial no MERCOSUL –Harmonização Legislativa e Solução de Controvérsias--, 2002, pp. 17-24; VIZENTINI, P. G. F.: "Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA", *10 de anos do MERCOSUL, Indicadores Económicos FEE*, Vol. 29, N° 1, pp. 10-12.

el mismo en el futuro, en un contexto internacional menos favorable que el del período de transición. Por una parte, Brasil está intentando contener el incremento de la demanda y, por otra parte, Argentina se halla en un ciclo de menor crecimiento”.

Entre 1996 y 1998, las corrientes comerciales dentro del MERCOSUR prosiguieron su crecimiento, si bien el proceso de integración regional asistió a una disminución de su dinamismo, lo cual resultó patente en una significativa dificultad para materializar los objetivos ya acordados referentes al libre comercio intrarregional y a la consecución de una genuina unión aduanera<sup>58</sup>.

El proceso de liberalización comercial y de integración económica se iría paralizando gradualmente a partir de 1996, percibiéndose de forma clara la incapacidad gubernamental para profundizar en el proceso de integración. Los gobiernos de los países miembros parece que estuvieran más sensibles a los intereses de los grupos de presión locales e internacionales que a los principios de racionalidad económica y al interés general regional, el cual debe perfilarse en torno al avance en la liberación comercial intrarregional y a la ampliación del tamaño del mercado regional, debiendo este interés general regional tener en cuenta el interés de los consumidores y los usuarios, habitualmente ausentes de las negociaciones, y, asimismo, favorecer, por lo que respecta a los productores, un proceso de reestructuración gradual, que busque una mejor asignación de los recursos a nivel

---

<sup>58</sup> Ente 1988 y 1997, el valor de las exportaciones entre los cuatro países miembros del MERCOSUR creció a una tasa media anual de un 18 %, alcanzando un volumen de cerca de 20 billones de dólares, representando este total casi el 50% de las ventas llevadas a cabo entre los distintos Estados latino-americanos (POCHMANN, M.: “Novas dinâmicas produtivas do emprego e do sindicalismo no Mercosul”, *O Mercosul no limiar...*, cit., p. 121).

regional. Estas acciones, sin duda, conducirían a una mayor tasa de crecimiento económico y a una más cualificada presencia del MERCOSUR en el contexto económico mundial.

El proceso de integración del MERCOSUR asimismo “comenzó a sufrir las consecuencias de un grave déficit institucional y se empezó a abrir una brecha creciente entre objetivos y realidad en materia de los numerosos compromisos pactados”<sup>59</sup>. Patentes violaciones a los compromisos adquiridos, sin duda, erosionaron lo que parecía un proyecto exitoso.

La causa *inmediata*, que no la única, del debilitamiento del proceso de integración regional en el período 1996-1998 sin duda tuvo que ver con la gradual revaluación de la moneda brasileña durante esos años, la cual conduciría a que poco a poco los sectores en competencia relacionados con las importaciones intentaran con éxito influir en la configuración de la política económica brasileña, consiguiendo imponer un carácter más proteccionista y mercantilista a la política comercial e industrial del Brasil.

Ahora bien, junto a estas presiones proteccionistas podían apreciarse latentes algunas diferencias, aún sin resolver al día de hoy, entre Brasil y los otros miembros del proyecto regional, en relación con sus particulares visiones del mundo y con los arreglos institucionales que deben servir de sustento y continuidad al MERCOSUR.

---

<sup>59</sup> DE LA BALZE, F.: “El destino del Mercosur: entre la unión aduanera y la “integración imperfecta”, *El Futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, 2000, p. 15.

El déficit institucional del MERCOSUR fue puesto asimismo de manifiesto por CIMADAMORE, D.: “Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI”, *Los rostros del Mercosur...*, cit., p. 230.

A partir de 1999 el MERCOSUR entraría en una grave y compleja crisis. La causa coyuntural de la crisis fue el ajuste macroeconómico llevado a cabo por Brasil con la dramática devaluación de su moneda, después de haber perdido dicho país más de 40.000 millones de dólares de sus reservas internacionales, en un marco de importantes déficits fiscales, una considerable deuda pública interna, altísimas tasas de intereses, reducción de los niveles y calidad de inversión, empeoramiento de los precios internacionales y desequilibrio de las cuentas externas y un creciente déficit de las cuentas públicas, sin olvidar las repercusiones que en la economía brasileña tuvieron la crisis financiera asiática de 1997 y los colapsos de las Bolsas de Valores de Asia y de Rusia en 1998<sup>60</sup>. Como consecuencia de la imprevista maxidevaluación de que fue objeto el real brasileño, a partir de enero de 1999, las exportaciones argentinas<sup>61</sup> a Brasil –aun manteniendo su superavit en relación con las importaciones

---

<sup>60</sup> BURBRIDGE, M.: “El Mercosur en crisis. ¿Cuál es el panorama que se le presenta al bloque regional a partir de la devaluación brasileña? Análisis de la crisis y de las perspectivas futuras”, *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Direito do Mercosul*, Año 3, N.º. 2, Abril de 1999, pp. 183-192; GONZÁLEZ, C. A.: “Ante la crisis brasileña: ¿Qué papel podría haber jugado el “Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur”?”, *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Direito do Mercosul*, Año 3, N.º 2, Abril de 1999, pp. 218-224.

<sup>61</sup> Uno de los mayores impactos se produjo en la rama automotriz, cuyas ventas a Brasil cayeron rápidamente. Habida cuenta de que la mitad de la producción nominal de automóviles argentinos va destinada al país vecino, se produjo un gran descenso en la actividad de esa rama industrial en la Argentina, sin posibilidades para ganar posiciones en otros mercados para reemplazar esa caída de la demanda. La recesión brasileña afectó, aunque en menor medida, a sus importaciones de alimentos provenientes de Argentina, los cuales vieron dinamizada su producción como efecto de la demanda del vecino del norte (SCHVARZER: “El Mercosur: un bloque económico...”, *Los rostros del Mercosur* ..., cit., p. 37).

GÓMEZ MERA, L.: “The Political Economy of the Auto-Industry Crisis in Mercosur”, *Revista Iberoamérica*, N.º. 1-2, Instituto de Latinoamérica, Academia de Ciencias de Rusia, 2001, pp. 99-135.

procedentes de Brasil- sufrieron un recorte<sup>62</sup>, propiciando que el proyecto de integración regional, en el nuevo contexto de una creciente unilateralidad<sup>63</sup>, sufriera un gran shock, el cual sumergió al MERCOSUR en su actual crisis<sup>64</sup>, la cual se vería agravada por la gran inestabilidad económica, política y social habida en la Argentina desde finales del 2001. En esta crisis, el MERCOSUR sobreviviría en el marco de una espiral de amenazas, medidas y contramedidas. En el caso argentino, bajos las presiones de los

---

<sup>62</sup> SCHVARZER destaca sin embargo: “El problema para la Argentina, más que en la crisis brasileña, radica en la intensa y rápida caída de los precios internacionales de las materias primas que exporta al mundo; la impactante reducción de las cotizaciones de los granos, las oleaginosas y el petróleo afectó intensamente a la balanza comercial (dado que el deterioro para 1999 fue de unos 4.000 millones de dólares respecto a 1997) repercutiendo en los ingresos de los productores, con consecuencias negativas en su oferta a mediano plazo. Resulta irónico observar que ese impacto no se originó en el Mercosur, aunque diversos medios locales intentan minimizar este problema y descargar toda la culpa sobre Brasil. Esta vez, no es tanto el vecino ni el sistema financiero internacional, sino los propios mercados de materias primas los que están asestando un rudo golpe a la economía argentina y, en consecuencia, al modelo de “especialización” primaria que se promovió con fuerza en la década del ochenta” (SCHVARZER: “El Mercosur: un bloque económico...”, **Los rostros del Mercosur** ..., cit., p. 38).

Por lo demás, bien pudiera tener algo que ver con la crisis argentina, lo que apunta FERRER cuando escribe que “lo que tenemos esencialmente es una política de administración de deuda, más que una política económica, y éste es un gran dilema que enfrentan las nuevas autoridades” (FERRER: “Problemas y perspectivas del Mercosur”, **Mercosur, una estrategia de desarrollo...**, cit., p. 43).

<sup>63</sup> CAMPBELL, J.: “Una mirada hacia el futuro del Mercosur”, **Mercosur. Entre la realidad...**, cit., p. 647.

<sup>64</sup> Advierte FERNÁNDEZ REYES que: “(...) Las derivaciones de la devaluación brasilera en enero de 1999, han afectado ostensiblemente la ‘affectio societatis’ que se reflejaba en una voluntad política uniforme de los cuatro Estados Parte”, (FERNÁNDEZ REYES: “Los diez años del Mercosur: Agenda Externa”, **Derecho vigente del Mercosur. Normativa incorporada por los Estados Parte. Laudos Arbitrales – Normas Técnicas – Circulación de capitales y Servicios**, Estoup, L. A. y Fernández Reyes, J. Dirs., Buenos Aires, 2001, p. 70).

sectores más amenazados por una hipotética avalancha de importaciones procedentes de Brasil (textiles, calzado, papel, acero, etc.), el Presidente Menem dictó una serie de medidas de protección del mercado interno, lo cual derivaría en las consecuentes contramedidas del gobierno brasileño.

A todo este panorama había que añadir los desencuentros<sup>65</sup> que surgieron en materia de política externa entre los gobiernos de Argentina<sup>66</sup> y Brasil<sup>67</sup>, manifiesto exponente de la falta de una

---

<sup>65</sup> Respecto a la apreciación de estas diferencias, según el IRELA: “Esta percepción estuvo reforzada por el conocimiento de una serie de iniciativas diplomático-políticas, que parecían poner en tela de juicio la prioridad del MERCOSUR en la agenda argentina. Una de estas acciones diplomáticas fue el acercamiento de Argentina a USA. Esta acción generó molestias en Brasil, cuyas aspiraciones de *global trader* eran incompatibles con una hegemonía estadounidense en la región. El interés argentino en ser incluido en la lista de los candidatos para una ampliación del TLCAN fue considerado por Brasil como prueba de la falta de compromiso argentino con la idea de integración en el MERCOSUR y como una amenaza para sus aspiraciones de constituir un bloque de libre comercio sudamericano bajo su liderazgo. La iniciativa argentina a mediados de julio de 1999 de solicitar el ingreso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), fue vista por algunos observadores como un signo de persistencia de hipótesis de conflicto entre los dos países. Tampoco parecieron muy apropiadas al gobierno brasileño las expresiones argentinas en favor de una solución militar al conflicto de Colombia, luego que el Presidente Cardoso expresara poco antes su apoyo a la resolución por medios pacíficos del problema colombiano. A esto se sumó el hecho de que, pese a las continuas declaraciones en favor de una diplomacia de Estado unívoca, muchas veces coexistieron iniciativas opuestas en diferentes niveles del Gobierno argentino. No fueron pocas las veces en que la Cancillería debió salir a desmentir declaraciones de otros funcionarios de Gobierno, o en las que surgían diversas iniciativas políticas en distintos niveles de gobierno sin que hubiera conocimiento o coordinación alguna entre sí” (IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación de la institucionalización”, *Mercosur: desafío político*, Eds. D. W. BENECKE y A. LOSCHKY, Buenos Aires, 2001, pp. 116-117).

<sup>66</sup> “En otras palabras, mientras Brasil mantenía una política exterior que valorizaba la autonomía y la independencia de criterio en las cuestiones internacionales, la Argentina privilegiaba el objetivo de eliminar los puntos de fricción en su agenda política con EE.UU., bajo el supuesto de que era la mejor estrategia para obtener credibilidad internacional y, a partir de ello, favorecer la preservación de la estabilidad

política y económica en el plano doméstico. La idea de que la estabilidad macroeconómica contribuiría a incrementar el grado de credibilidad internacional de cada uno de los países fue reemplazando a la visión de que las posiciones políticas compartidas en los temas más candentes de la problemática internacional permitirían incrementar la influencia política de la región” (CAMPBELL, ROSEMBERG y SVARZMAN: “Quince años de integración: muchos ruidos y pocas nueces”, cit., p. 173). Estos autores en la p. 223 citan como puntos de fricción: los drásticos cambios en la política argentina en relación con Cuba, la retirada del Movimiento de Países No Alineados, la activa participación en las misiones de Paz de las Naciones Unidas y el envío de tropas al Golfo, la adhesión a Tratados Internacionales relacionados con temas nucleares como la ratificación al Tratado de Tlatelolco y la adhesión al Tratado de no Proliferación Nuclear, y de armamento, o bien el desmantelamiento del Proyecto Condor II.

El proyecto argentino de dolarización, dada la visión estratégica del MERCOSUR en Brasil, fue visto también en este país como una política de Argentina tendente a buscar una alianza con los Estados Unidos (FRAGA, R.: “Una visión política del Mercosur”, *Mercosur. Entre la realidad...*, cit., p. 291); CHUDNOVSKY, D. y LÓPEZ, A.: “La evolución sobre el papel del Mercosur en la estrategia de desarrollo económico de la Argentina”, *Mercosur. Entre la realidad...*, cit., p. 433).

Igualmente un signo de debilidad lo consituirían: “(...) las recientes disputas por el inicio, o la amenaza de inicio, de negociaciones unilaterales de nuestros países con terceros, o en los intentos de diferenciación que realizan todos los socios cuando llega el momento de enfrentar ataques especulativos contra sus monedas, o en las amenazas de paneles ante la OMC” (MAYORAL, A.: “Expectativas empresariales ante el proceso de integración”, *Mercosur. Entre la realidad y ...*, cit., p. 481).

<sup>67</sup> Las tensiones surgidas a nivel de política exterior no se verían asimismo favorecidas por el planteamiento de la idea, hacia fines de 1993, por el Presidente brasileño I. Franco en la reunión del Grupo de Río —“en forma inconclusa y de algún modo improvisada—de crear un Área de Libre Comercio Sud Americana en un plazo de diez años a partir del 1 de enero de 1995 (CAMPBELL, ROSEMBERG y SVARZMAN: “Quince años de integración: muchos ruidos y pocas nueces”, cit., p. 155); asimismo tampoco ayudaría la decisión brasileña de negociar individualmente con los países de la Comunidad Andina los respectivos patrimonios bilaterales de preferencias bilaterales históricas; al respecto escribe SEIXAS CORRÊA: “Si bien es cierto que el propósito brasileño haya sido el de contribuir a apresurar las negociaciones conjuntas Mercosur-CAN con vistas a la constitución de una Zona de Libre Comercio en el plazo inicialmente acordado (1/1/2000), ese movimiento fue también percibido como un riesgo de ruptura de la cohesión de la Unión Aduanera” (DE SEIXAS CORRÊA, L. F.: “La visión estratégica brasileña del proceso de integración”, *Mercosur. Entre la realidad...*, cit., p. 256).



política externa común en el MERCOSUR, en la cual se pudo ver a una Argentina, bajo el mandato del Presidente MENEM, por una parte, solicitando, el 8 de julio de 1999, el ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte o incluso flirteando en relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y, por otra, oponiéndose a las pretensiones de Brasil de acceder a la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad<sup>68</sup>.

Por otra parte la regla de la “convertibilidad peso-dólar” existente a la sazón en la Argentina, junto con el temor a un nuevo proceso hiperinflacionario, dificultaban que el gobierno argentino recurriera al tipo de cambio nominal, como un mecanismo de ajuste y reacción ante la devaluación de su principal socio comercial. Por su parte, Brasil se mostraba partidario de la

---

<sup>68</sup> FRAGA: “Una visión política del Mercosur”, *Mercosur. Entre la realidad...*, cit., p. 291. Señalaría FERRER, en relación con alguna de las circunstancias apuntadas en el texto: “En diversos momentos del Gobierno Menem, desde la esfera oficial y de influyentes grupos de opinión, se alzaron críticas contra la relación laboral, denunció la *Brasil dependencia* y promovió el fortalecimiento del alineamiento incondicional de los Estados Unidos, incluyendo la preferencia por la zona de libre comercio americana, frente al Mercosur. En ese contexto, la relación con Brasil se sostuvo sólo en las fuerzas centrípetas de la geografía que ya estaban en marca y, consecuentemente, en los intereses privados vinculados a la expansión del intercambio bilateral. La iniciativa política se esfumó y quedó reducida a la reiteración formal e inconsecuente del objetivo integracionista” (FERRER: “Intervención” en *A Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e económico*, Seminário sobre a América do Sul, Brasília, 31 de julho a 2 de agosto de 2000, p. 91. Disponible en Internet: <http://www.mre.gov.br/irbr/Seminario%20do%20Sul/Seminário%20sobre%20>).

RIVAS hace referencia, con todo, a que: “Coa chegada ao goberno do presidente Lula en Brasil e do Presidente Kirchner na Arxentina, semellan abrirse novos horizontes de integración sudamericana e, proba disto, son os acontecementos do derradeiro ano, sendo os mais importantes a incorporación de representantes arxentinos na delegación brasileira no Consello de Seguridade da ONU, o afondamento do organigrama institucional do Mercosur, a incorporación de Perú como membro asociado do proceso de integración e, fundamentalmente, a reactivación do eixo Bos Aires-Brasilia como “mascarón de proa” do Mercosur” (RIVAS, E.: “A necesidade dun novo Mercosur”, *Tempo Exterior*, Vol. VI, N°. 10, Xaneiro-Xuño 2005, p. 116).

“flotación” monetaria. Por ambas partes, se olvidaba que la coordinación supone avanzar en acuerdos de tipo cooperativo. Ahora bien, el sistema de convertibilidad peso-dólar también tiene sus efectos en el flujo comercial: “o sistema de rígida paridade cambial com o dólar, que se revelou eficaz na supressão da hiperinflação argentina, vem se tornando crescentemente oneroso, na medida em que a efetiva desvalorização do peso não é cambialmente corrigida. Estima-se atualmente, que essa desvalorização seja da ordem do 30%, o que estrangula de um modo geral todas as exportações argentinas, salvo as supercompetitivas e, por outro lado, estimula, desrazoavelmente, as importações”<sup>69</sup>.

La devaluación de Brasil, unida a su negativa a aceptar tanto la negociación de “cláusulas de salvaguardia” como la elevación de los aranceles intra-Mercosur, durante un período transitorio, al nivel del Arancel Externo Común, con una reducción gradual posteriormente, u otros mecanismos de compensación en materia de liberalización comercial o de reducción de sus subsidios, tendría efectos manifiestos sobre la competitividad de los sectores implicados en el comercio intrarregional, resultando perjudicados los flujos de comercio, la rentabilidad empresarial, la utilización de las capacidades instaladas y la asignación de futuras inversiones. Evidentemente, el ofrecimiento de negociar sectorialmente y “caso por caso” se revelaría, a la postre, como insuficiente.

El temor a la “inundación” de productos brasileños fue un objeto de preocupación para los sectores económicos que percibían el cambio de precios relativos como una amenaza directa

---

<sup>69</sup> JAGUARIBE, H.: “Mercosul: problemática factual e institucional”, (disponible en Internet: <http://www.adenauer.com.br/HTML/Links-dp/l-atuais-America%20Latina-dp.htm>), p. 3.

a los intereses productivos y comerciales. No obstante, no se produjo la temida “inundación”. Durante los primeros meses de 1999, las exportaciones argentinas hacia Brasil descendieron un 30% respecto a igual período de 1998, mientras que las importaciones desde Brasil disminuyeron un 28%<sup>70</sup>. La disminución del comercio bilateral estuvo bastante nivelada, logrando mantener Argentina un saldo favorable de alrededor de unos 287 millones de dólares<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> En 1999 el MERCOSUR representó el 27,3 % del comercio total (exportaciones más importaciones) de Argentina, el 13,9 de Brasil, el 77,99 de Paraguay y el 44,1 del Uruguay (ABREU BONILLA.: *MERCOSUR. Una década...*, cit., p. 20).

<sup>71</sup> CIMADAMORE, D.: “Crisis e instituciones:..”, p. 243.

En el 2001, la citada “inundación” continuaba sin producirse. “La Argentina tuvo un superávit de 824 millones de dólares en su comercio con Brasil durante los primeros nueve meses del corriente año. Exportó por 4.902 millones e importó por 4.078 millones. Este saldo positivo significa un incremento del 64 por ciento con respecto a igual período del año pasado (503 millones).

También durante los diez primeros meses del año la Argentina acumuló un superávit de casi 1.000 millones de dólares, superando en un 77% el saldo a favor de octubre del año pasado.

Han caído tanto las importaciones argentinas como las exportaciones. A pesar de todas las circunstancias, Argentina está teniendo balanza comercial favorable con Brasil desde el año 1994. Frecuentemente se indica en medios interesados que los principales montos están dados por las ventas de trigo o petróleo. No es tan así. El principal rubro de exportación a Brasil son los vehículos automotores (automóviles, camiones). Y estas cifras están en aumento. El segundo rubro lo constituyen los cereales como el trigo y el maíz, y la soja. El tercero, el petróleo, registra cifras en baja. Los materiales eléctricos ocupan el cuarto lugar del ranking, el quinto los productos químicos y el sexto los plásticos y los neumáticos.

Como puede apreciarse, y contrariamente a los difundidos comentarios de algunos funcionarios y de algunos industriales, la devaluación brasileña no ha producido una invasión a la Argentina de productos nortños ni tampoco un descenso en las exportaciones hacia el Brasil. ¿Entonces? Entonces habrá que buscar las excusas en otra parte. Lo cual no impide señalar que existen sectores puntuales de la industria similares brasileños, como son los casos del calzado y los textiles, y probablemente el papel y otros” (CANTA YOY, C.: “La balanza comercial con Brasil y los pájaros enjaulados”, *Resumen CENRA*, 12, 11, 01).

Sería 1999, ocho años después de la iniciación del proceso regional, el primer año postMERCOSUR en el que las economías argentina y brasileña experimentan simultáneamente una recesión económica. Desde la firma del Tratado de Asunción no se había dado una situación de convergencia de crecimiento negativo.

Sin el motor del crecimiento de las economías principales del MERCOSUR, el comercio interregional verá resentida su expansión a partir de 1999. A partir de este año los flujos comerciales intrarregionales, que igualmente no se verían favorecidos por determinadas cláusulas de salvaguardia establecidas unilateralmente por Argentina, sufrieron un serio retroceso, surgiendo, asimismo, un creciente número de conflictos internacionales que contribuyó a enrarecer el proceso regional. Para todo el año 1999, la caída del intercambio bilateral argentino-brasileño podría superar un 28 %<sup>72</sup>. El MERCOSUR había conocido hasta 1999 un crecimiento económico medio del 3,5 por ciento anual durante el último quinquenio, pese al “efecto tequila” derivado de la crisis financiera mexicana de diciembre de 1994<sup>73</sup>. Con todo, el intercambio comercial del Bloque en 2000, a pesar de las crisis económicas que marcaron el centro de los años 90<sup>74</sup>, alcanzó la cifra nada despreciable de 174,5 mil millones de dólares. A su vez, el Producto Interior Bruto de sus cuatro miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) ascendió en 2000 a 914,2

---

<sup>72</sup>NOFAL, M<sup>a</sup>. B.: “Conflictos, dilemas y oportunidades en la política comercial”, *El Futuro...*, pp. 173 y 188.

<sup>73</sup> El comercio interregional creciera en más de una cuarta parte sólo en 1995, quintuplicándose desde el año 1991 hasta 1995.

<sup>74</sup> Las crisis económicas que crearon mayores incertidumbres y riesgos en los años 90 fueron: en los años 90: a) Efecto Tequila, en México, en 1994-1995; b) Efecto Dragón, en Asia, en 1997-99; c) Efecto Sol Naciente, en Japón, en 1998; d) Efecto Vodka, en la Federación de Rusia, en 1998; e) Efecto Caipiriña, en Brasil, en 1998-99.

miles de millones de dólares, si bien hay que subrayar que en 1995 se habían alcanzado ya casi 850 mil millones<sup>75</sup>.

Una breve reseña de los problemas existentes viene a destacar que “además de los problemas históricos que comienzan a manifestarse desde mediados de 1995 (persistencia de barreras no arancelarias, indisciplinas respecto al AEC, falta de acuerdo en los sectores automotriz y del azúcar), se agregan problemas de hechos y dichos recientes que generan tensiones adicionales. Hay responsabilidades compartidas entre todos los gobiernos de los países miembros, y no es Brasil el único culpable. Por un lado, Brasil impuso desde 1997 una serie de barreras no arancelarias (financieras y administrativas) que obstaculizan el libre comercio intrazona, es decir que afectan la esencia de la integración regional. Por otro lado, la Argentina suscribió unilateralmente en noviembre de 1998 un Acuerdo de Complementación Económica con México hasta el 2001 (también lo hicieron Paraguay y Uruguay, que en general en la crisis han jugado un papel de aglutinación y de cohesión ante la adversidad) sin acordar previamente con Brasil. Esto representó un desaire para Brasil e influyó sobre la política externa común del Mercosur. Por último, hubo declaraciones también de la Argentina que contribuyeron a tensar la relación (las sugerencias en enero y febrero de 1999 de que Brasil debería implementar un “Plan Bonex” o Plan de Reestructuración forzado de su deuda pública interna) y la propuesta de dolarización de la economía argentina, con recomendaciones similares para Brasil. Sin duda, el anuncio realizado durante marzo-abril de 1999 de que Brasil negociaría individualmente un acuerdo de libre comercio con el Pacto Andino (CAN) terminó de encender las luces rojas. Tal negociación

---

<sup>75</sup> Datos recogidos de la página oficial del Mercosur: <http://www.mercosur.org.uy> .

amenazaba perforar el AEC además de afectar también la política negociadora externa del bloque. Por ende, dos aspectos fundamentales de la UA, el AEC y la política comercial externa del bloque, estarían siendo potencialmente afectadas”<sup>76</sup>.

Si en un escenario coyuntural menos adverso que el actual los incumplimientos de los compromisos asumidos vendrían a retrasar, en el mejor de los casos, los proyectos de desarrollo del MERCOSUR, en un marco como el que sucedería a la maxidevaluación del real, con una fuerte recesión y descenso en los niveles del comercio intrarregional, se ha producido una grave crisis de confianza que ha venido a dar en una situación de estancamiento y parálisis del proceso de integración, de las cuales hay que intentar salir cuanto antes.

Por otra parte, si bien los problemas de orden coyuntural han tenido como consecuencia el poner de manifiesto crudamente las limitaciones del MERCOSUR, en realidad las causas profundas de la situación por la que pasa este proceso de integración son anteriores a la devaluación del real<sup>77</sup>. Como telón de fondo de la crisis están las diferencias -a las que ya aludíamos antes- respecto a los acuerdos que en el orden institucional resultan necesarios para avanzar en la consolidación del MERCOSUR, cuya ausencia

---

<sup>76</sup> NOFAL: “Conflictos...”, cit., pp. 175-176.

<sup>77</sup> Al respecto escribe BOUZAS: “Si bien la devaluación del real agravó muchos de sus problemas, sería un error atribuirle el principal papel causal. En efecto, antes de la devaluación del real el Mercosur ya exhibía señales de una “brecha de implementación” creciente, conflictos en aumento y una gradual disolución –sin reemplazo a la vista– de la matriz de intereses comunes que estuvo en la base del proyecto asociativo regional” (BOUZAS, R.: “El MERCOSUR diez años después. ¿proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”, *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N°. 162, julio-septiembre 2001, p. 192).

pone de manifiesto “el preocupante ‘déficit legal’ que imposibilita la creación de un adecuado marco institucional”<sup>78</sup>.

Esta crisis, sin duda, tendrá también alguna virtud como la de poner a prueba las voluntades para avanzar en los objetivos. Con todo, afortunadamente, la actual crisis todavía afecta más al MERCOSUR “tipo de MERCOSUR a construir” que a la perdurabilidad del proyecto regional en sí mismo, si bien no se nos oculta que la inactividad en la toma de soluciones al respecto podría llegar a desnaturalizarlo y a alejarlo seriamente de los fines recogidos en el Tratado de Asunción.

En todo caso, aun en la crítica realidad por la que pasa el MERCOSUR, convendría tener muy presente que en todos los procesos de integración resulta “normal” asistir a períodos de estancamiento: “La experiencia europea, que demandó once años para construir una unión aduanera imperfecta (el Mercosur tardó cuatro), treinta y seis para formar un mercado común, y cuarenta y dos años para contar con una moneda única (el euro), que entre 1973 y 1985 debió soportar un prolongado letargo de “europesimismo”), es una prueba elocuente al respecto”<sup>79</sup>. A ello habría que añadir que, aun teniendo en cuenta los años de declive comercial, los negocios en movimiento en el MERCOSUR pasaron de 3 billones de dólares en 1991 a cerca de 18 billones en 1999<sup>80</sup>. Ese enorme desarrollo del comercio durante esos años debería obedecer a unos condicionantes de suficiente importancia como para poder albergar una razonable esperanza en la recuperación del MERCOSUR.

---

<sup>78</sup> DE LA BALZE: “El destino...”, cit., p. 17.

<sup>79</sup>Cfr. REDRADO, M.: “De la institucionalidad a la convergencia”, *El Futuro...*, cit., pp. 200-201.

<sup>80</sup> KERBER, G.: *MERCOSUL e a supranacionalidade*, São Paulo, 2001, p. 48.

Ahora bien, habría que, a nuestro juicio, siendo conscientes de la problemática a que se enfrenta el MERCOSUR, alzar el punto de mira en la solución de los problemas y establecer un nuevo “norte” para tratar de orientar estratégicamente el proceso de integración, lo que implica --en lo inmediato-- una detallada *revisión del esquema institucional* vigente, tal como vamos a ver, y --en una etapa posterior-- iniciar el camino de la *convergencia macroeconómica*. Para ello, el perfeccionamiento de la unión aduanera y la armonización de regulaciones tributarias, financieras y laborales y de política industrial, será un requisito indispensable si se aspira a fijar metas de coordinación (al estilo de Maastricht)<sup>81</sup>. Evidentemente, habida cuenta de que el esquema vigente fue formulado en las fases iniciales del proceso (Tratado Asunción (1991), Protocolo de Brasilia (1991) y Protocolo de Ouro Preto (1994)), en momentos en que las necesidades del bloque eran otras, no habrán de faltar numerosos argumentos justificando la necesidad de reformar el marco institucional.

Para que el éxito vuelva a *sonreír* al MERCOSUR habrá que superar las deficiencias de orden estructural que se fueron acumulando en los últimos años. Así: la incapacidad de los gobiernos para profundizar en el programa de liberalización comercial y en la consecución de una Unión Aduanera completa; la proliferación de subsidios y ayudas estatales en distorsión de la libre competencia y en afrenta a una correcta asignación de los recursos; las dificultades para la ejecución de una coordinación macroeconómica estrecha<sup>82</sup>; y la incapacidad de los gobiernos para diseñar y efectuar una política comercial externa común<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> REDRADO: “De la institucionalidad...”, cit., pp. 204-205.

<sup>82</sup> EGUIVAR y RUA BOIERO: *Mercosur*, cit., pp. 98-102; BENÍTEZ GÓMEZ, J. A.: *Problemas tributarios que plantea el Mercosur*, Montevideo, 1993, pp. 143-



En relación con la coordinación macroeconómica conviene recordar que el Tratado de Asunción, algo que sería reiterado posteriormente en muchas ocasiones, disponía sobre la necesidad de coordinar estrechamente las políticas macroeconómicas entre los Estados Parte, como una condición necesaria para poder continuar avanzando en el proceso de integración.

---

149; CHALOULT, Y. et HILLCOAT, G.: "Intégration et compétitivité dans le MERCOSUR: vers une introversion des échanges agricoles et agro-alimentaires?", *Revue Tiers Monde*, T. XXXVIII, N.º 146, avril-juin 1996, pp. 421-425; BUCHELI, M.: "La coordinación de las políticas macroeconómicas en el Mercosur", *Mercosur, una estrategia de desarrollo...*, cit., pp. 15-28; *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*, Carrera, J. y Sturzenegger (comps.), Buenos Aires, 2000; ASSIS DE ALMEIDA: *MERCOSUL. Manual...*, cit., pp. 113-127; ABREU BONILLA: *MERCOSUR. Una década...*, cit., pp. 56-61; HEYMANN, D.: "Interdependencias y políticas macroeconómicas: reflexiones sobre el Mercosur", *Mercosur. Entre la realidad...*, cit., pp. 489-532; BERCÚN, H. D.: "Apuntes sobre coordinación de políticas cambiarias en el Mercosur", *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Direito do Mercosul*, Año 3, N.º 2, Abril de 1999, pp. 177-182; FERNANDES, E.: "Aproximação das políticas macroeconómicas", *O Direito Tributario no Mercosul*, Coord. I. Gandra Da Silva Martins, Rio de Janeiro 2000, pp. 221-232; FANELLI, J. M.: "Coordinación macroeconómica en el MERCOSUR. Marco analítico y hechos estilizados", *Desarrollo; Económico*, Vol. 40, N.º 160, 2001, pp. 653-673; SESELOVSKY, E.: "Por qué deben coordinarse las políticas macroeconómicas en el MERCOSUR: Teorías y realidades", *Estado, Mercosur y Sociedad – Pautas para su Viabilización*, cit., pp. 403-406.

83 Algunos de los asuntos que constituyeron lo cotidiano de los últimos años, pendientes aún de resolver, serían, entre otros, los siguientes: la falta de acuerdo a nivel de Zona de Libre Comercio respecto al sector azucarero, la falta de consenso sobre el régimen automotriz argentino-brasileño, con oposición de Paraguay y Uruguay, e incluso de Chile, el sector de autopartes argentino y los productores de maquinaria agrícola y de camiones brasileños, las confrontaciones constantes en los sectores textil y del calzado, la utilización abusiva de regímenes de "admisión temporaria" por Paraguay y Uruguay, la utilización de la amenaza de "acciones antidumping" como represalias comerciales, la reiterada manipulación de los niveles tarifarios recogidos en el Arancel Externo Común, los cambios en los productos incorporados a las "listas de excepciones" (Argentina y Brasil) y la introducción de barreras no arancelarias (Argentina y Brasil).

Desafortunadamente, salvo pronunciamientos retóricos, como quedó de manifiesto con motivo de la crisis cambiaria brasileña de principios de 1999, poco se llevó a cabo al respecto; pero ello tiene sus costes porque una Unión Aduanera tiene únicamente sentido en el marco de una coordinación macroeconómica estrecha. De no ser así, en el supuesto de que la coordinación macroeconómica no sea suficiente para estabilizar las economías de los miembros del proceso, los acuerdos de integración regional prevén como mal menor, aunque no sea la solución ideal, la existencia de “cláusulas de escape” o de “salvaguardias” que permitan abrir un tiempo de espera y efectuar ordenadamente negociaciones compensatorias<sup>84</sup>. En el Tratado de Asunción, tal vez como muestra de fe en el proceso de integración, no habían sido incluidas con carácter duradero.

Indudablemente esta situación de atonía tiene su reflejo en el marco de las negociaciones internacionales, en el cual, después de haber llegado a una serie de compromisos con los Estados Unidos –a pesar de las diferencias en temas como el Tratado de Libre Comercio<sup>85</sup> y la Asociación de Libre Comercio de las Américas<sup>86</sup>, y en las relaciones con la Unión Europea<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> La Unión Aduanera incorporó al respecto en el Tratado de Roma, el art. 107 (i), expresándose en los siguientes términos: “Cada Estado miembro considerará su propia política en materia de tipo de cambio como un problema de interés común. En el caso de que un Estado miembro proceda a una modificación de su tipo de cambio y altere gravemente las condiciones de la competencia, la Comisión, previa consulta con el Comité Monetario, podrá autorizar a otros Estados miembros a que adopten, durante un período de transición, las medidas necesarias para evitar las consecuencias negativas de dicha acción”.

<sup>85</sup> O'KEEFE, T. A.: “Las posibilidades de incorporar el Mercosur al Nafta para crear una zona de libre comercio hemisférica antes del año 2005”, *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, cit., pp. 297-315; STAHRINGER DE CARAMUTI: “MERCOSUR – NAFTA: ¿nueva o vieja dialéctica americana?”, *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, cit., pp. 317-340.

Esta atonía se vería también reflejada, en cierto modo en la relaciones con la Comunidad Andina<sup>88</sup>. Al respecto tenemos que distinguir dos fases: una de aproximación que comprendería el período dominado por el Acuerdo Marco, el 16 de abril de 1998, y otra que giraría en torno al Acuerdo de Complementación Económica N.º 56, entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, de 6 de diciembre de 2002. En el contexto andino fueron alcanzados, asimismo, acuerdos “de asociación y libre comercio”

---

<sup>86</sup> CAMPBELL, ROSEMBERG y SVARZMAN: “Quince años de integración: muchos ruidos y pocas nueces”, cit., pp. 187-195; NERYS FERNÁNDEZ, W.: *Mercosur - EEUU - Alca: Globalización y Regionalización en el Cambio de Siglo*, Editorial de la Fundación de Cultura Universitaria (FCU), Montevideo, 2001.

<sup>87</sup> CAMPBELL, ROSEMBERG y SVARZMAN: “Quince años de integración: muchos ruidos y pocas nueces”, cit., pp. 195-200.

<sup>88</sup> “Informe de la PPT al GMC sobre las Negociaciones MERCOSUR – CAN”, MERCOSUR/XXIV GMC EXT/DI N° 01/02. El 16 de abril de 1998, fue suscripto en Buenos Aires el Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, cuyo texto puede ser consultado en DI BIASE, H. N.: “La Comunidad Andina de Naciones: treinta años de integración, ¿futuro con MERCOSUR?”, *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración*, N° 21/22, Enero- Junio 1999, Montevideo, pp. 36-37.

Mediante la Dec. N° 21/04, XXVI CMC - Puerto Iguazú, 07/VII/04, Institucionalización del diálogo político entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, acuerda la coordinación institucional del MERCOSUR con la Comunidad Andina de Naciones, con miras a fortalecer y proyectar su creciente vinculación (art. 1), por lo cual el Consejo del Mercado Común instruye al Grupo Mercado Común, al Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR y a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR a llevar a cabo, en acuerdo con la Comunidad Andina de Naciones, las acciones adecuadas a tal propósito (art.2). En el art. 3 se invita a la República de Chile, Estado Asociado del MERCOSUR, a participar plenamente en todas las instancias de este proceso. ”. Sobre la relación entre ambos bloques, ZANIN, G.: “Mercosur-Comunidad Andina: negociaciones en un contexto de crisis”, *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Vol. II, O. I. STHARINGER, A. E. MONSANTO, E. R. SESELOVER (Coords.), Rosario, 2004.,, pp. 133-146.

con Chile<sup>89</sup> y Bolivia<sup>90</sup> en 1996, y el 25 de agosto de 2003, en Lima, el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre el MERCOSUR y el Perú<sup>91</sup>. En el mismo plano, el 18 de octubre de 2004, fue firmado el Acuerdo de Complementación Económica entre los Gobiernos de Argentina,

---

<sup>89</sup> Acuerdo de Complementación Económica N.º. 35, firmado el 25 de junio de 1996 en Potrero de los Funes, San Luis (Argentina), registrado en la Asociación Latinoamericana de Integración el 30 de septiembre de 1996 y en vigor desde el 1 de octubre de 1996. Sobre sus antecedentes y contenido: ABREU: *Mercosur. Una década...*, cit., pp. 110-117; RÓTULO, D.: “La integración física en las relaciones de Chile con el MERCOSUR”, *La inserción internacional del MERCOSUR...*, cit., pp. 175-191; HARGAIN, D. y MIHALI, G.: *Circulación de bienes en el Mercosur*, Montevideo, 1998, pp. 205-206; IRIGOIN BARRENNE, J.: “El Acuerdo de Asociación de Chile al Mercosur y sus perspectivas”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade*, Vol. II, cit., pp. 241-249; JARDEL y BARRAZA: *Mercosur. Aspectos jurídicos y económicos*, cit., pp. 89-90; PINARD, G. E.: *MERCOSUR y los tratados internacionales. El caso chileno*, Buenos Aires, 1998, pp. 45-55; DUGINI DE CÁNDIDO, M.<sup>a</sup> I.: *Argentina, Chile, Mercosur. Cambios y continuidades*, Madrid, 1999, pp. 143-154; CAMPBELL, ROSEMBERG y SVARZMAN: “Quince años de integración: muchos ruidos y pocas nueces”, cit., pp. 180-185; KUNZLER, J. P.: *Mercosul e o comércio exterior*, São Paulo, 1999, pp. 120-121.

<sup>90</sup> Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica, firmado en Fortaleza (Brasil) el 17 de diciembre de 1996 por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Partes del MERCOSUR y por la República de Bolivia, entraría en vigor el 28 de febrero de 1997, sustituyendo al Acuerdo de Complementación Económica N.º 34. Sobre su contenido: ABREU: *Mercosur. Una década...*, cit., pp. 118-125; HARGAIN y MIHALI: *Circulación de bienes en el Mercosur*, cit., pp. 204-205; JARDEL y BARRAZA: *Mercosur. Aspectos jurídicos y económicos*, cit., pp. 86-87; PINARD: *MERCOSUR y los tratados internacionales. El caso chileno*, cit., pp. 33-37; CAMPBELL, ROSEMBERG y SVARZMAN: “Quince años de integración: muchos ruidos y pocas nueces”, cit., pp. 185-187; KUNZLER: *Mercosul e o Comércio...*, cit., pp. 121-122.

<sup>91</sup> Los mercosureños entendieron que un acuerdo con Perú introduciría una dinámica que facilitaría el proceso de negociación con la Comunidad Andina. “Avança a integração da América do Sul”, *Gazeta Mercantil*, Brasil, *RelNet, Resenha Econômica 037*, 25/02/2003; “Mercosul e Peru acertam acordo comercial”, *Gazeta Mercantil*, Brasil, *RelNet - Resenha Econômica 036*, 24/02/2003.

Brasil, Paraguay y Uruguay, Estados Partes do Mercosul, y Colombia, Ecuador y Venezuela, países miembros da Comunidad Andina (ACE-59)<sup>92</sup>.

A pesar de los hechos que acabamos de citar en el plano internacional, podríamos subrayar que las iniciativas internacionales del MERCOSUR asistirían a una pérdida de dinamismo a lo largo de los últimos años<sup>93</sup>.

Fruto de las *fragilidades institucionales*, el MERCOSUR tuvo a partir de 1997 grandes dificultades para desarrollar una agenda común de *negociaciones comerciales internacionales* con terceros países y otras regiones. Las negociaciones llevadas a cabo conjuntamente tuvieron bien un matiz defensivo<sup>94</sup>, como en

---

<sup>92</sup> Vide o documento SG/DI 671, 2 de Noviembre de 2004, na página web da ALADI. Um estudo do ACE 59: “Análisis Descriptivo del Acuerdo de Complementación Económica N° 59 suscrito entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay Estados Partes del Mercosur y Colombia, Ecuador y Venezuela Países Miembros de la Comunidad Andina”, **Secretaría General da ALADI**, ALADI/SEC/di 1891, 3 de febrero de 2005.

<sup>93</sup> MARTÍNEZ PUÑAL e SANTOS CARNEIRO: “O futuro do Mercosul: crises econômicas...”, cit., pp. 4534-4560.

<sup>94</sup> BIOCCA, S. M.: “MERCOSUR y ALCA dos proyectos de integración”, **Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade**, Vol. II, cit., pp. 257-261. En relación con dichas negociaciones afirma BÖHLKE: “As negociações em torno da Alca são um bom motivo para defender o aperfeiçoamento do Mercosul. O aperfeiçoamento do Mercosul, por sua vez, requer, antes de mais nada, ao aprimoramento de sua estrutura institucional e jurídica” (BÖHLKE: **Integração Regional & Autonomia...**, cit., p. 244).

Sobre este particular escribe de los REYES: “Brasil precisa tanto de Argentina como Argentina de Brasil. Ambos son socios y negocian fuera del bloque de un mismo lado reclamando la eliminación de los subsidios que los Estados Unidos y la Unión Europea aplican para favorecer sus producciones agrícolas. (...). Ambos países son conscientes de la gravedad que tiene, no sólo para ellos sino para la región, la creación del ALCA y de hecho si las negociaciones no ha prosperada es por el trabajo que vienen desarrollando en forma conjunta la Argentina y Brasil. El objetivo del ALCA es

relación con el ALCA, no llegaron a un completo feliz término, como las habidas con la Comunidad Andina, México y otros Estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Comercio, o bien fueron minimizadas o postergadas a iniciativa de la otra parte, como en el caso de la Unión Europea<sup>95</sup>. En el ámbito de las

---

garantizarle a las empresas estadounidenses el control del territorio que se extiende desde el Artico hasta la Antártica, es decir todo el continente americano, y Liberarlo de todos los obstáculos para imponer sus productos, servicios, tecnologías y capitales” (De los REYES, M.: ¿Fracasan las integraciones regionales?”, **Boletín Asociación Latinoamericana de Ciencia Política**, N.º. 21, julio 2005, p. 8). Sobre el ALCA, asimismo, STAHRINGER DE CARAMUTI, O.: “América Latina y el Alca: sincronías y asincronías en el Cono Sur”, **Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico**, Vol. II, cit., pp. 91-112.

<sup>95</sup> HERRERO DE LA FUENTE calificaría como una muestra de progreso y consolidación del MERCOSUR la en su día zona de libre comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR (HERRERO DE LA FUENTE: “Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea – Mercosur”, **Lusitana**, cit., p. 37).

De entre la doctrina que se ha ocupado de las relaciones MERCOSUR-Unión Europea, traeremos asimismo aquí a colación: DE THOMAS, B.: “União Européia e MERCOSUL uma inovação diplomática”, **O Mercosul em movimento**, cit., pp. 17-20; BIZZOZERO, L. y VAILLANT, M. : “Integración de Bloques Comerciales: tratado marco entre UE y MERCOSUR”, **La inserción internacional del MERCOSUR ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?**, Montevideo, 1996, pp. 25-50; MORELLI DE BRACALI, S.: “Mercosur-Unión Europea: perspectivas de una relación multidimensional”, **El Mercosur en el nuevo orden mundial**, cit., pp. 191-248; DROMI, R. y MOLINA DEL POZO, C.: **Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea**, Buenos Aires, 1996; URIONDO DE MARTINOLI, A.: “Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes”, **Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade**, Vol. I., L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998, pp. 31-42; CEBADA ROMERO, A.: “La Articulación Jurídica de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR”, DÍAZ BARRADO, C. & FERNÁNDEZ LIESA, C. (Coords.): **Iberoamérica ante los procesos de integración, Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales**, Madrid, 1999, pp. 99-110; **Id.**: “La UE como promotora de la integración regional, en especial su relación con el MERCOSUR”, **Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico**, Vol. II, cit., pp. 147- 163; LIROLA DELGADO, M<sup>a</sup>. I.: “Las relaciones entre la Unión Europea y el

negociaciones multilaterales, el MERCOSUR tampoco se ha mostrado como exponente de una política comercial común<sup>96</sup>.

---

Mercosur en la perspectiva de una Asociación interregional”, **MERCOSUR: nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración**, PUEYO LOSA, J. y REY CARO, E. J. (Coords.), cit., , pp. 147-188; DA CÂMARA SANTA CLARA GOMES, F.: “A Uniao Européia e o Mercosul”, **Portugal, o Brasil e a Globalização, Temas de Integração**, N.º. 10 y 11, Coimbra, 2000-2001, pp. 115-141; IRIGOIN BARRENNE, J.: “Las relaciones de Chile y el Mercosur con la Unión Europea”, **Estudios Internacionales**, 33(130), Abril-Junio, 2000, pp. 13-23; MARTINEZ PUÑAL: “Las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR en la perspectiva de una asociación interregional”, **Anuario Argentino de Derecho Internacional**, Vol. XI, pp. 49-77; CRAWLEY, A.: “Hacia una asociación Unión Europea-Mercosur: el largo camino hacia la liberalización comercial”, **Las relaciones exteriores de la Unión Europea**, J. Roy, R. Domínguez Rivera (coords.), México, 2001, pp. 285-295; **Hacia la Segunda Cumbre Europa-América Latina. Recomendaciones desde la perspectiva alemana**, Fundación Friedrich Ebert, Fundación Konrad Adenauer et alt., 2002; CUENCA GARCÍA, E.: **Europa e Iberoamérica**, Madrid, 2002, pp. 13-42 y 130-140; CIENFUEGOS MATEO, M.: “Las negociaciones para la ejecución del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea, el Mercosur y sus respectivos Estados miembros”, **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, 13, Año 6, Septiembre-Diciembre 2002, pp. 723-774; Id.: “Implicaciones de la ampliación de la Unión Europea en las relaciones euromercosureñas”, **Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América**, J. ROY, R. DOMÍNGUEZ RIVERA y R. VELÁZQUEZ FLORES (Coords.), México, 2003, pp. 481-507; Id.: “Implications of European Unión Enlargement for Euro-Mercosur relations”, **Beyond enlargement: The new members and new frontiers of the Enlarged European Union**, Institut Univesitari d’Estudis Europeus, 2003, pp. 257-289; Id.: “Las relaciones UE-Mercosur (junio 2005)”, Curso: “Las relaciones entre la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur”, Programa “Europa Retos e Incógnitas. Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005”, Vitoria, 11 a 15 de julio de 2005.

La relación entre la problemática institucional y las relaciones MERCOSUR-Unión Europea sería reseñada por el IRELA: “El MERCOSUR fue a su vez visto por la UE como una oportunidad de difundir el modelo de integración europeo y de efectuar una contribución al desarrollo de este tipo de procesos en América Latina. De este modo la integración se constituyó en un elemento más de reforzamiento de la relación birregional” (IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., pp. 128-129).

<sup>96</sup> En relación con la política comercial externa, no se fue capaz de crear un ente o comisión regional –o en su caso, de activar uno de sus órganos ya existentes– que se

Respecto a las influencias de la *fragilidad institucional* en materia de *política exterior*, la cual, sin demérito para su condición de persona jurídica internacional, pone en entredicho la confirmación de su papel como actor internacional de primer orden, se ha dicho que la cuestión institucional es un tema de relevancia que va adquiriendo significativa importancia a medida que se profundiza en el proceso de integración. Existen al respecto, no obstante, distintas visiones que requerirán de instancias de negociación política al más alto nivel para establecer nuevos consensos al respecto. Paralelamente, el Mercosur como organización internacional con personalidad jurídica de Derecho Internacional Público ha venido profundizando las iniciativas de vinculación externa. Sin embargo, éstas no pueden seguir desarrollándose en forma aislada de la profundización del proceso de integración, de la ampliación temática y del fortalecimiento institucional, ya que ellas no constituyen un soporte sino en la

---

encargue, con el mandato pertinente, de preparar y negociar la política comercial externa del MERCOSUR en su conjunto. Frente a una prosopopeya que ensalza la relevancia internacional del MERCOSUR, en la práctica las negociaciones externas han sido instrumentadas frecuentemente de forma individual y con una mínima coordinación, situación que debe ser cambiada, para lo cual “los gobiernos del Mercosur debieran iniciar un proceso más sustantivo de coordinación en los ámbitos de negociación en que participan” (BOUZAS: “Las perspectivas del Mercosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década”, *Mercosur. Entre la realidad...*, cit., p. 564).

Subraya CIMADAMORE: “El camino hacia el MC requiere de instituciones que tengan como referencia principal al espacio subregional y no tanto al nacional como sucede en la actualidad. En la medida de lo posible, deberían estar más aisladas de las presiones de los grupos de intereses nacionales y de los recurrentes conflictos (económicos, sociales, políticos y hasta burocráticos) que rodean el trabajo cotidiano de los burócratas y funcionarios nacionales que manejan el Mercosur...” (CIMADAMORE: “Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI”, *Los rostros del Mercosur...*, cit., p. 251).



medida que se interrelacionan con la profundización y la consolidación de la *Estrategia Mercosur*<sup>97</sup>.

Convendría, a la luz de todo lo visto, adecuar los pasos a dar en congruencia con el objetivo final, abandonando las dilaciones y el “impasse” que caracteriza la situación actual. “A largo plazo – escribe GULHOM ALBUQUERQUE-- en el Mercosur, caminamos hacia un mercado común, donde todos saben más o menos lo que quiere decir. Pero a largo plazo todos estaremos muertos y nadie estará allí para verificar. ¿Y a corto plazo? No queremos un modelo institucional con una burocracia supranacional –pero qué es lo que queremos en su lugar? No queremos unificar macropolíticas --¿pero qué mecanismos formales de coordinación

---

<sup>97</sup> Cfr BERNAL-MEZA, R.: “Institucionalización del Mercosur”, *Mercosur: desafío político*, Eds. D. W. BENECKE y A. LOSCHKY, Buenos Aires, 2001, p. 73.

Asimismo, este autor sobre el mismo asunto, en las pp. 74-75, escribe: “Paralelamente se observa que el Mercosur ha realizado significativos progresos en el ámbito de las relaciones internacionales. Ha generado una nueva forma de hacer política en la región y ha aumentado en forma significativa la importancia estratégica del Cono Sur en la economía política mundial. Sin embargo, la agenda externa del bloque regional adquiere particular relevancia a partir de la existencia de una política comercial común, que exige una acción conjunta de los países miembros en los foros internacionales y de la personería jurídica de derecho internacional que existe formalmente, pero no ejercida por una institución representativa que negocie por o a nombre del Mercosur, lo cual lleva a señalar que hoy, ambas -la acción conjunta y el ejercicio de la personería jurídica Mercosur- están ausentes.

Incurcionar en forma conjunta en ámbitos y escenarios tan complejos -a menudo simultáneos- en los cuales se ve y se verá involucrado el Mercosur, requiere, imprescindiblemente, de instrumentos institucionales y supranacionales de los cuales hoy no cuenta. Para ello habrá que profundizar internamente el mercado común en los ámbitos económico y comercial, dentro del escenario regional, para luego incurcionar en el ámbito multilateral o en la profundización de relaciones extrarregionales.

El proceso de construcción del Mercosur constituye la esencia de la estrategia político-diplomática de los gobiernos y, en cierta forma, la sustancia de las políticas públicas de construcción de un nuevo Estado-nación en la actual coyuntura histórica subregional para la afirmación de la subregión y de sus Estados miembros en un período particularmente complejo de la globalización del mundo”.

podremos aceptar? Es prematuro discutir servicios e inversiones -- ¿pero cuál es el plazo en que estaremos dispuestos a discutir y con qué modelos a la vista? La verdad es que profundizar el Mercosur es un excelente pretexto para colocar el ALCA en suspenso, pero honestamente es difícil sustentar la afirmación de que nuestra diplomacia está empeñada en *profundizar* el Mercosur”<sup>98</sup>.

### **III) Sobre el déficit jurídico-institucional. Hacia una revitalización del proceso de integración.**

Enfrentado el MERCOSUR a un serio deterioro político, económico e incluso como institución en sí misma, una de las causas principales de la problemática hasta aquí mencionada, estriba, como venimos advirtiendo, en el *déficit jurídico-institucional* que puede apreciarse en el MERCOSUR, el cual contribuye a aumentar el grado de incertidumbre, a generar conflictos, y a dificultar y postergar su resolución<sup>99</sup>. En este

---

<sup>98</sup> GUILHOM ALBUQUERQUE: “La nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña”, *El Futuro...*, cit., p. 105.

No nos parece acertada la tesis de GIAMBIAGI en favor de un MERCOSUR a dos ritmos: “a dos”, por una parte, y, residualmente, “a cuatro” por otra. En su artículo, este autor no efectúa ningún tipo de consideración respecto a una hipotética problemática presentada por la participación de Paraguay y Uruguay en el proceso mercosureño como un posible motivo de descompesación causante del retraso de su progreso, el cual pudiera avalar la hipótesis de un Mercosur a dos velocidades, sobre la base de la acentuación de éste por Argentina y Brasil (GIAMBIAGI, F.: “Por un nuevo pacto de Brasil-Argentina: entre la ambición y la miopía”, *Revista de Comercio Exterior e Integración*, 20 Marzo, 2005, pp. 29-43). A nuestro juicio, erróneamente, estamos ante un ejercicio voluntarista de fe, en el cual las medidas propuestas se nos antojan, cuando menos, igual de difíciles de ejecutar que en el marco de un Mercosur a “cuatro”.

<sup>99</sup> LIMA MARQUES en relación con ello escribe: “Chega-se a falar mesmode dum déficit legal, fonte permanente de incerteza e de conflitos regionais. Parece-me que a fragilidade jurídica do Mercosul, começa a perturbar sua evolução; mais do que a fragilidade institucional do processo de “integração” dois pontos estão em evidência: o sistema de solução de conflitos e o sistema de incorporação de normas do Mercosul”

terreno el I.R.E.L.A. resulta concluyente: “El principal balance de la crisis se relaciona, sin embargo, con el aspecto institucional. En este sentido cabe preguntarse, si la escalada de conflictos vivida a lo largo del pasado año (se refiere al 2000) no fue favorecida por cierto déficit en el nivel institucional”<sup>100</sup>.

Uno de los objetivos clave de cualquier proceso de integración, entre ellos el MERCOSUR, es el de proporcionar a los agentes económicos y sociales, en el marco de los compromisos regionales asumidos, una seguridad tanto a la hora de una eficaz toma de medidas efectivas para llevar adelante el proyecto de integración como a la hora de neutralizar aquellas medidas de índole discrecional que, en materia de política económica, política comercial y política sectorial, resulten contradictorias con el desarrollo del proceso de integración regional.

---

(LIMA MARQUES, C.: “O “Diretio do Mercosul”:direito oriundo do Mercosul, entre o Direito Internacional clássico e novos caminhos de integraçao (1)”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional do Mercosul*, Año 7, N°. 1 (2003), p. 64).

<sup>100</sup> “El empeoramiento de la coyuntura –advierte el IRELA– puso sin duda una dosis de presión superior a lo normal sobre las instituciones del MERCOSUR. Pero esta mayor presión puso a la luz sus limitaciones inherentes. Aunque se crearon dos grupos técnicos de apoyo para proporcionar mayores elementos de juicio con los que avanzar en el logro de soluciones –el Comité de Seguimiento de la coyuntura económica de los Estados Parte y el Comité Técnico para análisis estadístico de los indicadores económicos y flujos comerciales –su tarea fue más bien a largo plazo. Por lo demás, la crisis dejó en evidencia la falta de protagonismo de instancias técnicas que podrían haber ayudado a descomprimir la tensión. En efecto, sobre las instancias políticas recayó nuevamente la búsqueda de una solución viable para las partes, sólo que en esta ocasión sin contar con las condiciones internas apropiadas. El nivel político pasaba por un momento delicado, dado que la renovación presidencial en la Argentina abría una incógnita acerca de la continuidad de los compromisos que pudieran hacerse. De ese modo, la inoperancia de la vía política no pudo ser equilibrada con la alternativa de una discusión técnica” (IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., pp 108-109).

El MERCOSUR, tal como se viene enfatizando desde la doctrina y vamos a tener ocasión de valorar, no dispone de una adecuada *estructura institucional* que se manifieste de forma eficaz y segura tanto en el terreno de la adopción de *normas jerárquicamente superiores* a las de carácter estatal, con *aplicación inmediata y efecto directo* –o cuando menos con una incorporación ágil y transparente a los ordenamientos nacionales<sup>101</sup>--, como en el ámbito de la *resolución de las controversias*<sup>102</sup>.

GRANDI y SCHUTT se refieren a un escenario de “imperfection juridique” en el MERCOSUR que esbozarían en los siguientes términos: “Il faut également tenir compte d’autres facteurs: l’insecurité juridique provoquée par l’absence de transpositions des normes du Mercosur à la législation interne des pays (en juillet 1998, les gouvernements eux-mêmes reconnaissent qu’environ 200 normes, soit la moitié des dispositions adoptées,

---

<sup>101</sup> Debemos subrayar el gran déficit existente en materia de incorporación o recepción de las normas MERCOSUR por los Estados, el cual paso de un 30% en agosto de 2002 a un 38% en noviembre del mismo año (MERCOSUL/GMC/ATA N° 4/02). “Das quase 1.360 normas criadas pelos governos do Mercosul que precisariam ser confirmadas por lei e decretos internos, em seus quasi onze anos de existência, só o 39% foram incorporadas à legislação interna dos quatro sócios. O Brasil já incorporou quase 70%, mas há muitas normas que foram transformadas em lei ou decreto por apenas um, dois ou três dos sócios, e, por isso, ainda não entraram em vigor” (“Reginaldo Arcuri assume Secretaria e tenta dar novo impulso ao Mercosul”, *Valor Econômico*, 18/12/02).

<sup>102</sup> Subraya DE LA BALZE que: “La fragilidad institucional y las asimetrías legales y económicas que caracterizan la situación actual perdurarían en lo esencial, a pesar de una o sucesivas operaciones de maquillaje político” (DE LA BALZE: “El destino...”, cit., p. 59).

En un lenguaje claro y sin medias tintas, DÍAZ subraya que “el Mercosur tiene un grave déficit institucional que atenta contra su maduración. No ha creado a la manera europea instituciones de gobierno comunes, que por su misma constitución apoyen y fortalezcan la unión, como lo son el Tribunal de Luxemburgo, el Parlamento Europeo y la Comisión de Europea” (DÍAZ.: “Avances...”, cit., p. 114).

ne sont pas encore transposées); l'absence de véritable suprématie des normes internationales sur les réglementations nationales; et le manque de souplesse du mécanisme de résolutions de controverses (...), qui entraîne une aggravation des conflits et compromet le renforcement de la crédibilité juridique du bloc, qu'une interprétation de la réglementation du Mercosur par des organes indépendants favoriserait. Pourtant, le fait de créer des organes indépendants des gouvernements, qui interpréteraient les normes du Mercosur en étant imprégnés d'une logique communautaire, n'implique pas nécessairement la création d'instances supranationales"<sup>103</sup>.

Las tentaciones para el unilateralismo en un marco de insuficiente concreción normativa son evidentemente grandes. En este terreno cabe igualmente a los mecanismos institucionales un importante papel: "Los límites a la acción unilateral que impondría el marco institucional serían la mejor garantía de la continuidad y de la legitimidad del proyecto de integración regional. Sin ese marco institucional, el proyecto interregional tendrá "patas cortas" y estará siempre expuesto a los vaivenes de un de futuro vendaval económico o político"<sup>104</sup>.

El cúmulo de circunstancias problemáticas que se dan en el MERCOSUR en la actualidad dejará caer sus primeros efectos *ad intra* en el proceso de integración regional, pero estos tendrán también indudablemente una manifestación *ad extra*: "La limitada credibilidad de un acuerdo con instituciones frágiles debilitará la posición negociadora de la región y de los países individualmente en los diversos foros internacionales"<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> GRANDI y SCHUTT: "Bilan de sept années...", cit., p. 96.

<sup>104</sup> DE LA BALZE: "El destino...", cit., p. 52.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 43.

La “ley del Tali3n” vino a ser, pues, durante los 3ltimos a3os pauta de conducta en las relaciones diplomáticas y comerciales de los Estados Parte del Tratado de Asunci3n, en manifiesta incongruencia con los predicados de 3ste. Bajo una fuerte presi3n de los intereses sectoriales y corporativos, las amenazas y las represalias pasaron a ser moneda corriente en las relaciones intrarregionales. Obviamente, de persistir en una t3nica de “ojo por ojo, diente por diente”, el proceso desembocaría indudablemente en su disoluci3n, sumándose así a una ya larga lista de fracasos latinoamericanos en el campo de la integraci3n.

En un contexto como el que venimos apuntando, esa Ley del Tali3n se manifestaría tanto en relaci3n con diversos sectores como los del calzado, avícola, porcino, papel, textil y acero, en los que los productores argentinos se sienten amenazados como en otros como los del lácteo, arroz y ajo, en los cuales los amenazados serían los productores brasileños. En algunos casos se celebraron, con diverso grado de éxito, acuerdos sectoriales con el fin de “ordenar el mercado” durante un período transitorio<sup>106</sup>. Estos acuerdos, en la práctica “meros compromisos de reserva de mercado”<sup>107</sup>, que generalmente fijan cupos y cuotas a la importaci3n o restringen los períodos de venta, contribuyeron a

---

<sup>106</sup> Esta concepci3n de los acuerdos sectoriales como instrumentos de “ordenaci3n” choca con otras concepciones más integracionistas como la expresada por BONAT DE MELLO, quien imagina que “voltados ao fomento e regula33o da actividade produtiva, destinam-se a otimizar a utiliza33o e favorecer a mobilidade de fatores de produ33o contribuindo para a expans33o das escalas produtivas das indústrias instaladas nos Estados-Partes” (BONAT DE MELLO, S.: “A Tutela da Concorrência nos Mercados Regionais Perspectivas para a Harmoniza33o Legislativa no 3mbito do Mercosul”, *O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-membros*, Curitiba, 2000, p. 366.

<sup>107</sup> CAMPBELL, ROSEMBERG y SVARZMAN: “Quince años de integraci3n: muchos ruidos y pocas nueces”, cit., p. 149.

minimizar a plazo corto los daños que podrían sufrir los sectores involucrados con motivo de un grave y repentino desequilibrio en los flujos comerciales<sup>108</sup>, si bien no dejaron de representar una traba para el proceso de integración<sup>109</sup>.

Asimismo, estos acuerdos sectoriales, además de su alcance particular y discrecional, presentan el problema de que generalmente dan lugar a transferencias, que, de un modo u otro, generalmente por medio de aumentos de los aranceles, concesión de subsidios gubernamentales o medidas restrictivas de la competencia, termina pagando frecuentemente la sociedad menos organizada y con menor capacidad de presión para contrarrestar a los grupos de presión sectoriales.

Estas iniciativas de naturaleza sectorial, comprensibles en un marco de crisis, únicamente, por razones obvias, resultarían aceptables de manera excepcional. Buscar dar respuestas específicas a cada demanda sectorial constituiría la antesala de

---

<sup>108</sup> Sobre la naturaleza jurídica de los Acuerdos Sectoriales, ALMEIDA: "O Mercosul no contexto regional e internacional", *Política Externa*, Vol. 2, N.º 2, 1993, pp. 99-100.

El objetivo principal de los Acuerdos Sectoriales, según la Dec. C.M.C. N.º 47/92, sería: acelerar la integración y favorecer la racionalidad en la especialización intrasectorial, basada en las respectivas ventajas comparativas, en la complementación intramercados y en la asociación para competir eficazmente en terceros mercados, facilitando la optimización en el uso de los factores de producción y posibilitando mejores condiciones en términos de economía de escala".

<sup>109</sup> Los Acuerdos sectoriales no gozan de una completa reputación para BOUZAS: "Los acuerdos del sector privado o los regímenes administrados de comercio (como el del sector automotriz) pueden jugar un papel importante como mecanismos transitorios en el contexto de un proceso de ajuste hacia configuraciones sustentables en el largo plazo. Sin embargo, la mayor parte de estos programas no incluyen objetivos y compromisos de reestructuración sectorial o aumento de la productividad. Por esta razón, corren el riesgo de transformación en mecanismos de estímulo a la cartelización y de protección de intereses particulares a costa de los intereses de los consumidores y de la eficiencia económica agregada (...)" (BOUZAS: "El MERCOSUR diez años...", cit., pp. 196-197).

una política proteccionista generalizada y de la cartelización de los sectores económicos, lo cual vendría a poner en un grave aprieto las esperanzas depositadas en los beneficios que se suponen esperados de la liberalización comercial y de la creación de un mercado regional ampliado<sup>110</sup>.

La percepción de la delicada situación por la que pasa el proceso de integración del MERCOSUR hace necesario que los gobiernos de los Estados miembros sopesen su valor en términos de “apuesta estratégica”, lo cual permitirá formular una “estrategia de contención”, al objeto de neutralizar las respuestas locales identificadas como predominantemente corporativas, dando paso al inicial propósito que dio lugar al nacimiento del proceso de integración regional.

El MERCOSUR, si quiere salir adelante debe superar el *régimen de excepciones* que lo viene condicionando y frenando y buscar, abriéndose a la generalidad de la ciudadanía, un desarrollo económico “con justicia social”, bien atento a “ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes”, tal como se recoge en el Preámbulo del Tratado de Asunción.

---

<sup>110</sup> Como subraya ALMEIDA es necesario depurar el concepto de interés nacional: “La défense de l'intérêt national ne signifie pas toujours la protection du producteur ou du produit national, car on a déjà constaté dans le passé les coûts sociaux de la protection excessive et les aspects négatifs du choix d'une autonomie nationale aux dépens de l'intégration régionale ou de l'insertion internationale” (ALMEIDA: *Le Mercosud. Un Marché...*, cit., p. 72).

Asimismo, DA MOTTA VEIGA se refiere a “la creciente complejidad del proceso de formación de la posición brasileña en el Mercosur, como consecuencia directa del involucramiento de otros actores en la definición del interés nacional”, además de la burocracia estatal tradicionalmente implicada (DA MOTTA VEIGA: “Brasil frente al Mercosur: economía y política en el proceso de integración”, *Mercosur. Una estrategia de desarrollo...*, cit., p. 357).



Los bloques si quieren ser efectivos tienen que estar fundados en una visión a largo plazo, con una legitimación ante sus pueblos proveniente de la adopción de políticas capaces de hacer disminuir progresivamente las disparidades entre los Estados miembros entre las distintas regiones de éstos<sup>111</sup>. Asimismo, será muy conveniente, más aún en el marco de la presente crisis de los mercados de cambios, donde se ponen de manifiesto –aun desde una óptica liberal- los grandes riesgos de un puro economicismo, reflexionar y obrar en consecuencia respecto al modelo político-económico del mercado. En una nueva opción la inversión no debería ser una mera variable dependiente del mercado, sino que deberían estar presentes en ella condicionamientos surgidos de políticas concertadas por los distintos niveles de decisión política. Sin que queramos mostrarnos partidarios de un modelo de integración dirigista, juzgamos que el modelo de integración liberal, por razones de subsistencia, habrá de dotarse de unos mínimos criterios de racionalidad. En términos de MERCOSUR, lo contrario, como señala TORNARIA BERTONI, con imagen plástica incluida, sería: convertir el MERCOSUR en “un gozoso jardín para las empresas transnacionales, en perjuicio del interés de los pueblos del Cono Sur”<sup>112</sup>.

El MERCOSUR no debería permanecer ajeno a las realidades apuntadas. Si se reflexiona un poco, en la dialéctica MERCOSUR-ALCA (Area de Libre Comercio Americana), al igual que en la presencia plural de los procesos de integración, estamos ya ante una presencia varia de cánones. Como bien advierte MELLADO: “En la integración subyace un campo doctrinario de principios,

---

<sup>111</sup>KUMAR SAHA: “Mercosul, competitividade e globalização”, *O Mercosul no limiar...*, cit., p. 56.

<sup>112</sup> TORNARIA BERTONI, L.: “El MERCOSUR y el bien jurídico tutelado”, *La regionalización del Derecho Penal en el Mercosur*, Maldonado, 1993, p. 212.

valores, fines y medios que dan respuesta en el campo teórico a los por qué, para qué, para quiénes. Por tal motivo, un modelo de integración no es químicamente puro, no es acritico, debe contener siempre un proyecto político, basado en proyecciones de los objetivos a alcanzar, que alientan el accionar de sus miembros y de las sociedades participantes”<sup>113</sup>.

En suma, habría que repensar, asimismo, como señala EGAÑA, “qué tipo de proyecto humano, social, educativo y sanitario se desea para la región, planificando una estrategia y un nuevo cronograma. Si ha de ser parte de un proyecto político más amplio, el mismo debe estar claramente identificado, exigencia no satisfecha por la actual crisis de identidad con ausencia de proyecto-país y proyecto-región de sus miembros”<sup>114</sup>.

Si bien es verdad que los objetivos son de una variedad plural, la estrecha interrelación que se aprecia en ellos demanda que la voluntad política *general* del MERCOSUR –ejecutivos, legislativos, judiciales, partidos, políticos, sindicatos y sociedad civil-- tenga muy clara la necesidad de un sentimiento de unidad en el esfuerzo a llevar a cabo. Se impone, pues, por las razones que iremos viendo a lo largo de nuestro trabajo una toma de conciencia respecto al alcance de las *limitaciones* que, dificultando un feliz desarrollo del proceso de integración regional, estimamos se podrán apreciar en su justa dimensión, luego de un estudio que pretendemos crítico y exhaustivo.

A la vista de estas limitaciones, creemos, sin embargo, que todavía hay márgenes de maniobra y que aún estamos a tiempo de

---

<sup>113</sup> MELLADO, N. B.: “El MERCOSUR en el contexto político y económico internacional y latinoamericano”, *MERCOSUR: Balance y perspectivas*, Montevideo, 1996, pp. 165-166.

<sup>114</sup> EGAÑA: “Derechos Humanos y empresas...”, cit., pp. 101-102.

que las cosas se reenderezan en el MERCOSUR <sup>115</sup>. A nuestro juicio, debe subrayarse que el MERCOSUR, con todos sus aciertos, vacilaciones y errores, ha ido calando dentro de las respectivas sociedades nacionales, aunque tal vez no en toda la dimensión que hubiera sido deseado. Por veces, puede que no se haya atendido todo lo convenientemente debido a la búsqueda de un imprescindible apoyo social al proceso de integración –inspirado claramente en una concepción liberal<sup>116</sup>, “apoyo que sólo puede conseguirse avanzando, como ya subrayamos, en la realización de aquellos objetivos políticos y económicos con que se identifican los distintos segmentos de la población” <sup>117</sup>.

Un factor importante en un proceso de integración es que éste no sea sólo un proyecto gubernamental o un proyecto empresarial sino que la sociedad lo perciba en su conjunto como una palanca para mejorar las condiciones de consolidación de la

---

<sup>115</sup> Sobre los antecedentes y el proceso de evolución del MERCOSUR, entre otros: EGUIVAR, y RUA BOIERO: *Mercosur*, cit., pp. 151-162; ALMEIDA: “Brasil y el futuro del MERCOSUR: dilemas y opciones”, *Integración y Comercio*, Vol. II, n.º. 6, septiembre de 1998, pp. 65-82; MARTÍNEZ PUÑAL: “El Mercado Común del Sur...”, cit., pp. 15-81; AMORIM, A. B. N.: “O Mercosul e a integração latinoamericana”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º 14, Julho-Setembro 1994 (disponible en Internet: <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/14/artigos/7anita.htm>); BASO, M., e GOBI ESTRELLA, A. T.: “A Zona Franca de Manaus no contexto do Mercosul”, *Estudos sobre integração*, cit., pp. 134-138; BIOCCHA, S. M.: *Claves político-jurídicas para la integración latinoamericana*, Buenos Aires, 2001, pp. 49-51; DE SOUZA LUIZ, D.: *Integração Jurídico-Social do Mercosul*, Curitiba, 2002, pp. 29-37.

<sup>116</sup> La influencia de la Escuela neoclásica de economía en la estructuración del MERCOSUR fue puesta de manifiesto por AGAZZI, E. y otros en “Las posibilidades del agro uruguayo: condiciones para la proyección de los principales rubros”, *MERCOSUR. Claroscuro de una integración*, Vol. 1, Montevideo, 1991, pp. 83-84.

<sup>117</sup> MARTÍNEZ PUÑAL: “El Mercado Común del Sur...”, cit., p. 66.

democracia, de transformación económica y de inserción competitiva en los mercados mundiales, para lo cual, en general y en el caso concreto del MERCOSUR, resultará fundamental garantizar una movilización de la sociedad en función del acuerdo mediante la participación cada vez mayor de los sectores políticos, laborales, empresariales y académicos<sup>118</sup>.

Para el logro de todos sus objetivos, resultará de suma importancia que los dirigentes del MERCOSUR se muestren ágiles en las decisiones que haya que adoptar, asumiendo plenamente los cambios que conlleva un tránsito consciente, responsable y sin paliativos del terreno de la *intergubernamentalidad* al de la

---

<sup>118</sup> PEÑA: "Pré-requisitos...", cit., p. 129. Subraya asimismo este autor: "E neste ponto creio que o tema da perspectiva começa a expandir-se. Já não se trata de uma única perspectiva nacional, nem estadual, nem do investidor; o Mercosul (como a CEE, o Grupo Andino ou qualquer projeto de integração económica de alta densidade política) possui vitalidade na medida em que diferentes protagonistas dos diferentes países o relacionem com as palavras-chave que dizem respeito a seus interesses vitais. Por exemplo, o político verá o Mercosul relacionado com as palavras "paz", "democracia", "poder de negociação"; o consumidor deveria vê-lo em termos de "preços baixos", "alta qualidade". Se o Mercosul não atingir o supermercado, o consumidor, que por sua vez é cidadão, não verá relação entre o acordo e "sua" agenda de problemas críticos. O investidor, se for de um país relativamente menor, perceberá no Mercosul a ideia de mercado (Mercosul = Mercado). Se é investidor de um país relativamente maior e que está fazendo um esforço de competitividade, provavelmente perceberá nele a possibilidade de abastecimento de recursos naturais, de insumos básicos e de recursos humanos. Para um trabalhador que esteja trabalhando, ou não e queira trabalhar, o Mercosul terá que significar mais emprego ("investimento = emprego"), caso contrário, não vai entendê-lo. O cidadão que, por sua vez, é trabalhador, investidor, poupador, consumidor, *tax payer*, terá que percebê-lo como sinónimo de futuro, esperança, progresso" (*Ibid.*, pp. 129-130).

En pro de una "cultura de la integración" se manifiesta: CIURO CALDANI: "Una teoría jurídica para la integración del Mercosur", *Los procesos de integración...*, cit., p. 259.

*supranacionalidad* que, en pro de una auténtica integración<sup>119</sup>, de forma necesaria tienen que producirse. En tal sentido, advierte LABANDERA que “en lo inmediato, las prioridades del Mercosur deberían ser el perfeccionamiento de la Unión Aduanera y el desarrollo de las nuevas negociaciones plurilaterales que forman parte de su agenda de relaciones externas. El *perfeccionamiento de la Unión Aduanera* —mediante el implante de estructuras jurídico-institucionales diferentes— es condición *sine qua non* para el progreso del proceso de integración y la complejidad de los temas involucrados, genera ineludiblemente, la necesidad de definir prioridades en dicho sentido”<sup>120</sup>.

Hoy más que nunca, en medio de la crisis a que se enfrenta el MERCOSUR, estimo que debemos ser plenamente conscientes, como indicara LAVAGNA, de la conveniencia de interiorizar la idea de que “o MERCOSUL não forma parte do problema mas, ao

---

<sup>119</sup> Para MAZZ, en tanto que el concepto de cooperación “supone acciones orientadas a disminuir la discriminación, el proceso de integración económica implica medidas encaminadas a suprimir algunas formas de discriminación” (MAZZ, A.: *La integración económica y la tributación*, Montevideo, 2001, p. 20). En la misma línea se había manifestado BALASSA, B.: *Teoría de la Integración Económica*, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, p. 2.

Por su parte, siguiendo a BIOCCA: “La cooperación persigue intensificar los intercambios y las relaciones internacionales en un campo determinado y lograr algún objetivo de interés nacional coincidente; por ello la cooperación es posible aun ente países que difieren en sus sistemas políticos, económicos y sociales.

La integración, en cambio, procura una interpenetración, armonización y unificación de las diversas políticas económicas, sociales, etc., y la creación de organismos comunes que aseguren el logro de los objetivos propuestos y los fines regionales. Es un proceso por su naturaleza dinámico, que desplaza las fronteras a los límites del área integrada” (BIOCCA: *Claves político-jurídicas...*, cit., p., 17).

<sup>120</sup> LABANDERA, P.: “El Mercosur: ¿la solución o el problema?”. *Revista de Direito do Mercosul- Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º 6, Diciembre de 1999, pp. 83-84.

contrario, é parte da solução<sup>121</sup>. Tan así lo creemos que sin ambages, nos atrevemos a decir que si el MERCOSUR dejara de existir<sup>122</sup>, éste volvería a ser *re-fundado* a poco que las circunstancias lo permitiesen.

---

<sup>121</sup> LAVAGNA: **Argentina, Brasil, Mercosur...**, cit., p., 34.

Para JAGUARIBE, incluso “a consolidação do Mercosul constitui uma tarefa extremamente urgente e absolutamente indispensável para a sobrevivência nacional dos países membros” (JAGUARIBE: “Mercosul: problemática factual e institucional”, cit., p. 12):

A lo largo de los años transcurridos desde la instauración del MERCOSUR, se produjeron algunas valoraciones que pueden servirnos de “indicadores” de cómo el fenómeno integracionista vino siendo percibido. Así, en 1992, VACCHINO y SOLARES escribían: “Por último, aunque el tiempo transcurrido desde la firma del Tratado es escaso aún para evaluar los avances, se puede señalar que, hasta el presente, en la liberación del comercio recíproco se ha cumplido con las metas establecidas en materia de preferencias y excepciones, hecho que se ha visto facilitado por los cambios efectuados en las políticas comerciales de los cuatro países del MERCOSUR en dirección hacia una mayor apertura hacia el exterior. Empero, no se han logrado todavía avances significativos en el proceso de coordinación de políticas y en el establecimiento de un arancel externo común, pues a las dificultades propias de todo proceso de armonización se suman las condiciones de fuerte inestabilidad económica y cambios drásticos que se han verificado en dichos países en periodos muy breves y que impiden tener reglas de juego estables y coherentes”. (VACCHINO, J. M. y SOLARES, A. M<sup>a</sup>.: “Los nuevos impulsos a la integración latinoamericana”, **Nuevos impulsos a la integración latinoamericana y desafíos del actual contexto internacional, Integración Latinoamericana**, N<sup>o</sup>. 180, julio 1992, p.8.

<sup>122</sup> Afortunadamente, como destaca ROCHA D'ANGELIS, el MERCOSUR no está muerto: “Mas, apesar dos pesares, e contrariando ceticismos e adversidades, o Mercosul não está morto. Passados dez anos do se lançamento, o Mercosul, tanto como realidade regional como idéia estratégica, mantem sua força, sua vigência e uma boa base de sustentação. Apresenta, porém, notórias deficiências, seja como processo e respectiva estrutura jurídico-funcional, seja como imagem, suscitando dúvidas em termos de poder de barganha, atração de investidores para todos os sócios e de identidade cultural. Inegável, por outro lado, o saldo acumulado no campo da consolidação democrática e do combate às tentações totalitárias, assim como aprendizado da diplomacia da integração. Irrefutável, também, a capacidade do bloco em incrementar o comercio sub-regional, de perceber a realidade e as mudanças do contexto internacional, de projetar-se como nunca no cenário latino-americano. Razões

Si el MERCOSUR forma parte de la solución, estimamos que resulta manifiestamente necesario reclamar la importancia de la estructura jurídica en todo proceso de integración<sup>123</sup>, y muy particularmente en el delicado momento en el que se encuentra el MERCOSUR: “En síntesis, --destaca REDRADO-- se considera que una reforma institucional adecuada puede resultar vital para superar el actual estancamiento que exhibe el proceso integrador, y que el primer paso es necesario –pero no suficiente-- para “transformar la crisis en oportunidad”. Sin duda está claramente comprendido que los marcos jurídicos e institucionales no definirán ni el futuro ni las potencialidades de un proceso básicamente político y con predominantes consecuencias económicas y comerciales, pero sí es cierto que esos marcos colaborarán en forma concreta en la fortaleza del esquema

---

que, por si sólo, já justificam a existência do Mercosul” (ROCHA D'ANGELIS, W.: “O Mercosul em crise: intergovernabilidade ou supranacionalidade?”, *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Org. L. O. PimenteL, Vol. II, Curitiba, 2001, p. 271).

<sup>123</sup> La importancia de lo jurídico llevó a BERTONI a afirmar sin ambages: “Sostengo entonces que el gran déficit del Mercosur no es económico sino jurídico, ya que el esquema integrado no cuenta con la legislación pertinente que permita superar con seriedad y rigor jurídicos los problemas de orden comercial entre los Estados Parte. Y lleva consecuentemente a que los Estados tomen medidas de carácter unilateral para dar solución a sus divergencias, deteriorando el proyecto común” (BERTONI, L.: “A diez años de la creación del Mercosur, el laudo del IV Tribunal Arbitral”, *Jurisprudencia argentina*, N°. 6260, 22 de agosto 2001, p. 15).

“De modo, --precisa NUNES CAMPOS—claro está que se não se não quiser retroceder à condição de mera zona de libre comercio, tem que encontrar o desenho de uma solução institucional capaz de solucionar a frequentes disputas comerciais e concluir as tarefas pendentes da união aduaneira e, ao mesmo tempo, implementar um conjunto de medidas correspondentes à construção do mercado comum, para o que precisa enfrentar a complexa e espinhosa tarefa de coordenação macroeconómica” (NUNES CAMPOS, E.: “O déficit social da Comunidade Europeia e do MERCOSUL”, *Mercosul, ALCA...*, Vol. 1, cit., p. 213).

regional”<sup>124</sup>. Y ello de tal manera que, *a contrario sensu*, mantener, como ya advirtiera KLEIN, un marco institucional mínimo e intergubernamental, ante la complejidad del proceso de integración, “podría causar un paulatino agotamiento del proceso de integración”<sup>125</sup>. Ese transformar la crisis en oportunidad supone no desdeñar el examen responsable y maduro de las posibilidades que encierra la supranacionalidad como “estrategia alternativa” y “no sólo como medida coyuntural para superar la crisis, sino como estrategia para dar un salto cualitativo en el proceso de integración”<sup>126</sup>.

VIZENTINI, aun no entendiendo correcto culpabilizar a las instituciones y a los mecanismos decisorios del MERCOSUR –que en su momento permitieron un rápido avance de la integración regional-- de la falta de una solución rápida para la actual crisis, apunta a la necesidad de repensar en la posibilidad de ir a la creación de instituciones permanentes y supranacionales, si bien “para isto, o comprometimento brasileiro deve crescer e as desconfianças argentinas diminuir. De qualquer forma, o desfecho de tais desafios dependerá, essencialmente, de certas alterações nas

---

<sup>124</sup> REDRADO: “De la institucionalidad...”, p. 211.

<sup>125</sup> KLEIN, W. F.: *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Caracas, 2000, p. 136.

<sup>126</sup> IRELA: Unión Europea-Mercosur: institucionalización...”, cit., pp. 128-129.

En momentos bien tempranos, en 1992, ya apuntara BARBOSA que: “O cumprimento dos prazos e objetivos previstos no Tratado de Assunção exigirá nos próximos dois anos uma série de decisões, com forte conotação política, para permitir a harmonização e a coordenação de políticas macroeconómicas com nossos demais parceiros. A institucionalização dos órgãos comunitários exigirá, do mesmo modo, a conformação de uma cultura comunitária cuja implicação mais importante será a aceitação, pelos quatro Estados partes, de uma autoridade supranacional” (BARBOSA, R. A.: “A integração Regional e o Mercosul”, *Política Externa*, Vol. 1, Nº. 2, Setembro 1992, p. 137).



políticas económicas dos países da região, uma vez que não heverá salvação individual”<sup>127</sup>.

Se trataría, entre otros aspectos positivos a alcanzar, de concebir el MERCOSUR, en palabras de PALERMO y GOMES SARAIVA, como “um processo no qual os Estados individualmente considerados perderiam (para as instituições a serem criadas no próprio Mercosul) capacidades de ação autónoma, mas ganhariam-nas, em conjunto, frente ao mundo globalizado”<sup>128</sup>. En otras palabras conviene tener muy presente, en palabras de BURBRIDGE que: “Nadie discute que el Mercosur

---

<sup>127</sup> VIZENTINI: “MERCOSUL: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoeconómicas”, **O Mercosul no limiar...**, cit., p. 39.

Se trataría de revertir la crisis y ahondar en los logros habidos en el proceso valorado en su conjunto: “El Mercosur ha adquirido en sólo ocho años una especial *relevancia económica internacional* por su potencial económico y su dinamismo. En efecto, con una superficie de 12 millones de km<sup>2</sup> (el 58 % de América Latina), una población de 200 millones de habitantes (el 45 % de América Latina) y una renta per cápita de 4.250 USD, el Mercosur es la mayor zona de libre comercio y la unión aduanera más importante y dinámica de los países en desarrollo, así como la cuarta potencia económica mundial después del TLCAN, la UE y Japón. El Mercosur representa en la actualidad un tercio del comercio exterior latinoamericano y recibe un tercio de la inversión extranjera directa en la región. El Mercosur es, además, uno de los principales polos de atracción de inversiones en el mundo y la principal reserva de recursos naturales del planeta” (FIGUEROA: **Estudio comparativo...**, cit., p. 45). Desgraciadamente, las inversiones han ido cayendo (ESTOUP, L.: “Efectos de la crisis Argentina en el MERCOSUR: ¿Cuándo tendremos una verdadera libertad de circulación de personas?”, **Revista de Derecho Internacional y del Mercosur—Revista de Direito Internacional do Mercosul**, Año 6, N.º 2, pp. 1-2).

<sup>128</sup> PALERMO, V. e GOMES SARAIVA, M.: “Mercosul em chance de redefinir integração”, **Folha de São Paulo**, 25 de dezembro de 2001.

“Sin la integración, la región carece de peso específico para formar parte de la economía globalizada” (FRAGA, R.: Intervención en **A Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e económico**, Seminário sobre a América do Sul, Brasília, 31 de julho a 2 de agosto de 2000, p. 34. Disponible en Internet:

<http://www.mre.gov.br/irbr/Seminario%20do%20Sul/Seminário%20sobre%..>

haya sido el acuerdo internacional más importante firmado por los países de la región en las últimas décadas. Así como queda dicho que todavía hay muchas cosas por hacer. Pero dismantelar el proceso de integración –con sus aciertos y errores– seguramente tendría para todos un costo mucho mayor que intentar corregir los defectos que se le reconocen”<sup>129</sup>.

En esa línea ya tuvimos ocasión de expresarnos en los términos que siguen a continuación: “Outro tipo de impasse existente no Mercosul é o de dimensão institucional. Não restam dúvidas do déficit do processo de integração. Nesse aspecto, há consenso entre os seus estudiosos. Os problemas destacados são conhecidos, pois já os citamos na primeira parte deste Trabalho: a) as normas aprovadas pelos órgãos do Mercosul não formam Direito Comunitário *stricto sensu*, necessitando a sua incorporação ao ordenamento interno dos Estados Partes através de procedimento definido pelas normas constitucionais vigentes em cada Estado mercosulino; b) inexistente no Mercosul um eficaz Sistema de Solução de Controvérsias sendo patente a ausência de um órgão jurídico com capacidade para interpretar e aplicar os acordos e normas; c) os órgãos do Mercosul são todos de caráter intergovernamental, de natureza política, resultando daí uma similar disciplina de negociação para assuntos políticos como para os técnicos, com marcante influência da variável política na solução dos assuntos técnicos”<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> BURBRIDGE “¿Nos sigue conviniendo el Mercosur?”, *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Direito do Mercosul*, Año 3, N.º 1, febrero de 1999, p. 260.

<sup>130</sup> MARTÍNEZ PUÑAL e SANTOS CARNEIRO: “O futuro do Mercosul: crises...”, cit., p. 4524.

Por lo que respecta a la agenda institucional del Mercosur y la cuestión de la supranacionalidad, escribe ALMEIDA:

La consecución de *instituciones adecuadas, normas efectivas y constituciones integracionistas* constituyen, pues, tres de los más destacados ámbitos problemáticos que traban, a nuestro juicio, el desarrollo del MERCOSUR. A pesar de que la labor de investigación que hemos realizado sobre los tres ámbitos, examinados por separado o conjuntamente por la doctrina, ha sido cuantitativamente y cualitativamente similar, por razones de espacio y tiempo, nos ocupamos preferentemente de la problemática institucional y –en relación con ésta– del contexto constitucional que la condiciona si bien no dejaremos de hacer en nuestro trabajo continuas valoraciones y referencias respecto al indeciso esquema normativo del MERCOSUR. Razones de orden lógico, por lo demás, nos llevan a pensar que el estudio de las

---

“Um dos grandes problemas da evolução política futura do Mercosul é, precisamente, o "salto" para a adoção integral de instituições comunitárias de tipo supranacional, transição que ocorrerá mais cedo ou mais tarde nos países-membros, considerando-se que o Mercosul constitui o embridão de etapas superiores de integração. Este setor é o de maiores dificuldades intrínsecas, uma vez que combina preocupações relativas á soberania estatal e ao assim chamado "interesse nacional". A questão principal neste campo refere-se á possibilidade de formação de uma ordem jurídica comunitária no Mercosul, que muitos autores consideram automaticamente a partir do conceito similar oriundo do direito comunitário construído a partir da experiencia europeia de integração económica e política.

O Mercosul deveria ou precisaria aproximar-se do modelo europeu para receber uma espécie de rótulo comunitário, uma certificação de boa qualidade de origem supranacional? Contra essa perspectiva "européia" são levantados, e não apenas pelos "mercocratas", vários óbices estruturais e sobretudo políticos nos países-membros. A despeito de uma aceitação de princípio por parte das elites desses países dos pressupostos da construção comunitária, a internacionalização efetiva de suas economias respectivas ou uma ativa e assumida interdependencia entre os países-membros do Mercosul parece ainda distante”. ALMEIDA: “O futuro...”, cit., p. 25.

instituciones y, en relación con éstas, de las constituciones debe ser previo al de la normas<sup>131</sup>.

En consecuencia de la tríada instituciones, constituciones y normas tomaremos la dos primeras como el grueso de nuestra investigación, por entender que el sistema institucional y su contexto constitucional constituyen el núcleo troncal de cualquier proceso de integración, sin por ello dejar a un lado las necesarias apreciaciones de índole normativo<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> “De acuerdo con la opinión de destacados especialistas, uno de los problemas más graves es la naturaleza esencialmente política de los organismos del MERCOSUR y la existencia de organismos permanentes de carácter técnico. Las instituciones del MERCOSUR son integradas por funcionarios, no necesariamente permanentes, designados por sus respectivos gobiernos. La interacción en los organismos decisorios ocurre *a posteriori*, luego que cada país haya filtrado y ecuacionado sus intereses domésticos, de modo que cada gobierno llega a la mesa de negociaciones invocando intereses particulares, que pueden ser contrarios a los de la Unión Aduanera. Se afectaría, por lo tanto, la visión estratégica, dado que no hay quien abogue en pos del interés común, o sea, del interés del MERCOSUR” (**Informe MERCOSUR. Período 2000-2001**, J. J. Taccone y U. Nogueira (eds.), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe-Banco Interamericano de Desarrollo, Año 6, Informe MERCOSUR N.º 7, Buenos Aires, 2001, p. ii).

En esa línea escribe FIGUEROA: “A diferencia de la reducida estructura institucional del TLCAN, la del Mercosur es más ambiciosa y salvando las distancias se puede afirmar que encuentra su inspiración en la de la UE. No obstante, existen diferencias importantes, como el hecho de que el Mercosur haya optado por una estructura intergubernamental, frente a la supranacional adoptada en la UE” (FIGUEROA: **Estudio comparativo...**, cit., p. 41). En la p. 44, este autor subraya que: “El hecho de que el Mercosur haya optado por una estructura intergubernamental, y no supranacional tiene importantes limitaciones que puede afectar a la dinámica del proceso”.

<sup>132</sup> Advierte GARRÉ COPELLO, en relación con los aspectos instrumentales que revela crisis del MERCOSUR:

“Las normas jurídicas están destinadas a formalizar las acciones para el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas de integración. A su vez los órganos de los sistemas institucionales cumplen las funciones básicas de los países miembros del sistema y por esa vía llegar a materializar el interés común, en el que se

Exigiendo el tema un estudio fundamentalmente analítico, fue ésta una regla que procuramos respetar en todos los tópicos incluidos. Así hemos intentado hacerlo tanto cuando nos concentramos, como no podía ser menos, en el análisis de aspectos esencialmente jurídicos –razón de ser en primera y última instancia de nuestro trabajo—como cuando nos ocupamos de los factores políticos, económicos y sociales involucrados, sin cuya percepción un estudio jurídico decaería en un vano formalismo.

---

asienta la solidaridad que es básica en todo proceso de integración e inherente a los mismos.

Por estas razones el estudio del desarrollo normativo y del funcionamiento de la institucionalidad de los esquemas de integración económica es una instancia imprescindible para percibir la evolución de éstos y sugerir en ellos las modificaciones necesarias para mejorar su funcionamiento, evitar estancamientos o retrocesos e incluso en caso de crisis extremas su colapso”.

GARRÉ COPELLO: “El marco institucional del Mercosur: el rol de la Academia en los polos de integración regional y en el Mercosur/Conosur. Instituto Universitario Regional del Mercosur –(IUR – Mercosur)”, ***Estudios de Derecho Internacional. En homenaje...***, T. II, cit., pp. 1293-1294.



## ***Capítulo Segundo***

### **INTERGUBERNAMENTALIDAD, INTERESES NACIONALES Y DESARROLLO INSTITUCIONAL**

#### **I) Desarrollo institucional y limitaciones.**

##### **1. Del Tratado de Asunción al Protocolo de Ouro Preto. El carácter evolutivo y flexible del sistema institucional.**

Tal como viene quedando de manifiesto, uno de los elementos principales que le dan solidez a *un proceso de integración regional o subregional* -concebido desde los esquemas propios del fenómeno de la organización internacional- consiste en la disposición de una adecuada estructura institucional y de un apropiado sistema de fuentes normativas.

El MERCOSUR fue concebido, en sus inicios, al menos teóricamente, como un proyecto abierto, el cual, debiendo evolucionar progresivamente en distintas fases, se mostraría, por lo tanto, transcendido por un *carácter evolutivo* que debería hacerle capaz de ir adaptándose al propio ritmo del proyecto integrador. Sería en el marco de esta concepción dinámica --no exenta en su momento de un positivo pragmatismo-- desde la que habría que explicar la naturaleza de la estructura institucional y, asimismo, del sistema de fuentes de que se sirve el MERCOSUR. Como bien señalaba BAPTISTA: "No caso do Mercosul, a

característica de pragmatismo de suas instituições auspicia a possibilidade de uma evolução constante, o que lhe permitirá adaptar-se às novas realidades”<sup>133</sup>. Desafortunadamente, como ya hemos avanzado, la realidad de los últimos años ha presentado serias dificultades en el campo de la evolución institucional.

Ahora bien, así como una institucionalidad de naturaleza simple, pragmática, flexible y abierta puede resultar prudente e incluso conveniente en el marco de una Zona de Libre Comercio, su continuidad en estas circunstancias puede devenir en una seria traba para el desenvolvimiento del proceso de integración, con metas para las que no está demostrando ser eficaz. No podemos olvidar que un proceso de integración tendrá su razón de ser en el grado de eficacia con que se consiga realizar. Esta realidad no sería ajena al proceso de integración regional mercosureño. “La intención del MERCOSUR es la de proporcionar una economía de costos, una racionalización de la producción, una libre competencia y un mejor aprovechamiento de los recursos, impulsando el crecimiento de dentro para fuera, que deberá de expresarse en la mayor libertad de opciones, una menor dependencia externa y unos precios competitivos, todo lo cual, a la postre, habrá de plasmarse en mejores oportunidades para el comercio internacional”<sup>134</sup>.

Y si bien es cierto que podríamos llegar a decir que el MERCOSUR se encuentra, aun en el contexto de su actual crisis, razonablemente *consolidado*, no por ello debemos dejar de denunciar, como venimos haciendo, que estamos ante un

---

<sup>133</sup> BAPTISTA: “Aspectos teóricos...”, cit., p. 108.

<sup>134</sup> MARTÍNEZ PUÑAL: *La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): estudio de sus mecanismos*, Santiago de Compostela, Primera reimpresión, 2002, p. 28.



fenómeno que debe poner un especialísimo cuidado en “preservar sus esfuerzos mediante una *profundización sustantiva* de las relaciones entre sus integrantes (en campos distintos como la salud, cultura, medio ambiente, cooperación transfronteriza, educación, ciencia, tecnología, justicia y tantos otros), junto a la que debe correr parejo un gradual, pero realista, *perfeccionamiento* de su *estructura institucional*, sino también una revalorización de su *Derecho propio*”<sup>135</sup>, siendo precisamente estos los parámetros desde los que buscamos acercarnos y valorar *el régimen institucional*; convencidos de que, aun desde los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio en torno a los que ha actuado, y debe seguir actuando el MERCOSUR, --si bien haciendo militancia de esa gradualidad que por definición deber ser irrenunciablemente dinámica, de esa flexibilidad que por vocación deber ser activa y de ese equilibrio vital que por convicción debe constituir justamente el eje central del sistema de integración, todo ello en un contexto que, por realista pero dinámico, justamente venga a avalar el *equilibrio* de todo el sistema de integración.

Sin duda, resulta fundamental en todo proceso de integración, y particularmente en el MERCOSUR, que se produzca en un entorno de credibilidad interna y externa, siendo para ello esencial una adecuada protección jurídica en relación con las acciones que se lleven a cabo con base en la apertura de los respectivos mercados nacionales. Los operadores económicos para poder planificar sus estrategias empresariales, lo cual supone confianza en el proceso, deben estar convencidos de la perdurabilidad de sus derechos, de manera que no sean meros privilegios sometidos a los arbitrios cambiantes de los respectivos

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 29.

gobiernos de turno, por lo que resultará “necesario que todo lo concerniente al proceso de integración y a la apertura consecuente se convierta cada vez más en un tema de política de Estado, respetado por los diversos gobiernos que se sucedan en el poder, cualquiera fuere su color partidario”<sup>136</sup>; lo que nos lleva a subrayar que, más allá de sus méritos técnicos, un régimen institucional <sup>137</sup> y un sistema de fuentes bien desarrollados resultan de gran importancia para la generación de una confianza en los agentes

---

<sup>136</sup> BLOCH, R. D./IGLESIAS, D. O.: *Solución de controversias en el MERCOSUR*, Buenos Aires, 1995, pp. 17-18.

<sup>137</sup> DO AMARAL JUNIOR subraya la transcendental importancia de las instituciones para la vida social en general:

“O pensamento jurídico-político tem colocado em relevo a importância das instituições para a vida social. Como padrões regularizados de interação aceitos e reconhecidos, que podem ou não encontrar expressão formal, as instituições possuem as seguintes características:

1. possibilitam a incorporação ou a exclusão dos agentes sociais determinando em que condições os atores são considerados habilitados para participar dos procedimentos decisórios;

2. definem a maior ou menor probabilidade de que certos resultados venham a ocorrer. As instituições predeterminam o espectro de resultados possíveis e a probabilidade de sua verificação;

3. agregam e estabilizam a organização dos agentes que interagem com a instituição;

4. induzem padrões de representação que pressupõem o direito de falar em nome de outrem, bem como a capacidade de obter o reconhecimento e a adesão dos representados em relação as materias decididas pelos representantes;

5. permitem a estabilização dos agentes, representantes e expectativas. Os representantes das instituições em geral esperam, dos demais atores, comportamentos que variam dentro de um nível limitado de possibilidades;

6. ampliam o horizonte temporal dos atores, já que é possível esperar que as interações institucionalizadas tenham continuidade no futuro ou que sua alteração se processe de maneira lenta e gradual”.

DO AMARAL JÚNIOR: “Mercosul: características e perspectivas”, cit., p. 295. Assimismo, O’DONNEL, G.: “Democracia delegativa”, *Novos Estudos*, N.º. 31, São Paulo, 1991.

económicos en el momento de decidir la ubicación de sus inversiones, y, en definitiva, y en términos más generales, para la propia supervivencia del esquema de integración.

El MERCOSUR se concibe como una realidad duradera y por ello, desde su perspectiva institucional, se exige contar, pues, con una estructura institucional y normativa cada vez más eficaz, gracias a la cual se pueda velar por la conservación, continuidad y profundización del proceso integracionista.

Así, tal como se dispone en el Tratado de Asunción, la administración y ejecución del mismo estará a cargo de dos órganos principales: el *Consejo del Mercado Común*<sup>138</sup>, órgano superior (art. 10 del T.A.) y el *Grupo Mercado Común*<sup>139</sup>, órgano

---

<sup>138</sup> El Consejo del Mercado Común vendría a tener sus orígenes en la Comisión de Ejecución del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo del Brasil y de la República Argentina (29-XI-1988) (arts. 6, 7 y 8). La Comisión de Ejecución podía crear Comisiones Técnicas Conjuntas de Estudio e Implementación.

<sup>139</sup> El Grupo Mercado Común tiene antecedentes en el Grupo de Trabajo Binacional al que se hace referencia en el Anexo II del Acta de Buenos Aires firmada el 6 de julio de 1990 por los Presidentes argentino, MENEM, y brasileño, COLLOR DE MELLO, con la cual se buscó reafirmar el proceso de integración bilateral, acortando el plazo para la construcción del Mercado Común previsto en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo del Brasil y de la República Argentina (29-XI-1988). El Grupo Binacional estaba subordinado a la Comisión de Ejecución prevista en el citado Tratado de Integración argentino-brasileño. Este Grupo Binacional, bajo la denominación de Grupo Mercado Común, sería recogido en los arts. 23 y 24 del Acuerdo de Complementación Económica N.º 14 firmado en el ámbito de ALADI entre Brasil y Argentina (20-XII-1990).

El Grupo Mercado Común, en su reunión del 3 y 4 de agosto de 1990, llevada a cabo en Buenos Aires, designó los siguientes subgrupos de trabajo, asignándoles tareas específicas, relativas al estudio de la armonización de las políticas macroeconómicas o a la homogeneización de las políticas y legislaciones económicas sectoriales específicas de uno y otro país: 1. Asuntos comerciales: Aranceles; Restricciones no arancelarias; Draw Back; Cláusula de origen; Arancel externo común; Nomas y procedimientos cambiarios; Compras del Estado.- 2. Asuntos Aduaneros.- 3. Normas Técnicas: Metrología; Sanitarias.- 4. Política fiscal y monetaria relacionadas con el comercio:

ejecutivo (art. 14 del T.A.), funcionando en el seno de éste una *Secretaría Administrativa* (art. 15 del T.A.); a los cuales se sumaba, con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común, la previsión de establecimiento de una *Comisión Parlamentaria Conjunta*<sup>140</sup> (art. 24 del T.A.).

Las Decisiones del Consejo Mercado Común y del Grupo Mercado Común serían tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes (art. 16 del T.A.)<sup>141</sup>. Con el consenso, tal como advierte BIZZORERO, “se garantiza mediante una

---

Política fiscal y monetaria; Estímulos a la producción, exportación y comercio.- 5. Transporte terrestre.- 6. Transporte marítimo.- 7. Política Industrial y Tecnología.- 8. Política Agrícola.- 9. Política Energética.- 10. Grupo de Asesoramiento para el análisis de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

Igualmente se decidió crear un mecanismo ágil para la solución de controversias, que sería coordinado, por parte brasileña, por el Departamento de Comercio Exterior (DECEX) y, por parte argentina, por la Subsecretaría de Industria y Comercio, con la participación de los ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países.

EGUIVAR y RUA BOIERO: *Mercosur*, cit., p. 163.

<sup>140</sup> Una Comisión Parlamentaria Conjunta era también contemplada en el art. 8 del Tratado de Integración entre Argentina y Brasil. Según este art. 8, los proyectos de “acuerdos específicos” negociados por los gobiernos de los Estados Partes, antes de su envío a los respectivos Poderes Legislativos, deberían ser apreciados por una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración, de carácter consultivo, compuesta por doce legisladores de cada país, designados por los respectivos Poderes Legislativos, con un mandato de dos años. La Comisión habría de transmitir sus recomendaciones a la Comisión de Ejecución del Tratado.

El 6 de julio de 1990 se firmó en Buenos Aires el Acta de Instalación de la citada Comisión Parlamentaria. En este Acta se toma conocimiento de la designación por los respectivos Congresos Nacionales de los miembros de aquélla.

<sup>141</sup> SOARES STERSI DOS SANTOS entiende que la forma del consenso para la toma de decisiones debe ser interpretada como voto afirmativo de los representantes de cada Estado Parte (SOARES STERSI DOS SANTOS: *Mercosul e arbitragem comercial internacional...*, cit., p. 82).

fórmula intervencionista a favor del Estado en las relaciones con las instituciones, la autonomía estatal en el ámbito interno”<sup>142</sup>.

Responde, de esta forma, este esquema orgánico a esa *estructura sencilla*, y alejada de los *mimetismos* de corte europeo en que se habían empeñado algunos proyectos integracionistas como el Pacto Andino/Comunidad Andina, en la que se buscarían inspirar, como hemos dicho, los nuevos modelos de integración en Latinoamérica.

Ahora bien, aun desde una concepción como ésta, una de las *singularidades* del MERCOSUR radica precisamente en el carácter *evolutivo* y *flexible* desde el que, en principio, fue concebida su estructura orgánica.

En el proceso de integración del MERCOSUR, se marca, como ya hemos visto, un período de transición, comprendido entre la entrada en vigor del Tratado de Asunción y el 31 de diciembre de 1994 (fecha que estaba prevista por este Tratado para el establecimiento del Mercado Común), durante la cual los Estados Partes habrían de convocar una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones<sup>143</sup>; lo que explica su capacidad de *adaptación progresiva* al ritmo de la propia evolución del proceso integrador. Podemos señalar que existe al respecto voluntad en el MERCOSUR para atender a estas necesidades si bien no en la intensidad, que a nuestro juicio, sería necesaria. En tal sentido, haremos mención a la Decisión del Consejo N°. 1/02 sobre

---

<sup>142</sup> BIZZOZERO, L.: *Los inicios del MERCOSUR y el ingreso de Uruguay*, Montevideo, 1993, pp. 105-106.

<sup>143</sup> Art. 18 del T.A.

Fortalecimiento Institucional, III CMT EXT, Buenos Aires, 18/II/02, en cuyo art. 1 se instruye “al Grupo Mercado Común para que, a través del Subgrupo de Trabajo N.º. 2 “Aspectos Institucionales”, presente propuestas destinadas al fortalecimiento institucional del MERCOSUR, las cuales deberán ser consideradas en la próxima reunión del Consejo Mercado Común”. Señalándose asimismo en su art. 2 que: “Sin perjuicio de la consideración de otros temas que pudieran ser propuestos por los Estados Partes, esas propuestas deberán analizar la estructura, los cometidos, el funcionamiento, la relación e interacción de los órganos que integran la estructura institucional del MERCOSUR; la conformación de mecanismos para una asesoría técnica; y el régimen de incorporación de la normativa MERCOSUR”.

Así, y de acuerdo, por tanto, con las propias previsiones contenidas en Tratado de Asunción, se aprobó, el 17 de diciembre de 1994, el *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Estructura Institucional del Mercosur* (Protocolo de Ouro Preto)<sup>144</sup> (en lo sucesivo P.O.P.), al objeto de "adaptar la

---

<sup>144</sup> La entrada en vigor del P.O.P. se produjo el 15-XII-1995, una vez transcurridos treinta días después del depósito del tercer instrumento de ratificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay.

El P.O.P. según se preceptúa en su art. 28, es “parte integrante del Tratado de Asunción”. Es de destacar que en el art. 34 del P.O.P. se afirma que: “El Mercosur tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional”. Antes de esta afirmación expresa hecha por el P.O.P. se habían producido algunas reflexiones al respecto por algunos autores uruguayos, en general propensos a afirmar dicha personalidad jurídica internacional.

Según KLOM, el deseo entre los miembros del MERCOSUR para estrechar lazos con la Unión Europea llevaría a incluir una personalidad jurídica para la organización del MERCOSUR permitiéndole actuar “as a single entity” (KLOM, A.:MERCOSUR and Brasil: A European perspective”, *International Affairs*, 79, 2 (2003), p. 62).

Sobre la personalidad jurídica internacional del MERCOSUR: BOGGIANO, A.: *Derecho Internacional y Derecho de las Relaciones entre los Ordenamientos Jurídicos. Ius inter iura*, Buenos Aires, 1997, pp. 77-79;

estructura institucional del Mercosur a las transformaciones ocurridas", partiendo de la modesta estructura orgánica del Tratado de Asunción, conformada por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, si bien ésta última no figuraba en el Capítulo II que recogía la estructura orgánica <sup>145</sup>.

El P.O.P. en su art. 1 recoge, en una línea continuista del Tratado de Asunción, la estructura institucional del MERCOSUR, al disponerse que contará con los siguientes órganos<sup>146</sup>:

El Consejo del Mercado Común (C.M.C.);

El Grupo Mercado Común (G.M.C.);

La Comisión de Comercio del Mercosur (C.C.M.);

---

CIENFUEGOS MATEO: "Las relaciones exteriores del Mercosur", **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, N°. 54-55, pp. 153-158.

<sup>145</sup> No fue tenido en cuenta el deseo de las Cortes Supremas de Justicia -Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay-, las cuales -con motivo de la reunión celebrada en Buenos Aires, durante los días 7, 8 y 9 de agosto de 1991-, habían recomendado en la "Declaración de Cortes Supremas de Justicia", de 9 agosto del citado año: "... que la futura complementación del tratado marco de Asunción establezca un sistema institucional, que permita el desarrollo de las políticas económicas de integración, bajo un orden normativo, que garantice la seguridad jurídica y la aplicación uniforme del derecho comunitario por un tribunal independiente" (SOSA, G. L.: "Comunidad Económica del Mercosur: en torno al nuevo derecho comunitario", **EL MERCOSUR. Aspectos...**, cit., p. 67; en portugués en MARAN DE OLIVEIRA, C.: **Mercosul. Livre circulação de mercadorias**, Curitiba, 2002, p. 185).

<sup>146</sup> Argentina, en las reuniones del Grupo ad hoc sobre asuntos institucionales, se había mostrado, desde mediados de junio de 1993 hasta los días 28 y 29 de septiembre de 1994, última reunión del Grupo ad hoc antes de la adopción del Protocolo de Brasilia, partidario de un órgano intergubernamental, resultante de la fusión del Consejo y del Grupo Mercado Común, dotado de un sistema mixto de toma de decisiones, con consenso en algunos temas y mayoría en otros (GUEDES OLIVEIRA, M. A.: "Mercosul: convergencialismo intergubernamental", **Mercosul no limiar...**, cit, pp. 240-241).

La Comisión Parlamentaria Conjunta (C.P.C.);

El Foro Consultivo Económico-Social (F.C.E.S.);

La Secretaría Administrativa del Mercosur (S.A.M.).

En el P.O.P. se procedió a la *delimitación de competencias y atribuciones* para que los órganos pudieran actuar de manera más *eficaz*, configurando la más amplia capacidad de ejecución con vistas a la realización de la propuesta integracionista. La estructura orgánica del MERCOSUR comprende, a la luz de los artículos 1 y 2 del Protocolo de Ouro Preto, tres *órganos de naturaleza intergubernamental con capacidad normativo-decisoria* (Consejo del Mercado Común --órgano superior del MERCOSUR--, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio del Mercosur, existiendo entre ellos una jerarquía establecida en función de la cualidad de sus miembros y de la materia a ser regulada<sup>147</sup>), unos *órganos de naturaleza consultiva* (Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico-Social) y un *órgano accesorio o complementario de naturaleza administrativa* (la Secretaría Administrativa del Mercosur); junto a los órganos citados anteriormente, acompañados, a su vez, de *órganos auxiliares*, el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias vino a añadir el *Tribunal Arbitral ad hoc*, con la

---

<sup>147</sup> Esta jerarquización institucional resultará un buen complemento del principio de distribución de la competencia funcional, habida cuenta de la ambigüedad con que en algunos momentos se pronuncian los textos originarios en cuanto a atribución de competencias a los distintos órganos. Asimismo, esta jerarquía entre órganos tendrá sus lógicas consecuencias en el campo del valor jerárquico de las normas. OPERTTI BADÁN prefiere hablar de un “principio de la competencia” (OPERTTI BADÁN, D.: “Solución de controversias en el MERCOSUR. Aspectos de Derecho Internacional Privado”, *El MERCOSUR después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos*, Montevideo, 1997, p.141).



finalidad de dirimir jurídicamente las controversias surgidas en el ámbito del MERCOSUR<sup>148</sup>.

El órgano supremo es el Consejo Mercado Común. En un plano inferior vendrán a estar el Grupo Mercado Común y la

---

<sup>148</sup> GROS ESPIELL se había manifestado más esperanzado al respecto de la reunión de 1995: "En un trabajo publicado en 1991 enuncié los puntos que podrían ser encarados en esta reunión. Dije entonces: *"Esta reunión, como consecuencia de que deberá determinar la estructura institucional definitiva, deberá decidir respecto de la naturaleza jurídica del sistema de integración que se conformará. Es decir, establecer si ese Mercado Común constituirá una organización internacional stricto sensu, con personalidad jurídica internacional, si se creará un régimen jurídico basado en la idea de la supranacionalidad, si existirá un Derecho Comunitario y si orgánicamente se establecerá un órgano comunitario, la Comisión en términos análogos a los del Tratado de Roma (arts. 155-163), un Consejo de Ministros, con nuevas competencias respecto del actual (arts. 10, 11 y 12, Tratado de Asunción), que armonicen con las de la Comisión, en términos similares a los del Tratado de Roma (arts. 145-154). Asimismo se habrá de decidir si se creará un verdadero sistema jurisdiccional, superando el embrionario provisorio y parcial previsto actualmente en el anexo III del Tratado de Asunción, que responde sólo a las necesidades actuales, para encarar un verdadero régimen jurisdiccional, que no esté destinado sólo a resolver las controversias entre las partes, sino también a asegurar la preeminencia del Derecho comunitario sobre el Derecho Interno de los Estados Partes.*

*Tendrá, asimismo, que resolverse si la "Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur", cuyo objetivo es "facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común (art. 24), se transformará en un Parlamento o en una Asamblea Parlamentaria, que pueda seguir la evolución que sufrió la Asamblea en el Tratado de Roma hasta llegar a ser el Parlamento Europeo (art. 137).*

*Para que este desarrollo, que personalmente estimo indispensable para la existencia de un verdadero Mercado Común y una integración moderna y eficaz sea posible, se requiere indispensablemente que la experiencia de estos primeros años sea positiva y que sea posible trabajar, con optimismo sobre la realidad de un proceso de integración en marcha, en el que se hayan ido aplicando adecuadamente "los instrumentos para la Constitución del Mercado Común", previstos en el art. 5º.*

GROS ESPIELL: ***Temas Internacionales***, Montevideo, 2001, pp. 570-571. El texto transcrito había sido publicado en "Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos", ***Anuario Argentino de Derecho Internacional***, Vol. VII, 1996-1997, pp. 137-138; asimismo en "El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea", ***El Derecho***, Buenos Aires, 25-IX-1991.

Comisión de Comercio del Mercosur. Estas tres instituciones constituyen órganos de capacidad decisoria, “de naturaleza intergubernamental” (art. 2 del P.O.P.)<sup>149</sup>.

En relación con la estructura institucional aprobada por el P.O.P. se ha puesto de manifiesto desde una época temprana la *ausencia* de una *autoridad supranacional* que permitiera acelerar la toma de decisiones<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> Escribe PÉREZ OTERMÍN: “El artículo 2do. se encarga de recalcar que los tres órganos con capacidad de dictar normas obligatorias, es decir el Consejo, el Grupo, y la Comisión de Comercio, son de *naturaleza intergubernamental*, lo cual era innecesario por repetitivo, pues resultaba de su integración, expresamente prevista en el articulado respectivo a cada órgano (arts. 4, 11 y 17). (...). Sin embargo, la delegación brasileña insistió en ello, de modo de no dejar ninguna duda en cuanto a que la naturaleza de los expresados órganos, repetimos, únicos con capacidad decisoria en el nuevo Mercosur, era puramente intergubernamental y por tanto, por oposición, no podría entenderseles como supranacionales” (PÉREZ OTERMÍN, J.: *El Mercado Común del Sur – Desde Asunción o Ouro Preto*, Montevideo, 1995, p. 79).

<sup>150</sup> Como señalara PÉREZ OTERMÍN: “Lo cierto es que el criterio que ha imperado, pero por cierto no unánimemente deseado, ha sido y lo sigue siendo -incluso en el Protocolo de Ouro Preto-, el negarle al proceso de integración el menor viso de supranacionalidad. Esta posición ha sido sostenida principalmente por Brasil, basando sus argumentos en impedimentos constitucionales” (PÉREZ OTERMÍN: *El Mercado Común del Sur...*, cit., p. 24).

Con carácter más general EKMEKDJIAN expone que la “estructura jurídica definitiva difiere muy poco de la anterior estructura provisoria que se desprendía del cap. II del Tratado de Asunción. Lamentablemente, se perdió otra oportunidad para mejorar el funcionamiento del Mercour, otorgándole mayor solidez y fluidez institucional, tomando como modelo a la de la Unión Europea. La naturaleza jurídica de los órganos del Mercosur responde a la de los organismos intergubernamentales, alejándose de aquellos que pueden funcionar con cierta independencia de los gobiernos. Creo que esto es un error de ingeniería institucional, porque retarda el proceso de integración, al requerir cada vez más, la unanimidad de voto y de mayoría (consenso)” (EKMEKDJIAN: *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*, 2.ª ed., Buenos Aires, 1996, p. 211).

O'KEEFE, T.A.: “An Analisis of the Mercosur Economic Integration a Project from a Legal Perspective”, *The International Lawyer*, Vol. N°. 28, N°. 2, Summer 1994,

## **2. Modelo institucional e influencia de los intereses nacionales.**

Aunque hayan sido definidas muy frecuentemente las finalidades del MERCOSUR como tendencialmente correspondientes a los objetivos buscados por el proceso europeo de integración, no se estimó necesario en el Protocolo de Ouro Preto que la estructura institucional siguiese los patrones adoptados por el Tratado de Roma. “Buscou, ao contrário, -- alega ALMEIDA--garantir um modelo que correspondesse às realidades intrínsecas --com todas as limitações de fato existentes -- do esquema subregional, preservando os espaços de soberania nacional alocados aos Estados membros”<sup>151</sup>. Los responsables políticos del proceso de integración temían que cualquier “salto supranacional”, en la fase preliminar de implantación de la Zona de Libre Comercio y de la Unión Aduanera, pudiera comprometer los objetivos nacionales de estabilización macroeconómica o alterar el delicado equilibrio entre las competencias nacionales y las atribuciones decisorias colectivas.

A nuestro juicio, --amén de las influencias derivadas de las variables exógenas ligadas a los rápidos e importantes cambios de la economía mundial, el diseño institucional --y por extensión el sistema normativo-- del MERCOSUR resulta ser, como, por lo demás, era de esperar fiel reflejo bien expresivo de los distintos perfiles que conforman los específicos *intereses nacionales* y, en consecuencia, fiel exponente de la *concepción propia del proceso* y su *valoración instrumental*, los cuales --aun dentro de una vocación común de integración presente en el momento de su constitución- serán los factores que, en última instancia, llevan a

---

pp. 40-44; NORONHA: *GATT, MERCOSUL and NAFTA*, 2º. Ed., São Paulo, 1996, pp. 99-100.

<sup>151</sup> ALMEIDA: *Mercosul em sua primeira década (1991-2001)*..., cit., p. 14.

cada uno de los países fundadores a desencadenar el proceso de integración regional. Ese *interés nacional* sub specie *integrationis*<sup>152</sup>, fruto de una apreciación política y económica<sup>153</sup>, tiene una lícita razón de ser en las fases iniciales de un proceso de integración. Incluso nos parece aceptable que en la convergencia de los intereses específicos en materia de integración pueda apreciarse un cierto reflejo del *helos* integracionista de los Estados de mayor peso político y económico. Ahora bien, dicha convergencia debe llevar, si se quiere avanzar en el proceso de integración, a la aparición de un interés de integración común que tendrá que ir ampliándose y asentándose cada vez más. En la

---

<sup>152</sup> La definición del *interés nacional* es una tarea evidentemente compleja, en la cual los mismos objetos materiales son contemplados como objetos formales distintos en función de intereses específicos distintos, cabiéndole al Estado una función arbitral no siempre ejercida con la independencia deseable, cuando en teoría debería buscar soluciones que sirvan a los intereses del conjunto de la sociedad y que “sejam mais funcionais aos objetivos globais da política econômica (por exemplo: melhoria da eficiência e redução dos custos de produção nacional, com aumento da sua competitividade externa; redução dos preços finais pagos pelos consumidores nacionais, com incremento do poder de compra da população; incremento das exportações com geração de novos empregos; estímulo ao desenvolvimento de determinadas produções a partir do aproveitamento de recursos naturais disponíveis no país; apoio à produção de bens resultantes de pesquisas tecnológicas realizadas no país e cuja viabilidade econômica tenha sido comprovada, etc)” (ARAGÃO: “Mercosul: Tarifa Externa Comum e interesse nacional”, *Boletim de Integração Latino-Americana*, N.º 09, Abril-Junho 1993, p. 1).

<sup>153</sup> El determinismo económico, a pesar del olvido en que han caído los escritos marxistas continúa, desgraciadamente, más presente que nunca, haciendo buenas sustancialmente las tesis de partida de MARX: “en la producción social de su existencia, los hombres entran en relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad; estas relaciones de producción corresponden a un grado determinado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de esas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política y a la que corresponden formas sociales determinadas de conciencia” (MARX, C.: *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, 2ª. ed., Madrid, 1978, pp. 42-43).

medida en la que no se pueda apreciar ese interés de integración común de forma nítida y precisa en un proceso, si queremos ser objetivos en nuestro análisis, deberíamos de calificarlo -incluso aun reconociendo sus limitados efectos benéficos- como un proceso de integración, en alguna medida, estancado.

Afortunadamente, el interés nacional no es un factor estático sino que está dotado de un carácter dinámico que es conveniente saber percibir de forma perspicaz. De ahí que no se puede diseñar de forma efectiva --como advierte GARRÉ COPELLO<sup>154</sup>-- la institucionalidad de un proceso de integración concreto sin una profunda consideración de las posibilidades políticas y jurídicas que ofrezcan los países miembros en un momento determinado; siendo esto así debe considerarse además en el caso concreto cuáles circunstancias han variado totalmente desde la firma del Tratado de Asunción de 1991, y si se quieren retomar los éxitos iniciales del Mercosur --superadas las actuales circunstancias coyunturales-- la única solución viable es crear una institucionalidad nueva para el mismo que evite los males de la bilateralidad y las violaciones unilaterales mediante órganos adecuados a su realidad actual y a la profundidad que busca tener llegando a formar un eventual mercado común y aun en el más modesto nivel de una unión aduanera que políticamente se quiere conservar.

Estas reflexiones sobre el *interés de integración* como fruto de una convergencia dinámica de los *intereses nacionales-visiones específicas* de los Estados miembros respecto de un proceso de integración del que formen parte, sin duda habrán estado presentes en autores como BERNAL-MEZA, quien en pregunta-respuesta afirma: “El verdadero problema para profundizar la

---

<sup>154</sup> GARRÉ COPELLO: “El marco institucional...”, cit., p. 1292.

institucionalidad del Mercosur, ¿es constitucional o político? Existe mayor coincidencia en que la falta de instituciones (supranacionales) no es un problema constitucional de los Estados Parte, sino de orden político”<sup>155</sup>. A continuación, este autor subraya que “algunos especialistas piensan que una reforma constitucional en su país no prosperará por falta de voluntad política”<sup>156</sup>.

¿Voluntad política *sinónimo* de interés nacional? Entendemos que no son un mismo concepto aunque estén íntimamente relacionados. El interés nacional resultará de la introspección axiológico-fáctica que, a la luz de los factores políticos, económicos y sociales que estén en juego, corresponde hacer con carácter principal a los poderes ejecutivos respecto de los cuales, democráticamente elegidos, se les presuma legitimidad para transustanciar los intereses políticos en liza en un interés común general o nacional. La voluntad política vendrá a ser la formulación *in actu* del desarrollo de las potencialidades del interés nacional.

En la búsqueda del *interés de integración* al que nos venimos refiriendo, podemos identificar elementos comunes de los cuales se nutre aquél. Así, podemos traer a colación aquí, tal como ya fue señalado, la *sustitución del enfoque conflictivo*, de naturaleza intrínsecamente negativa por cuanto supone de dilapidación de recursos de todo tipo, que había caracterizado tradicionalmente las relaciones argentino-brasileñas por una *actitud de cooperación* estimuladora del desarrollo de intereses comunes, los cuales, sin duda, redundarían en la aplicación de un importante impulso político al proceso de integración. Esta actitud de cooperación

---

<sup>155</sup> BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 59.

<sup>156</sup> *Ibid.*, cit., p. 60.

sería también beneficiosa para Paraguay y Uruguay en atención a antecedentes históricos que marcaron decisivamente a estos países (Guerra del Chaco, el primero, y tesis del “Estado tapón” en el segundo)<sup>157</sup>.

El mantenimiento de una actitud de cooperación entre Argentina y Brasil, unido a las finalidades de índole económica ya expuestas, justificaría de por sí el diseño de un proceso de integración que, con una configuración flexible exenta de grandes exigencias y desarrollos y con fines e instrumentos institucionales más o menos ambiciosos y precisos, contaría con un aparato institucional y normativo que “ha funcionado como una estructura simple; siendo precisamente ésta, la “*simplicidad*”, una de sus principales características”<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> SEITENFUS llega a apuntar, al referirse a Argentina y Brasil: “Il ne faut pas sous-estimer les différentes trajectoires et visions du moment dans les politiques internationales des deux pays –elles répondent à des structures institutionnelles et à des cultures politiques différentes. Il faut également prendre en compte le rôle que vont jouer l’Uruguay et le Paraguay, qui apparaissent pour le moment comme des associés moins importants, mais qui peuvent le devenir par leur arbitrage des relations Argentine-Bresil” (SEITENFUS: “Acquis et dilemmes du Mercosur”, **LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes...**, cit., p. 89).

<sup>158</sup> MARTÍNEZ PUÑAL: **La solución...**, cit., p. 28. El fenómeno de la matriz de intereses comunes ha sido también tratado por BOUZAS, para quien: “Los miembros del Mercosur no adhirieron al proceso de integración por motivos similares. De hecho, no hay ninguna razón por la cual los países que participan de un proceso de integración regional deban tener los mismos incentivos. Lo que se requiere es que las motivaciones y los objetivos no sean incongruentes. En tal caso será posible alcanzar un arbitraje mutuamente satisfactorio sobre la base de un compromiso que produzca beneficios mutuos más o menos equilibrados. La realización de esta transacción es función de la política.

En el caso del Mercosur los cuatro miembros tuvieron incentivos diferentes desde el inicio. Mientras que para el gobierno brasileño el Mercosur fue esencialmente un vehículo para aumentar su presencia en el ámbito internacional, para el gobierno argentino el Mercosur fue un instrumento motivado por la perspectiva de ganancias comerciales y por consideraciones políticas internas. Pero esta matriz de intereses

---

congruentes que proporcionó la argamasa original para el establecimiento del Mercosur (y, previamente, de la cooperación bilateral entre la Argentina y Brasil) entró progresivamente en crisis. En su base estuvo la emergencia de preferencias disímiles e incongruentes de política entre los países socios, y especialmente entre los dos miembros mayores.

Así, durante la segunda mitad de los '90 el gobierno brasileño vio frustradas sus expectativas de que el respaldo argentino sería funcional a las prioridades de acción internacional de Brasil. En efecto, para frustración de las expectativas brasileñas el gobierno argentino hizo del estrecho alineamiento con Estados Unidos el fundamento de su política externa. Por su parte, los miembros menores del Mercosur (incluida la Argentina) vieron frustrarse sus expectativas de un acceso estable al mercado brasileño: la discrecionalidad siguió jugando un papel importante y la permanencia o el surgimiento de asimetrías de política generó tensiones en materia de comercio y de localización de la inversión. La gradual disolución de esta matriz de intereses comunes y la falta de un reemplazo adecuado están en la raíz de la impasse por la que atraviesa el Mercosur.

Las discrepancias (reales o percibidas) entre los países miembros se manifestaron en varias áreas críticas. Una de las más importantes fue el debate sobre el nivel y la estructura de la protección. A medida que los calendarios de convergencia que habían hecho posible llegar a un acuerdo sobre el AEC en 1994 fueron llegando a su fin, se hizo más firme la percepción de que los costos asociados al nivel y a la estructura de la protección final no estaban siendo adecuadamente compensados por otros beneficios. Este hecho colocó en cuestión el acuerdo básico original.

Las discrepancias entre los países miembros no sólo se expresaron en las preferencias reveladas en materia de estructura de la protección. En efecto, las diferencias se hicieron cada vez mayores en lo que toca a la extensión y al alcance de las políticas públicas. Después del interregno neoliberal del gobierno Collor de Mello en Brasil (en muchos aspectos más retórico que sustantivo), las administraciones que le siguieron volvieron a implementar políticas más activas que contrastaban fuertemente con las inclinaciones y las capacidades institucionales y económicas de los restantes socios del bloque. En este contexto, el tratamiento de los efectos de las asimetrías regulatorias y de las distorsiones en la competencia introducidas por diferentes patrones de intervención pública adquirieron mayor importancia, pero no tuvieron una respuesta adecuada. La percepción de que estas asimetrías en las políticas tendrían efectos distorsionantes sobre los flujos de comercio y sobre la localización de las inversiones pasó a constituir, así, una fuente adicional de conflicto. Como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea, la convergencia plena de las políticas públicas no es condición necesaria para el progreso de un proceso de integración. Entretanto, en el marco de mercados más integrados es necesario contar con algunas reglas básicas que permitan administrar las distorsiones de incentivos causadas por las asimetrías en los



Una estructura institucional como la del MERCOSUR podrá ser entendida mejor si se la contempla como “acogiendo el interés de los países signatarios por mantener una amplia libertad de acción y sin someterse a una injerencia por encima de las esferas gubernamentales”<sup>159</sup>. Ahora bien, esa amplia libertad de actuación, a la hora de la aprobación de la estructura institucional del Protocolo de Ouro Preto, se vendría a *expresar* en una realidad de índole institucional notablemente favorable a las posiciones defendidas por las autoridades brasileñas<sup>160</sup>, las cuales se

---

distintos patrones de intervención pública. El Mercosur enfrenta en este campo un importante desafío” (BOUZAS: “El MERCOSUR diez años...”, cit., pp. 192-193).

<sup>159</sup>IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., p. 82. Continuaría este Informe del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas en las pp. 82-83: “En el momento constitutivo se privilegió en el diseño institucional la iniciativa individual de los gobiernos involucrados en el proceso, dejando abierta la alternativa de modificar en el diseño en función de las necesidades que se fueran presentando. Importante fue que este diseño no comprometiera exageradamente los grados de libertad individuales. La limitación del costo administrativo fue otro factor considerado en la definición de la estructura institucional del bloque, razón por la cual se intentó restringir al máximo el desarrollo burocrático del MERCOSUR. En esta decisión pesó también la idea de mantener las libertades de acción de las respectivas estructuras gubernamentales estatales, sin la limitación del surgimiento de una burocracia comunitaria. El interés de mantener una estructura institucional mínima subyace a la determinación de las funciones de los organismos que fueron creándose y explica que hasta el momento el MERCOSUR prácticamente no cuente con instituciones permanentes. La necesidad de crear estructuras de carácter permanente y no sólo de tipo intergubernamental fue una necesidad reconocida desde el primer momento, pero que los fundadores prefirieron relegar”.

<sup>160</sup> “À la fin 1994, lorsque la période de transition vers le marché commun, touchait à sa fin, face à l'impossibilité d'atteindre l'objectif premier du Traité du Asuncion, le Bresil a proposé d'abandonner de l'idée du marché commun au bénéfice de la constitution d'une zone de libre commerce sud-américaine (ALCSA). L'idée de Brasilia était simple: il suffisait de libérer les échanges de la majorité des biens et d'éteindre cette libéralisation à l'ensemble de l'Amérique du Sud. Il s'agissait d'accorder la priorité à élargissement du Mercosur —c'est à dire son horizontalité—et ne plus chercher son approfondissement à travers de l'union douanière et, plus tard, le marché commun. Le

manifestaron en favor de una concepción de naturaleza intergubernamental<sup>161</sup>.

---

raisonnement brésilien se fondait sur les avantages comparatifs de son économie par rapport à celles de ses partenaires. En outre, l'élargissement permettait d'échapper à une quelconque supranationalité qui découle du modèle marché commun" (SEITENFUS: "Acquis et dilemmes du Mercosur", cit., pp. 102-103).

<sup>161</sup> En relación con las posiciones brasileñas, escribe GUEDES DE OLIVEIRA: "Ao contrário de outros órgãos do executivo portenho, a diplomacia argentina enfatizava a necessidade de um mercado comum dirigido por instituições com considerável grau de independência em relação aos governos. Na primeira reunião do grupo *Ad Hoc* sobre assuntos institucionais, em 14 e 15 de junho de 1993, em Brasília, a representação daquele país apresentou uma proposta cobrindo todas áreas possíveis de institucionalização, e contemplando a supranacionalidade (...).

Segundo a delegação argentina, o Mercosul seria composto por um órgão intergovernamental, resultante da fusão do Conselho e do Grupo Mercado Comum, dotado de um sistema misto de tomada de decisões: consenso em alguns temas, maioria em outros. Os subgrupos de trabalho se transformariam em Comissões Técnicas e criar-se-ia um Fórum Consultivo Econômico e Social, composto de representantes da sociedade civil. Esta proposta permaneceu imutável até a definição final das instituições do Mercosul na quarta e última reunião do grupo *Ad Hoc* sobre aspectos institucionais, realizada em Brasília, em 28 e 29 de setembro de 1994 (...).

A opção argentina por um modelo europeu para o Mercosul agradou os institucionalistas sul-americanos e todos que vêem o Mercosul como "filho caçula" da União Européia. O embaixador argentino *Elvio Baldinelli* chegou mesmo a citar um dos principais ideólogos da integração europeia, *Jean Monnet*, sobre a inutilidade de uma organização cujas decisões são tomadas por consenso. A proposta argentina tinha, contudo, perfil radicalmente diferente das propostas apresentadas pelos outros três países e apenas a idéia de criação de um Fórum Consultivo Econômico e Social foi aceita.

Apresentando propostas mais próximas à brasileira, o Uruguai e o Paraguai optaram pela manutenção de uma estrutura intergovernamental. Contudo, estes dois países, diferentemente do Brasil e da Argentina, defenderam a criação de um Tribunal de Justiça — capaz de interpretar uniformemente as normas comunitárias e garantir de forma imediata a resolução dos conflitos futuros — como necessária à estrutura definitiva do Mercosul. Indicaram, ainda, a manutenção do consenso como o método adequado para a tomada de decisões nas instituições intergovernamentais (...). Eram, portanto, três posições diferentes refletindo três maneiras singulares de associação entre um projeto coletivo e uma maximização dos interesses nacionais envolvidos.

Las coordenadas teórico-conceptuales a que nos venimos refiriendo no dejarían de mostrar su huella en el diseño institucional del proceso de integración del MERCOSUR, donde el específico *interés nacional* y la propia *concepción-valoración instrumental del proceso* todavía trascienden todo su sistema institucional. Y ello apenas sufrirá mínimas variaciones aun en el marco de una crisis que debiera hacer reflexionar seriamente a los protagonistas del proceso sobre la conveniencia de efectuar cambios instrumentales en el orden institucional: “Este ambiente conflictivo vivido a lo largo del año 1999 sirvió, sin embargo, para reavivar la discusión sobre la institucionalidad del MERCOSUR. En medios académicos comenzó a reiterarse la recomendación de crear un tribunal supranacional que garantizase un sistema imparcial y permanente de solución de controversias. Los Gobiernos de la Argentina y Brasil, por otro lado, insistieron en la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, los gobiernos continuaron eludiendo un debate directo de la idea de crear instituciones permanentes.

---

Por fim, o Protocolo de Ouro Preto expressou um compromisso notadamente favorável ao intergovernamentalismo e à posição brasileira, dotando o Mercosul de uma personalidade jurídica e mantendo a estrutura institucional existente”.

GUEDES DE OLIVEIRA: *Mercosul e política*, 2001, São Paulo, pp. 66-67.

Como base de estas consideraciones están las lecturas previas de BOGGIANO: “Hacia el Desarrollo Comunitario del MERCOSUR desde la Experiencia de la Unión Europea”, *O Mercosul e a União Europeia*, Coimbra, 1994, pp. 49-96; DE FREITAS LIMA VENTURA: *A Ordem Jurídica do Mercosul*, Porto Alegre, 1996, pp. 49-54. De ellas extraeremos, por nuestra parte, asimismo las ideas —no recogidas por GUEDES DE OLIVEIRA—presentadas, en 1993, por Argentina en el Grupo Ad Hoc sobre Asuntos Institucionales de creación de un Parlamento del Mercosur (sin elección directa) con una amplia capacidad de iniciativa, por Paraguay de sustitución de los Subgrupos de Trabajo por Direcciones Generales y por Uruguay de ampliación de las competencias de la Secretaría Administrativa.

La palabra “supranacionalidad” siguió teniendo para los dos socios mayores una carga negativa y siendo una idea *non grata* en la discusión institucional. Las diferencias en las posiciones de los socios respecto a la cuestión institucional no son en todo caso incongruentes, sino que tienen su explicación en los intereses específicos que cada uno de los miembros del bloque posee en el proceso de integración. Para entender estas posiciones es, no obstante, necesario analizar los orígenes de la estructura institucional del MERCOSUR. Es en ellos donde se encuentra, al menos en parte, la explicación de las respectivas posiciones en torno a la cuestión institucional”<sup>162</sup>.

El funcionamiento institucional del MERCOSUR depende aún fuertemente de la forma en la que los gobiernos conducen el proceso de integración, en la cual tiene mucho que ver el tamaño relativo de las distintas economías y el grado de dependencia de los flujos comerciales intrabloque, los cuales han sido importantes factores en la cristalización de diferentes intereses y en la determinación de los distintos márgenes de acción de cada país.

---

<sup>162</sup>IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., p. 90.

El IRELA se extendería en su pensamiento en la p. 109: “A partir de las experiencias en materia de funcionamiento institucional hechas particularmente con el período 1998-1999, y teniendo en cuenta las características que desde un comienzo marcaron las instituciones del MERCOSUR, se pueden realizar algunas observaciones:

Tres factores inciden en el diseño institucional del momento fundacional: a) la experiencia previa del período del PICAB, que incidió en la forma en que se organizó la propia negociación paralela del ACE 14 entre la Argentina y el Brasil; b) la experiencia del período ALALC-ALADI, que generó una fuerte desconfianza a delegar las negociaciones en representantes diplomáticos lejanos de las capitales, asistidos por una Secretaría compuesta por funcionarios independientes de los gobiernos; c) el interés de la Argentina y Brasil, los países que constituyen el núcleo básico del proceso de integración, en preservar un control completo de la ejecución de los compromisos asumidos y de la evolución del proceso y d) la frustrante experiencia institucional del Grupo Andino, en donde se aprecia la influencia de la institucionalidad europea” (IRELA: “Unión Europea – Mercosur: comparación...”, cit., pp. 109-110).

No podemos olvidar al respecto que Brasil es sólo moderadamente dependiente de los restantes miembros del bloque por lo que hace a los aspectos comerciales, dado el volumen de su economía y la diversificación de su comercio exterior. Por el contrario, la dependencia de los otros tres Estados miembros del MERCOSUR en general es significativa, dándose lugar –junto a la particular dependencia de Brasil- a la existencia de una matriz de intereses<sup>163</sup>.

Esta comunidad de intereses llevaría a Argentina, Paraguay y Uruguay, con diferencias de matices, a aunar esfuerzos para tratar de contrarrestar el peso del Brasil y, en consecuencia, introducir algún tipo de mecanismo compensador para protegerse de las variaciones bruscas de los precios y ante cambios significativos en la política económica de alguno de los miembros del grupo regional. Por su parte, Brasil adoptaría una posición contraria sobre el particular. Evidentemente, fruto de esta oposición sería una predisposición distinta hacia la instauración de instituciones dotadas de coercibilidad frente al Estado. En un cierto sentido, pudiera apreciarse una importante diferencia de fondo entre Brasil y Argentina. Así, Brasil, amén de buscar una mejor inserción internacional en términos económicos, parece vislumbrar el convertirse en un líder en América Latina. Por su parte, Argentina buscaría mejoras comerciales, sin descuidar un profundo entendimiento en sus relaciones con los Estados Unidos.

Otro hito de separación, en sede de intereses, vendrá dado por las diferencias en las concepciones estratégicas de política exterior y respecto de los modelos de inserción regional y mundial,

---

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 114. Los índices de dependencia concretos estimados son los siguientes: Paraguay, 48%; Uruguay, 46%; Argentina, 30%; y Brasil, 16% (CRISTALDO MONTANER, J. D.: **Integración: Mercosur también existe. Nuevo paradigma del Mercado Común del Sur**, Asunción, 2003, p. 35).

las cuales contribuyen también, a su vez, a la conformación de la posición nacional en materia de integración subregional. El MERCOSUR ha venido jugando un papel distinto en las respectivas políticas exteriores de Argentina y Brasil. “Para Argentina, el Mercosur –dada la predominancia por el enfoque comercialista y el desinterés por profundizar otras agendas bilaterales – pasó a ser un instrumento coyuntural, táctico, de expansión comercial y una instancia hacia la formación del ALCA. Sin embargo, aquí surgía una gran contradicción tanto respecto de las preferencias por los socios externos así como por el carácter coyuntural del intercambio—en la medida que el Brasil pasó a ser el destino de más del 30% de su comercio de exportación. Por su parte, para Brasil –en teoría—el Mercosur había sido (al menos hasta la crisis de 1999) un instrumento estratégico de su política global”<sup>164</sup>.

#### **a) Argentina, entre la dinámica intergubernamental y la idea de supranacionalidad.**

Los intereses argentinos en el proceso de integración estuvieron concentrados básicamente, como ya se avanzó, en los aspectos comerciales. La constitución de un bloque comercial con Brasil fue de interés para Argentina sobre todo por las facilidades que implicaba de tener mejores condiciones de acceso al más importante mercado de América del Sur y uno de los más importantes a nivel mundial. Coincidiendo con Brasil en sus planes de apertura y liberalización, la asociación fue concebida asimismo como un buen medio para aumentar la credibilidad internacional respecto de las intenciones reformistas en la

---

<sup>164</sup> BERNAL-MEZA: “Políticas exteriores comparadas de Argentina y Brasil hacia el Mercosur”, *O MERCOSUR no limiar...*, cit., pp. 43 y 48-49; BERNAL-MEZA: *Sistema mundial y Mercosur...*, cit., pp. 305-306.

subregión y como un reforzamiento externo de la convicción interna en relación con las decisiones de política doméstica.

Ahora bien, desde los inicios del proceso de integración regional “coexistió en la posición argentina la necesidad de “garantizar” el privilegio argentino de acceso al mercado brasileño, con una demanda de “protección” de parte de aquellos sectores que sufrían frente a la competencia con el Brasil”. En consecuencia, el sector industrial argentino realizaría continuas peticiones de detención del proceso de integración y de aplicación de diferentes barreras no arancelarias, de manera que “su reticencia a ceder en las negociaciones sin obtener garantías de esas ganancias, se tradujo en el apoyo argentino al mantenimiento de una institucionalidad de tipo intergubernamental”<sup>165</sup>. La

---

<sup>165</sup> Las preferencias por la intergubernamentalidad no fueron óbice para que en 1993 en el Grupo Ad Hoc para Asuntos Institucionales, Argentina se mostrase partidaria de contar, como ya se ha señalado, mediante la fusión del Consejo y el Grupo Mercado Común en un nuevo órgano denominado “Consejo” de naturaleza intergubernamental “que refleje los intereses nacionales y otro órgano que vele por el interés comunitario con independencia del gobierno”, el cual sería concebido con una “amplia capacidad de iniciativa”, pero no normativa. Las decisiones de este órgano, llamado “Grupo MERCOSUR”, serían tomadas por mayoría simple.

Con carácter general también apuntó la conveniencia de introducir novedades por lo que respecta al voto. Así, propuso que: “Para la adopción de decisiones y otras medidas por parte del Consejo, podría diseñarse un sistema que combinara diversas modalidades de votación según la naturaleza de la decisión o medida a adoptar. En tal sentido, se proponen las siguientes alternativas:

**Consenso** para las decisiones relativas a: aspectos operativos vinculados a cuestiones institucionales; incorporación de nuevos miembros; suscripción de acuerdos con terceros estados o agrupaciones de estados; adopción del reglamento interno del Consejo; designación del Secretario Administrativo y del Grupo MERCOSUR y aspectos vinculados al presupuesto del MERCOSUR.

**Mayoría cualificada** para decisiones tales como: coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; libre circulación de factores productivos; adopción de una política exterior comercial común; creación de Comisiones Técnicas.

estructura intergubernamental fue en Ouro Preto entendida como adecuada para preservar los intereses comerciales argentinos, sin comprometer excesivamente el nivel político de decisiones. Esta opción fue funcional al protagonismo presidencial y la acentuada personalización de la toma de decisiones de esta época<sup>166</sup>.

Como exponente de una cierta ambivalencia que se puede apreciar en la posición argentina podemos traer a colación las palabras de GRANILLO OCAMPO, a la sazón Ministro argentino de Justicia: “Particular interés reviste entre las instituciones de la Unión Europea su Tribunal de Justicia del cual se han desagregado y esquematizado algunas normas que permiten advertir –si se comparare ese sistema con el vigente para la

---

**Mayoría simple** para cuestiones de procedimiento como convocatoria de reuniones; preparación de agendas; creación de Grupos Ad-Hoc, etc.”

Documento de Trabajo propuesto por la Delegación argentina en relación a los numerales 1 a 8 del Inventario de temas (*Apud* BOGGIANO: “Hacia el Desarrollo Comunitario del MERCOSUR desde la Experiencia de la Unión Europea”, cit., pp. 68-76.

<sup>166</sup> “Así por ejemplo, pese a que en Ouro Preto se decidió avanzar en el disciplinamiento de políticas comerciales contrarias al espíritu de la unión aduanera, en la práctica no se percibió demasiada voluntad argentina por discutir francamente las discrepancias existentes en esta área. Las propuestas de reforma en el ámbito institucional se limitaron principalmente al área jurisdiccional (la conformación de un tribunal supranacional) sin plantear una modificación de la estructura gubernamental” (IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., p. 117).

En relación con esta línea de sustracción de Argentina a la institucionalización económica, cuando se oponía con firmeza a la creación de una instancia de coordinación macroeconómica, escribe SCHVARZER: “(...) una coordinación macroeconómica requeriría de alguna instancia de negociación burocrática, a la que el gobierno argentino se oponía con firmeza debido a sus posiciones antiestadistas. La negativa a crear cualquier organismo que parezca estatal (o bien que no esté fundado en el mercado) bloquea todo intento de crear un Mercosur que tenga presencia política y social. De allí que toda controversia entre las partes derive en una reunión de presidentes para resolverla, con todos sus costos políticos y de oportunidad” (SCHVARZER: “El Mercosur: un bloque económico...”, cit., p. 35).



solución de controversias del MERCOSUR—la mayor agilidad y eficacia que un órgano supranacional aporta en el ámbito de la integración”<sup>167</sup>.

De la Rúa defendió públicamente la prioridad del bloque regional dentro de su agenda política y su intención de tener unas buenas relaciones con Estados Unidos, si bien sin las "relaciones carnales" al estilo menemista. En consecuencia, intentó conseguir una asignación clara de responsabilidades entre los organismos de gobierno al objeto de lograr una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, impulsando además la idea de crear “mecanismos de compensación de desequilibrios comerciales y de coordinación de políticas económicas”<sup>168</sup>. Los acontecimientos

---

<sup>167</sup> GRANILLO OCAMPO, R. E.: “Introducción” a la obra ***Solución de Controversias y Cooperación Interjurisdiccional en el Mercosur***, Ministerio de Justicia de la Nación, República Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 10). En la p. VII, correspondiente al Prólogo de este libro se decía: “Paul Valery alertaba sobre la posibilidad de entrar de espaldas al futuro. Sin empeñarnos decididamente en la construcción institucional del Mercosur, estaríamos entrando sin mirarnos de frente”.

El ex-Presidente ALFONSÍN, haciendo alusión al MERCOSUR, afirmaba que “el camino no estuvo exento de obstáculos como la negativa de Brasil a formar organismos supranacionales para dirimir las diferencias fue uno de los principales inconvenientes para avanzar en la profundización del Mercosur”, (ALFONSÍN, R.: “Estrategia del MERCOSUR en el escenario mundial. Soluciones para el MERCOSUR”, ***Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul***, Año 6 (2002), N.º. 2, p. 244).

<sup>168</sup> IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., p. 118.

“El cambio político en la Argentina no alteró, por lo tanto, de forma sustancial los factores determinantes del interés nacional argentino para una participación en el MERCOSUR. Por ende tampoco es previsible una alteración radical en la posición oficial respecto a los lineamientos de la estructura institucional. Los indicios obtenidos en las entrevistas realizadas en el marco del proyecto con actores y funcionarios argentinos dan cuenta de la continuidad en la concepción del MERCOSUR como estructura intergubernamental. En ellas la mayoría se muestra, aunque no directamente contraria a la organización de una estructura supranacional, partidaria de una reforma realista y consciente de los límites políticos. Esto se traduce en el apoyo a

políticos posteriores fueron acompañados de declaraciones públicas en pro de la necesidad de profundizar el proceso de integración regional, pero desgraciadamente la amplitud de la problemática interna de Argentina suscita serias dudas respecto de si los temas de las relaciones exteriores no se quedarán como una prioridad retórica ahogada por los graves problemas políticos y económicos del país<sup>169</sup>.

---

una transformación lenta, progresiva y sólo en la medida en que vaya surgiendo el consenso político concreto para hacerla. Las recomendaciones realizadas en las consultas fueron, por lo tanto, bastante modestas en su alcance: se recomendó básicamente la constitución de un tribunal con carácter permanente en reemplazo de los actuales tribunales *ad hoc* y el fortalecimiento del apoyo técnico en el proceso de toma de decisión. El único indicio a favor de cierta permanencia en la estructura institucional (sin que esto deba entenderse como un alegato a la supranacionalidad) lo constituyen algunas expresiones del Ministro de Economía, José Luis Machinea, en favor de instituciones permanentes. Desde su perspectiva, la incertidumbre de los últimos tiempos en el bloque habría sido alimentada por la precaria base jurídica e institucional del MERCOSUR” (*Ibid.*, p. 118).

169 La Alianza, soporte político de De la Rúa, no tuvo tiempo para hacer realidad la esperanza de SEITENFUS: “Cette *Alianza*, dont l'une des composantes est l'Union Civique Radicale, ne mettra pas en cause le Mercosur et les relations privilégiées que l'Argentine entretient actuellement avec le Brasil. Au contraire, les responsables de l'*Alianza* vont essayer d'approfondir qu'un répit sera accordé au Mercosur pour qu'il soit en mesure de faire face aux manoeuvres de Washington” (SEITENFUS: “Acquis et dilemmes...”, cit., p. 105).

En este contexto, no tendrían ninguna opción las inquietudes de algunos diputados, aunque si la habrían de tener las del ejecutivo en materia judicial. Al respecto, escribe ROSANO: “Corresponde citar asimismo, que hace poco menos de dos meses, el 21/6/2000, varios diputados de la Alianza (UCR-FREPASO), convencidos e inspirados en el modelo de la Unión Europea, presentaron un Proyecto de Resolución en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación por el cual se resuelve dirigirse al Poder Ejecutivo Nacional, a efectos de que se sirva gestionar con los gobiernos de los estados Miembros del MERCOSUR el perfeccionamiento de la estructura jurídica del MERCOSUR, mediante la modificación del Protocolo de Ouro Preto. Para cerrar esta nota decimos que últimamente se ha hablado mucho del relanzamiento del MERCOSUR y en oportunidad de la cumbre argentino-brasileña de fecha 28/4/2000 donde se firma la “Declaración de Buenos Aires”, los ministros de ambos países coincidieron en proponer a Paraguay a Uruguay trabajar en el perfeccionamiento de los

Al día de hoy, la Argentina sobre la base de su percepción de la realidad del proceso de integración en íntima conexión con los intereses concurrentes y, al mismo tiempo, derivados de su propia situación política parece decantarse hacia la consecución de una cierta “supranacionalidad”. En efecto, como advierte también BERNAL-MEZA: “A pesar de que la decisión política no es lo suficientemente explícita sobre la cuestión y al hecho que los vaivenes de su política exterior (entre optar por ALCA o por Mercosur) pueden haber desdibujado su propio poder a los ojos de su interlocutor esencial (el Brasil), la posición argentina parece acercarse más a un *mix* entre instituciones gubernamentales y comunitarias. Sin embargo, desde los análisis jurídicos y tomando en consideración algunas dificultades concretas que han surgido en el plano comercial con su socio brasileño, la preferencia por impulsar las discusiones en torno a la creación de un tribunal arbitral señalan claramente una opción por iniciar el camino hacia la supranacionalidad”<sup>170</sup>.

---

mecanismos de solución de controversias. Véase la Decisión 25/00 del Consejo del Mercado Común” (ROSANO, D. H.: “El Tercer Laudo Arbitral del Mercosur”, **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 5, N°. 1, Febrero de 2001, p. 173).

<sup>170</sup> BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 67.

El autor, ya desde el punto del interés de actores sociales tan importantes como son los empresarios argentinos, continúa: “Si bien puede señalarse que hay una predominancia de visiones “idealistas” sobre la integración, que impulsan hacia el fortalecimiento de los mecanismos de supranacionalidad –tal como se adelantó antes– también los empresarios ven que el *Mercosur político* (es decir, más institucionalizado) es una garantía mayor para el fortalecimiento de la integración económica y para protegerlos de medidas unilaterales. Los empresarios en general consideran que la seguridad jurídica, la configuración de una “zona de paz”, la armonización jurídica, el cumplimiento de los compromisos, etc. generan condiciones que facilitan los negocios, pero que esto es sólo posible de alcanzar si hay un compromiso político para profundizar (institucionalmente) la integración regional” (*Ibid.*, cit., p. 67).

### **b) Brasil y su tradicional percepción “antisupranacionalista”.**

Se refiere DA MOTTA VEIGA a “la creciente complejidad del proceso de formación de la posición brasileña en el Mercosur, como consecuencia directa del involucramiento de otros actores en la definición del interés nacional”, además de la burocracia estatal tradicionalmente implicada<sup>171</sup>.

El interés estratégico de Brasil en el MERCOSUR ha ido cambiando de matices a lo largo de la existencia del bloque regional a medida que su evaluación de los beneficios derivados de una participación en el proyecto de integración le permitió una percepción más clara de la compatibilidad del proceso de integración con las medidas de política doméstica<sup>172</sup>. La importancia del tema de la estructura institucional como uno de los más importantes entre los que componen la agenda del bloque ha estado bien presente en Brasil, si bien enmarcado dentro de unas coordenadas de acción variable que caracterizan la política exterior de este país<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> DA MOTTA VEIGA: “Brasil frente al Mercosur: economía y política en el proceso de integración”, *Mercosur. Una estrategia de desarrollo...*, cit., p. 357.

<sup>172</sup> Como subraya ALMEIDA es necesario depurar el concepto de interés nacional: “La défense de l'intérêt national ne signifie pas toujours la protection du producteur ou du produit national, car on a déjà constaté dans le passé les coûts sociaux de la protection excessive et les aspects négatifs du choix d'une autonomie nationale aux dépens de l'intégration régionale ou de l'insertion internationale” (ALMEIDA: *Le Mercosud. Un Marché...*, cit., p. 72).

<sup>173</sup> Resulta evidente que la opción MERCOSUR debe aumentar su peso específico, tal como se deduce de las siguientes palabras de GOMES SARAIVA: “Se o Brasil tenta maximizar seus ganhos, limitando seus compromissos no Mercosul e explorando sua imagen de líder regional para somar pontos visando à realização de seus outros objetivos globais, a Argentina, aparentemente concebeu a realização do pragmatismo máximo em uma das duas alternativas seguintes: associar-se ao NAFTA, se possível frente ao Chile, deixando o Brasil com reduzida margem de ação em nível regional; ou

De forma similar a lo ocurrido con la Argentina, el interés inicial del Brasil en el MERCOSUR puede identificarse con la idea de conseguir un elemento externo de apoyo para la política de transformación económica recogida en los planes de ajuste estructural. La coincidencia entre Menem y Collor de Mello en materia de filosofía comercial constituyó un aliciente para la política de apertura unilateral que a partir de los noventa comenzó a aplicar Brasil. La flexibilidad, el gradualismo y la baja complejidad de las estructuras institucionales creadas en el MERCOSUR guarda relación directa con una situación de partida sin grandes retos.

Con el nombramiento de Fernando Henrique Cardoso como ministro de Hacienda en abril de 1993 y luego como presidente a partir del 1 de enero de 1995, se estabiliza la situación económica y se replantea el MERCOSUR como proyecto estratégico brasileño a largo plazo en el marco de la respuesta de Brasil a un nuevo contexto externo caracterizado por el dominio de espacios regionales, en el cual este país sintió la necesidad de asegurar una posición hegemónica a nivel hemisférico. El riesgo de pérdida de dicho protagonismo en las relaciones hemisféricas, aumentado con motivo de la aparición de alternativas como la Asociación de Libre Comercio para las Américas, fortaleció sin duda la decisión brasileña de apoyar una iniciativa de integración subregional. Esa intención protagónica constituye un acicate y un límite para el compromiso brasileño con el MERCOSUR en general y más concretamente con la estrategia de "profundización" de éste. "La estrategia no implica desde la óptica brasileña la creación de

---

apostar em um Mercosul onde as opções do maior parceiro estivessem limitadas por um quadro institucional e por um sistema de decisões supranacionais que favoreceriam os países menores. Esta oscilação entre duas posturas radicais não ajudou a gerar confiança nos parceiros, e, possivelmente, reforçou a tendência brasileira contra supranacionalidade" (GUEDES DE OLIVEIRA: *Mercosul e Política*, cit., p. 73).

instancias supranacionales o algún tipo de cesión de competencias de los gobiernos hacia instancias comunitarias, sino sólo el perfeccionamiento de la Unión aduanera y la incorporación de otros países al bloque”<sup>174</sup>.

En este sentido, en una visión de los intereses de los países implicados, por lo que respecta a Brasil, según BERNAL-MEZA, “(s)e puede advertir la posición de los especialistas (académicos, diplomáticos, funcionarios) exponer argumentaciones políticas como jurídicas en contra de una profundización de la institucionalidad en la forma que lo ven el resto de los países miembros. Brasil es el más claro opositor a cualquier “renuncia de soberanía”<sup>175</sup>. “Desde su punto de vista político-diplomático-

---

<sup>174</sup> IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., p. 121.

<sup>175</sup> “La cesión de soberanía, en materia de política económica, se limitó al establecimiento del AEC y existe, todavía, en Brasil, una fuerte resistencia para encarar la discusión sobre temas relacionados con la política industrial y la llamada “agenda de profundización de la Unión Aduanera”, inclusive en lo que respecta a la estructura institucional del Mercosur” (DA MOTTA VEIGA: “Brasil en el Mercosur: política y economía en un proyecto de integración”, *MERCOSUR. Entre la realidad...*, cit., p. 313).

En relación con cuanto venimos señalando, debemos subrayar que: “Entre las propuestas de perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias, Paraguay y Uruguay defendieron la institución de un tribunal permanente y de opiniones consultivas” (*Informe Mercosur. Período 2000-2001*, cit., p. 42). La posibilidad de instituir un tribunal permanente “viene siendo discutida por los países miembros hace por lo menos dos años. Sin embargo, ese paso enfrenta resistencias, principalmente del lado de Brasil” (*Ibid.*, cit., p. 43).

En cuanto a la posición del mundo académico en contra de una profundización de la institucionalidad, tal como señala BERNAL-MEZA, no nos parece tan clara. Desde luego la posición académica brasileña en favor del Tribunal de Justicia del MERCOSUR es con mucho predominantemente mayoritaria tal como veremos después, lo cual asimismo es subrayado por COSTA DE LARA: “Embora não ceja desejo do Poder Ejecutivo, a criação de uma Corte de Justiça Supranacional parece resultar do consenso da comunidade jurídica e de setores lucidos da sociedade” (COSTA DE LARA, A. R.: “Justiça Supranacional no Mercosul”, *Economía globalizada y Mercosur*, cit., p.

gubernamental, el Mercosur tiene la institucionalidad que requiere en esta etapa<sup>176</sup>. En términos institucionales –como, por su parte, subraya GOMES SARAIVA-- el Mercosur respondió integralmente a las preocupaciones de la diplomacia brasileña en lo que se refiere al respeto del mantenimiento de la soberanía. Las instituciones estructuradas a partir del Tratado tenían un carácter estrictamente intergubernamental y fueron consolidadas en 1994 por un plazo mínimo hasta el final de la fase de transición<sup>177</sup>.

En relación con los beneficios derivados de la participación de Brasil en el bloque regional, el interés brasileño no se concentró tanto en los posibles beneficios comerciales –con un 17 % de las exportaciones brasileñas con destino MERCOSUR-- sino más bien en los beneficios a largo plazo para su política industrial y en los efectos que para Brasil como protagonista supondría la ampliación del proceso de integración. La idea de conformar un bloque fue

---

210; publicado asimismo en *Revista de Direito do Mercosul- Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, Núm. 1, Febrero de 2000, p. 187).

Igual posición mayoritaria, como veremos después, existe en la academia brasileña en favor de la supranacionalidad.

<sup>176</sup> BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 66.

Proseguiría este autor: “Como lo han expresado en diversas ocasiones especialistas, académicos y diplomáticos brasileños, su país considera que el Mercosur no ha avanzado aún lo suficiente para que sea necesario constituir un tribunal de justicia y que los mecanismos que deben ser utilizados para resolver los problemas controversiales deben ser el Grupo Mercado Común o la Secretaría” (BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 66).

La posición de Brasil contraria a un Tribunal de Justicia fue puesta de manifiesto por MELO LORENTZ, A. C.: “Reflexões sobre o Tribunal de Justiça Supranacional: o Mercosul após uma década”, *Mercosul, ALCA...*, Vol. I, cit., pp. 29, 33 y 34.

<sup>177</sup> GOMES SARAIVA, M.: “El Mercosur como una prioridad de la política exterior brasileña”, *Brasil: la potencialidad de los contrastes*, en *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, Segunda Época, N.º 14, Octubre de 1996, p. 58.

desde un inicio un proyecto estratégico del Gobierno Federal, siendo la Cancillería su principal conductor<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> “Pese a que en medios académicos brasileños –subraya el IRELA-- se escuchan con frecuencia manifestaciones a favor de un mayor grado de institucionalización y de la eventual creación de un nivel supranacional, la diplomacia brasileña continúa siendo partidaria de mantener la actual estructura institucional y de no modificar el carácter intergubernamental. Aún cuando existe "disposición" para apoyar una estructura organizativa más ambiciosa, en la práctica no hay propuestas concretas en este sentido. En la retórica diplomática brasileña se distingue claramente entre un compromiso con el proyecto MERCOSUR y el apoyo a una estructura institucional de carácter comunitario. La alternativa de una cesión de soberanía despierta aún recelos en el lado brasileño, y el avance del proyecto de integración sigue subsumiéndose en el diseño conjunto de diversas áreas de política y del perfeccionamiento de la unión aduanera.

La participación de Brasil en el MERCOSUR estuvo principalmente motivada en una visión política que consiguió articular los diversos intereses sociales en torno al objetivo estratégico de la asociación, con la continuidad de los objetivos nacionales de desarrollo industrial. De la complicada relación entre esta visión política y los beneficios comerciales limitados, se deriva el compromiso brasileño con el proyecto integracionista. Este compromiso no implica, sin embargo, la aceptación de propuestas en el ámbito institucional que puedan coartar los márgenes de decisión de los niveles gubernamentales. (...) Por ello sus propuestas de cambio en el aspecto institucional pasan sobre todo por el mejor uso de los mecanismos disponibles. Sin embargo, no existe demasiado apoyo para la creación de instituciones con carácter supranacional, palabra que, según algunos observadores, provoca reacciones casi alérgicas en algunos miembros de la Cancillería brasileña" (IRELA: "Unión Europea-Mercosur: comparación...", cit., pp. 120-121).

Con una cierta relación con cuanto acabamos de señalar escribiera BAPTISTA: “A este passo, deve-se ponderar que o MERCOSUL, na prática, nunca poderá representar mais que um percentual – e relativamente menor – do total das exportações brasileiras. E estas, ao que sugere o panorama deste fim de século, deverão depender também da celebração de acordos bilaterais, e do acesso a outros mercados.

Portanto a primeira conclusão a que chego é a de que do ponto de vista político e económico, “órgãos de administração” com poder semelhante ao daqueles da União Européia são inadequados. Com efeito, não convém permitir que mecanismos dessa ordem condicionem toda a política de comércio exterior do país, nem a sua política industrial” (BAPTISTA.: “As instituições do MERCOSUL, comparações e prospectiva”, *O Mercosul em movimento*, cit., p. 57).



“Esta valoración en Brasil del proyecto MERCOSUR favoreció –según advierte el IRELA-- la idea de una estructura institucional flexible, con bajo grado de estructuración y que no comprometiera demasiado la libertad de acción del Gobierno. Desde la perspectiva brasileña fue fundamental mantener un esquema intergubernamental, que garantizara el control político del proceso por las burocracias estatales federales y no hiciera peligrar el liderazgo brasileño”<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> En un proceso de integración resulta conveniente el ejercicio de un liderazgo, para lo cual es preciso una asunción de los costos necesarios por uno o más países alimentada por una visión de las ganancias a largo plazo que compense los costos generados a corto plazo. Sobre las dificultades que conlleva la dirección del MERCOSUR, BOUZAS sostiene: “El “problema de liderazgo” en el Mercosur no se plantea en el campo de la disposición (o falta de disposición) para liderar por parte de uno o más miembros. Las restricciones son mayores y resultan de factores estructurales cuyos efectos solamente pueden compensarse con decisiones políticas. En particular, el “problema de liderazgo” del Mercosur puede concebirse como una combinación de tres problemas distintos.

Al primero lo llamaremos el “problema argentino”. El “problema argentino” puede resumirse en la dificultad de la Argentina para aceptar un papel clave en la provisión de liderazgo por parte de Brasil. Dadas las asimetrías de tamaño, es difícil imaginar un escenario sustentable en el que Brasil no desempeñe un papel clave en la formulación de políticas y en el diseño de la forma que asumirá el Mercosur (como ocurrió, por ejemplo, con la definición del AEC). El “problema argentino” tiene sus raíces en una historia de rivalidad y competencia por la supremacía regional, pero actualmente se explica más por las diferencias de preferencias y políticas que prevalecen en ambos países. En la actualidad el “problema argentino” es sólo marginalmente el resultado de un conflicto de ambiciones por el liderazgo regional y la prominencia internacional (como lo fuera en el pasado). De hecho, es más el resultado de las preferencias divergentes sobre el patrón de desarrollo y de inserción internacional que prevalece en ambos países. El “problema argentino” debilita los fundamentos de la asociación y crea divergencias en áreas sensibles de política para el gobierno brasileño, como las que involucran cuestiones relativas a temas internacionales o de política exterior.

Los otros dos “problemas de liderazgo” tienen que ver más estrechamente con Brasil. Aun cuando ambos son parte de una misma cuestión, es posible separarlos a los efectos analíticos. El primero de ellos (al que llamaremos el “problema brasileño N° 1”) se refiere a lo que podría denominarse la “disposición para liderar”, es decir, al

Detrás de las posiciones contrarias a la supranacionalidad puestas de manifiesto pareciera haber un claro "hilo conductor" tal como sugiere MELO LORENZ: "(...) percebemos que, desde a

---

compromiso. Un liderazgo constructivo, confiable y benigno requiere un compromiso con el papel de proveedor de los bienes colectivos necesarios para obtener ganancias a largo plazo, (aun al costo de una inversión de recursos en lo inmediato). Como la provisión de dichos bienes (por ejemplo, reglas estables) normalmente acarrea costos (como la pérdida de flexibilidad), un compromiso con el liderazgo requiere la existencia (e identificación) de una matriz de beneficios netos que justifique dichos costos. En el caso del Mercosur el compromiso de Brasil con el liderazgo ha estado influido por dos factores, uno de naturaleza estructural y el otro de naturaleza política. El factor estructural es el tamaño de las asimetrías y el consiguiente carácter de la interdependencia económica. El factor político es la percepción de que los beneficios implícitos en el *trade off* original no se han materializado.

Además la simple existencia de un compromiso para liderar puede no ser suficiente. Un liderazgo constructivo y confiable requiere también de recursos capaces de hacerlo electivo. A este aspecto lo llamamos el "problema brasileño N° 2". Los recursos son escasos y es necesario decidir sobre su uso frente a fines alternativos. Aun más, los recursos que permiten el ejercicio de un liderazgo benigno pueden ni siquiera estar presentes. Un ejemplo claro es el de las disciplinas y la estabilidad macroeconómicas. En tanto la región confronta un problema de inestabilidad y credibilidad de las políticas macroeconómicas, una importante contribución potencial de un líder podría ser la provisión de un punto focal y un "ancla" para la convergencia. Sin embargo, Brasil no ha mostrado los atributos para desempeñar ese papel en el Mercosur, lo que ha dado más fundamento a opciones de políticas alternativas como la búsqueda de dicho "anclaje" en una caja de conversión ligada al dólar. En este sentido, las diferencias del Mercosur tanto con el NAFTA (donde Estados Unidos provee un punto focal de facto) como con la Unión Europea (donde el *Bundesbank* se transformó en el modelo institucional del Banco Central Europeo) son evidentes. Esta debilidad estructural del Mercosur en relación a la capacidad efectiva de proveer liderazgo reduce los incentivos de los restantes socios para eventualmente aceptarlo.

En síntesis, la brecha entre la oferta y la demanda de liderazgo en el Mercosur ha sido muy grande. La superación de la misma requiere decisiones políticas y una comprensión apropiada de los problemas existentes y sus implicaciones. En el momento actual, más que largas listas de asuntos inconclusos lo que el Mercosur necesita es recrear un sentido de entendimiento político e intereses compartidos que sea capaz de aumentar los incentivos para la cooperación" (BOUZAS: "Las perspectivas del Mercosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década", *Mercosur. Entre la realidad...*, cit., pp. 194-196).

segunda metade da década de oitenta, quando a Argentina e o Brasil começaram a aproximar-se com mais veemência, no intuito de progredirem economicamente, o Brasil nunca se manifestou, de forma contundente, favorável à implantação de estruturas supranacionais no Mercosul. As gestões dos Presidentes do Brasil, desde José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco a Fernando Henrique Cardoso, não apresentaram defesa da supranacionalidade no Mercosul, o qual nos induz a pensar que não há orientação nesse sentido, por parte dos negociadores do governo brasileiro em relação à criação e vigência de um Tribunal naqueles moldes, para o Mercosul”<sup>180</sup>.

---

<sup>180</sup> MELO LORENTZ: “Reflexões sobre o Tribunal de Justiça...”, cit., p. 33.

Continuaba esta autora en la misma página: “Ainda, é importante salientarmos que grande parte dos estudiosos brasileiros de direito comunitário expressam-se no sentido de necessidade de uma estrutura supranacional no Mercosul para a solução de controvérsias no seu âmbito. Ademais, semelhante pensamento observamos em algumas personalidades do governo brasileiro. Entretanto, não é essa a orientação que encontramos naqueles que efetivamente conduzem o processo integracionista”.

Autores brasileiros que defienden la introducción de la supranacionalidad en el MERCOSUR son, entre otros: BASSO, M.: “A estrutura institucional definitiva do Mercosul”; *Boletim de Integração Latino-americana*, N.º. 10, julho-setembro 1993, pp. 27-31; NOGUEIRA FONTOURA, J. L.: “Lineamentos para um direito de comunidade económica”, *Boletim de Integração Latino-americana*, Brasília: MRE, n. 10, set. 1993, pp. 22-26; FARIA WERTER, W. R.: “A estrutura institucional definitiva do MERCOSUL: uma opinião”, *Revista de Informação Legislativa*, a. 30, n. 119, julho/setembro, 1993, pp. 71-78; DO AMARAL JÚNIOR: “MERCOSUL: questões políticas e institucionais”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º. 13, abril-junho 1994, pp. 6-14; CASELLA, P. B.: *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*, São Paulo, 1994; SEITENFUS: *Para uma nova política externa brasileira*, Porto Alegre, 1994; SABBATO, L. R.: “O tribunal de Luxemburgo”, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 84, Vol. 717, jul. 1995, pp. 56-61; VALENTE MÍTICO, M.: Estrutura Institucional para o MERCOSUL, *Boletim de Integração Latino-americana*, n.18, jul. 1995, pp. 85-86; GRANDINO RODAS, J. G.: “Avaliação da estrutura institucional definitiva do MERCOSUL”, *Direito Comunitário do MERCOSUL*, Porto Alegre, 1996, pp. 65-75; COSTA MAURA, L.: “Tribunais supranacionais e aplicação do direito comunitário: aspectos positivos e negativos”, *Direito Comunitário do MERCOSUL*, Porto Alegre, 1997, pp. 177-187;

La falta de voluntad en términos de aceptación de la “supranacionalidad” para el MERCOSUR hunde sus raíces también en las posiciones del mundo empresarial, pues, como se ha advertido, los empresarios han planteado que una burocracia supranacional no es oportuna ni realista y consideran que es difícil que particularmente Brasil esté dispuesto a aceptar que todo el proceso de negociación se encuentra demasiado fragmentado dentro de la administración pública y que, por lo tanto, el empresariado debe incurrir en costes mayores de lo necesario para peticionar ante las autoridades<sup>181</sup>.

Por lo que respecta a la exigencia del consenso, escribe GUEDES DE OLIVEIRA: “O número reduzido de participantes do Mercosul e a super-representação do Brasil, em termos econômicos e populacionais, diante dos outros membros, são os argumentos levantados pelo Itaramaty, (...), para justificar a manutenção de um sistema consensual de decisão em que cada país teria um voto”<sup>182</sup>.

Ha sido hecho pública en diversas ocasiones la oposición de Brasil a la creación de un “tribunal supranacional” para el

---

FABRICIO FURTADO A.: “A prejudicialidade do direito comunitario nos tribunais supranacionais”, *AJURIS*, Porto Alegre, a. XXXIV, n. 69, marzo 1997, p. 16; GRECO, L.: “Tribunais supranacionais e aplicação do Direito comunitário: Aspectos positivos e negativos”, *Direito Comunitário do MERCOSUL*, Porto Alegre, 1997, pp.188-197; SOARES, G. F. S.: “As instituições do MERCOSUL e as soluções de litígios no seu âmbito - sugestões de *lege ferenda*”, *MERCOSUL: das negociações à implantação*, São Paulo, 1993, pp. 262-319; ALMEIDA: “Instrumentos necessários à constituição do MERCOSUL”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º. 9, abril- junho 1993, pp. 13-19 (en una posición oscilante y un tanto ambigua a lo largo de su amplia producción científica); VENTURA FREITAS LIMA: *A ordem jurídica do MERCOSUL*, cit.

<sup>181</sup> Cfr. MAYORAL: “Expectativas...”, cit., p. 475.

<sup>182</sup> GUEDES DE OLIVEIRA.: *Mercosul e política*, cit., p. 29.

MERCOSUR, alegando impedimentos constitucionales<sup>183</sup>, aspecto éste en el que nos detendremos más adelante. La posición brasileña se vería acompañada, además del referente al ordenamiento constitucional brasileño de otros argumentos, entre ellos: el coste elevado que supondría la instalación de un Tribunal, la inexistencia de un número significativo de conflictos, la existencia de una práctica positiva en cuanto a la solución de problemas por medio de la negociación política, la eficacia de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc previstos por el Protocolo de Brasilia, y, asimismo, la necesidad de solucionar previamente los graves males que afectan a los sistemas judiciales de la región.

Tenemos que decir, con todo, que la posición del empresariado brasileño, en relación con la creación de un Tribunal de Justicia para el MERCOSUR, ha sido percibida en términos favorables por TRABUCO, con base en el temor empresarial de que cualquier indicio de inestabilidad, especialmente jurídica,

---

<sup>183</sup> Valga como muestra lo expresado, según recoge MORÍNIGO, por los representantes del Supremo Tribunal del Brasil, con motivo de la reunión de magistrados celebrada en Ouro Preto, en 1996, que daría lugar a la “Carta de Ouro Preto”, cuando manifestaron que ellos no harían gestiones ante el gobierno de su país para que aceptase la creación de un Tribunal del MERCOSUR, “argumentando que su país encuentra un impedimento constitucional para hacerlo en el artículo 35 de la Ley de Leyes. Si el Brasil decidiese acompañar la idea –dijeron– el gobierno debería promover la reforma constitucional mediante el voto mayoritario del Congreso” (MORÍNIGO, U. C.: *El orden jurídico supranacional*, Asunción, 1996, p. 77).

Asimismo, la declaración que efectuó el entonces Ministro de Justicia de Brasil, Nelson Jovin, en el sentido de que “la decisión del Brasil sobre este punto no será revisada por el momento y que considera aún muy prematuro instaurar tal órgano supraestatal” (*Ibidem*).

pueda hacer que los inversores extranjeros se distancien del proceso de integración<sup>184</sup>.

A pesar de la tónica general antisupranacionalista que parece primar en Brasil, habrá que tener en cuenta el contenido de la observación hecha por CARTA WINTER, cuando se refiere a unas declaraciones del Presidente Cardoso: “Não deixa de ser sintomática a declaração de Fernando Henrique em 28.06.2001 aos integrantes do Conselho de Empresários da América Latina, de que o Mercosul deve começar a organizar instituições supranacionais. Tal declaração aponta para uma convergência com a posição de Argentina e da União Européia, ambas insistindo na necessidade de maior institucionalização do bloco económico. Esta declaração de Fernando Henrique marca uma mudança na

---

<sup>184</sup> TRABUCO, C. M.: *A importância de um tribunal supranacional no contexto de um processo de integração: o dilema do Mercosul*, Working Paper 5/99, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Working Papers, p. 67.

La mayor oposición al proyecto de creación de un Tribunal de Justicia para el MERCOSUR, en buena medida, continúa TRABUCO en la misma página, está representada “pelo sector público do Brasil, que apresenta dois grandes argumentos em defesa da sua posição. Por um lado, teme o governo brasileiro que, paralelamente ao aparecimento de outras instituições supranacionais, o tribunal conduza igualmente à emergência de uma nova classe burocrática, similar a que existe hoje na Europa, o que envolveria sem dúvida custos insustentáveis e criaria uma máquina processual difícil de manejar na prática. Por outro lado existe ainda a considerar a relevância do instinto de auto – preservação do poder pois, no fundo, o Brasil não parece querer permitir que os seus poderes soberanos se dissolvam numa organização supranacional que poderiam comprometer o seu atual peso político”. A nuestro juicio, los retos de un coste y manejo adecuados de los instrumentos procesales y, asimismo, de un concepto de la soberanía, concordante con una visión objetiva del *grado* de importancia del país en cuestión a nivel internacional, no son algo exclusivo del MERCOSUR sino de todo proceso de integración que se precie de tal; en una percepción *realista* de su peso político y económico --potencialmente muy importante, pero hoy en día limitado en bastantes aspectos--podrían encontrarse en Brasil los elementos de partida para una apuesta más decidida por la construcción de un esquema de integración regional como el MERCOSUR.

orientação, já que o Itamaraty até então se opunha à idéia”<sup>185</sup>. El 21 de diciembre de 2001, en Montevideo, durante la XXI Reunión del CMC, CARDOSO afirmó que era preciso avanzar en la institucionalización del MERCOSUR, puesto que “cresce a demanda por instituições com características supranacionais”<sup>186</sup>.

En perspectiva de futuro, hay que dar cuenta de diversas informaciones del órgano del Partido del Trabajo, **Lojinha do PT**, publicadas con motivo del primer viaje al extranjero, del Presidente Electo de Brasil, Luis Inacio Lula da Silva, quien, el 2-XII-2002, después de reunirse con el Presidente de Argentina, Eduardo Duhalde, declaró: “Nossa primeira visita deve ser entendida como uma expressão de vontade do futuro governo do Brasil de dar um decisivo impulso à reconstrução do Mercosul”. “A reconstrução do Mercosul, segundo o presidente eleito, passa pelo avanço nos mecanismos de solução de controvérsias”. Igualmente, “Lula disse alimentar o sonho de que o Mercosul possa ter o seu próprio Parlamento, eleito por voto popular”. Asimismo, en este último sentido, después de entrevistarse, el mismo día, con el Presidente del Senado y de la Cámara de Diputados argentinos, Juan Carlos Maquera y Eduardo Camaño, respectivamente, “Lula disse que, como o seu partido, defende a necessidade de se criar

---

<sup>185</sup> CARTA WINTER: *Crise do Modelo Presidencialista...*, cit., p. 119. La autora se refiere al Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso.

<sup>186</sup> Discurso do Senhor Presidente da República na XXI Reunião do Conselho do Mercado Comum, 21 de diciembre de 2001, en Montevideo (disponible en Internet: acceso 20 de enero de 2002, <http://www.mercosul.gov.br>).

Meses más tarde, el 8 de julio de 2002 declara en Santa Cruz de la Sierra que “o Mercosul deve começar a organizar instituições supranacionais (Declaraciones a **O Estado de São Paulo**, edición 08.07.2001, p. B.12 (*Apud* SARAIVA STRAUSS, F. A.: *Soberania e integração latino-americana. Uma perspectiva constitucional do Mercosul*, Rio de Janeiro, 2002, p. XV).

um parlamento para o Mercosul”<sup>187</sup>. Posteriormente, Lula, ya Presidente de Brasil y Kirchner, Presidente de Argentina, anunciaron avances para la creación del Parlamento del MERCOSUR “em um prazo relativamente breve”<sup>188</sup>, así como del Instituto Monetario y del Instituto Social<sup>189</sup>.

### **c) Paraguay a la expectativa de los cambios.**

Paraguay y Uruguay debido al menor tamaño relativo de sus economías y a su tradicional relación con los países miembros mayores han desempeñado el papel de socios menores dentro del MERCOSUR. A grandes rasgos, tanto la conciencia de su papel, como las ventajas y desventajas percibidas por Paraguay y Uruguay derivadas de su participación en el proyecto de integración influyeron sin duda en la conformación de una estructura institucional acorde, en la medida de sus posibilidades, con su esquema de intereses.

---

<sup>187</sup> *Lojinha do PT*, Diretório Nacional, 02/12/2002. Llevaría razón SEITENFUS quien había afirmado que “l’attitude de l’opposition brésilienne a toujours été positive face au Mercosur coulant, au contraire, l’approfondir pour faire face à l’ALCA” (SEITENFUS: “Acquis et dilemmes du Mercosur”, cit., p. 106).

Al decir de KLOM: “Lula made clear that he wanted to consolidate Mercosur on the basis of changes inspired by EU integration, and develop Mercosur into a ‘Community’-like model” (KLOM, A: “MERCOSUR and Brasil: A European perspective”, cit., p. 75; el autor hace referencia a la *Folha de São Paulo*, 3 Dec. 2002).

<sup>188</sup> “Al garantizar la mayor participación de la clase política en apoyo al proceso, el bloque debe apuntar a la racionalidad de recursos públicos y a la credibilidad del bloque, atribuyendo al futuro Parlamento funciones claras que contribuyan definitivamente al proceso de integración económica” (*Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR. Un foco para el proceso de integración regional*, Montevideo, 2004, p. 10).

<sup>189</sup> “Lula e Kirchner anunciam criação de Parlamento do Mercosul”, *Folha on Line*, 11 de junho de 2003.



En cuanto a Paraguay su posición institucional ha sido influida indudablemente por la importancia económica menor que tiene dentro del bloque y por la dependencia comercial creciente que se da en relación con sus socios del MERCOSUR. El intercambio comercial con el bloque resulta ser una parte muy importante de la balanza comercial paraguaya, más aun que en el caso de Uruguay, tal como resulta de que las exportaciones al MERCOSUR representaran en 1998, de acuerdo con el Banco Central de Paraguay, el 55,2% de las exportaciones totales, mientras que el 56,2% de las importaciones totales eran originarias del MERCOSUR. La importancia del comercio de Paraguay con sus vecinos regionales va más allá de las cifras oficiales de la balanza de cuenta corriente, habida cuenta de que la conocida actividad de contrabando y reexportación —que representa una parte nada desdeñable de la economía paraguaya— no aparece contabilizada.

La relativa inestabilidad económica y política del país ejerció también cierta influencia en la definición de los intereses paraguayos en el MERCOSUR. Así, la incorporación al bloque regional fue contemplada en el Paraguay como una forma de fortalecer la estabilidad política y la política de estabilización y disciplina fiscal y monetaria iniciada a nivel interno. Por lo que respecta a la estabilidad política, su calidad de miembro del bloque fue decisiva —gracias a los apoyos recibidos en tal sentido de los otros miembros del MERCOSUR— para la continuidad constitucional, cuando en 1996 el general Lino Oviedo intentara un golpe militar contra el entonces Presidente Wasmosy. Lo mismo ocurriría durante la crisis de marzo de 2000, cuando el Presidente Raúl Cubas se vio obligado a renunciar y a exiliarse en Brasil después del asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña, momento en que la pertenencia al bloque regional contribuyó a disolver la crisis política originada.

Paraguay se muestra todavía, en cierto modo, reticente a reformar la estructura institucional intergubernamental por entender que, en parte, la toma de decisiones por consenso se ajusta a los intereses del país. Ve riesgos en el voto cualificado por la posibilidad que encierra de conferir mayor poder a los socios principales en perjuicio de los más pequeños. “Pese a apoyar de forma vaga la idea de reforzar la estructura institucional del MERCOSUR, la única sugerencia concreta de modificación es la creación de un tribunal arbitral de carácter permanente, aunque no necesariamente de carácter supranacional. Esta postura –en opinión del IRELA– es comprensible, ya que una modificación de la actual estructura institucional tendría desventajas respecto al sistema actual, donde Paraguay posee un peso proporcionalmente superior al que le corresponde por su dimensión económica”<sup>190</sup>.

A nuestro juicio, los factores de inestabilidad con que ha debido enfrentarse Paraguay no han permitido un clima sereno para la reflexión respecto a la posibilidad de una reforma institucional, por lo cual se comprenden las reticencias en relación con una eventual transformación de la estructura institucional intergubernamental. Con todo, nuestra opinión difiere de la del IRELA y se acerca más a la de BERNAL-MEZA, cuando afirma que Paraguay y, asimismo, el Uruguay “son los más claros exponentes de las posiciones decididamente “supranacionales”, que se explican también por la dimensión de su peso relativo, en un contexto donde la *Realpolitik* les dejaría escaso margen de acción unilateral”. Por lo respecta específicamente al Paraguay señala este autor que: “Según han expresado altos funcionarios y ex-ministros de ese país, para el Paraguay la existencia de un organismo supranacional es indispensable, ya que la experiencia le

---

<sup>190</sup> IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., pp. 124-125.

ha demostrado que la tratativa bilateral es un camino difícil, por lo cual una instancia supranacional facilitaría la resolución de problemas que se susciten. Se considera que un Mercosur seguro, solidario, es difícilmente posible sin órganos ni leyes que sean obligatorias, permanentes y coercitivas”<sup>191</sup>.

#### **d) Uruguay y las tendencias de corte supranacional.**

Uruguay, en el momento de su incorporación, tenía importantes compromisos bilaterales asumidos con anterioridad con Brasil y con la Argentina, los cuales infuyeron notablemente en sus deseos de incorporarse al acuerdo de libre comercio entre sus dos vecinos. Su situación geográfica entre ambos países y la posibilidad de un acceso facilitado a ambos mercados lo estimularon a participar en el proceso de integración y aprovechar las mayores oportunidades de negocios que éste comportaba.

Asimismo, al igual que ocurriera con Brasil y Argentina, la participación en un acuerdo comercial con estos dos países fue vista por Uruguay como un refuerzo para sus políticas de mercado y para la mejora de la competitividad. De hecho, en 1991 Uruguay ya desarrollaba una tercera parte de sus exportaciones con los países del MERCOSUR, por lo que su participación en éste se perfilaba como una estrategia adecuada para asegurar la continuidad de los flujos comerciales. Pese al menor tamaño económico de Uruguay respecto a la Argentina y Brasil, con los riesgos inherentes de una mayor vulnerabilidad, teniendo en cuenta el menor peso real a la hora de marcar las pautas del proceso de negociación, los posibles beneficios comerciales –e incluso políticos-- aconsejaban su participación en el proceso de integración regional del MERCOSUR.

---

<sup>191</sup> BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., pp. 67-68.

La estructura institucional de carácter intergubernamental y el sistema de decisiones por consenso adoptados, en un principio, se revelaban como favorables a los intereses uruguayos. La toma de decisiones por consenso le otorgaba al Uruguay un derecho de veto que le permitiría reaccionar ante eventuales iniciativas adversas. “Sin embargo, como destaca el IRELA, pese a sus aspiraciones a influir en el proceso de toma de decisiones, en la mayoría de las ocasiones las decisiones fundamentales del proyecto de integración quedan de facto en manos de los dos socios principales”<sup>192</sup>.

La dependencia uruguaya de los flujos comerciales del MERCOSUR se consolidó en los pasados años. Según datos del Banco Central Uruguayo, el MERCOSUR fue el destino, en 1999, del 55,3% del total de las exportaciones del Uruguay y, asimismo, el origen del 43,3% del total de sus importaciones. Brasil constituye el principal mercado para productos agrícolas uruguayos, siendo el destino de casi el 34% de sus exportaciones. Argentina tiene similar importancia para los productos uruguayos manufacturados, absorbiendo el 18,5% de las exportaciones uruguayas totales. Advierte el IRELA que: “A medida que se consolidó esta dependencia de Uruguay respecto a los flujos comerciales de los socios mayores, ha aumentado su interés en contar con algún tipo de garantías institucionales que limiten aquellas acciones comerciales unilaterales por parte de sus socios que puedan resultar perjudiciales. Por ello Uruguay ha defendido la idea de reformar las instituciones del MERCOSUR y avanzar hacia una estructura supranacional. Esta posición, que cabe calificar de maximalista, es entendible a partir de la descrita estructura de intereses. Desde la perspectiva uruguaya, de

---

<sup>192</sup> IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., p. 123.

mantenerse el número actual de integrantes, un organismo comunitario facilitaría la gestión de decisiones favorables a Uruguay y la desestimación de disposiciones perjudiciales. Por ello se entiende las propuestas recientes uruguayas de crear Tribunales de Justicia con carácter permanente y una secretaría técnica como órgano central y permanente”<sup>193</sup>.

BERNAL-MEZA, apunta por una concepción de los intereses uruguayos en una tónica más claramente supranacional, cuando escribe que en Uruguay: “Consideran que la incerteza jurídica, producto de la ausencia de estructuras de control comunitario de la legalidad, funciona de manera perversa porque beneficia a los socios grandes y perjudica a los chicos. En esa perspectiva, son también decididamente “supranacionales””<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> Ibid.

<sup>194</sup> BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 68.

Este autor, aun teniendo en cuenta que Chile es sólo un Estado asociado al MERCOSUR, se detiene en el examen de la posible posición de este país en materia de institucionalidad en el marco de una hipótesis de adhesión al Tratado de Asunción y su consiguiente paso a la condición miembro pleno del proceso de integración: “Existen tres elementos para la interpretación de la posición chilena: a) las características de apertura y de *global trader* de la economía chilena, que no le permiten tener socios preferenciales. El acercamiento al Mercosur ha tenido componentes políticos significativos, además de económicos, pero hay una tendencia predominante hacia un “regionalismo abierto”, que obviamente pone menos atención sobre cuestiones formales o institucionalizadas que pueden restringir el acceso a otros bloques; b) una preocupación por el efecto que las políticas unilaterales de los gobiernos (devaluaciones sin consulta; adopción de nuevas barreras aduaneras y otros mecanismos discriminatorios, etc.) tienen sobre los procesos de integración –incluyendo el Mercosur–frente a lo cual es inimaginable una integración sin autoridades supranacionales que puedan determinar sobre estos asuntos; c) que los procesos de integración deben llevarse con sus ritmos naturales, sin intentar institucionalizarlos forzada o prematuramente.

Existe un cierto consenso en que deben darse mayores condiciones de estabilidad macroeconómica, sobre todo en los dos grandes (Argentina y Brasil), como requisito para profundizar la institucionalidad. Chile estaría de acuerdo en lograr una estructura

## II) Consideraciones finales.

### Examinados los respectivos binomios intereses nacionales-

---

de supranacionalidad ya que esto le daría mayor credibilidad y solidez al bloque y, por ende, mayor previsibilidad al esquema (...)” (*Ibid.*).

El IRELA se muestra menos optimista en la relación Chile-supranacionalidad, aunque deja abiertas las puertas: “Respecto al tema institucional en el MERCOSUR, las autoridades chilenas no han tomado expresamente posición acerca de las necesidades de reforma institucional. El ex Canciller Juan Gabriel Valdés indicó en varias ocasiones que su país no estimaba oportuno formular ninguna propuesta formal en el ámbito institucional, sino más bien incentivar el debate de este tema entre los miembros del bloque. No obstante, la posición chilena ha dejado traslucir en algunas oportunidades su interés en que el bloque contase con un mecanismo creíble y legítimo de solución de controversias. Considerando que Chile es un país que cuida en extremo las garantías jurídicas como base para un ambiente favorable para las inversiones, es probable que esto se constituya en un punto a allanar previo a la incorporación de Chile al bloque. Es plausible por ello inferir el interés de Chile en un fortalecimiento de la organización institucional del bloque, capaz de garantizar la solución de controversias, la aplicación de las reglas comunitarias y la consecución del mercado común. Sin embargo, esto no debe entenderse como apoyo a un tipo de estructura comunitaria, sino tan sólo a instancias comunes de decisión con la autoridad suficiente para garantizar la aplicación de los compromisos asumidos” (*Ibid.*, p. 128).

En relación con la conveniencia de un mecanismo judicial para la solución de controversias, E. Frei, a la sazón Presidente de Chile, declaró que “a adesão integral de seu país ao Mercosul depende da implementação de um tribunal supranacional que regule as relações entre os países socios” (divulgada en Internet por la Agencia Estado, el 16 de junio de 1999 (<http://www.ageestado.com.br/redacao/integras/jun/16/48.htm>)).

**Apud:** MONTEIRO RIOS, M.: *Mercosul, União Europeia e Constituição. A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos nacionais*, Rio de Janeiro, 2001, p. 280.

Por nuestra parte, entendemos que respecto de Bolivia, otro Estado asociado al MERCOSUR, en un esquema de integración plena de este país al proceso regional muy probablemente apoyaría la introducción de elementos de supranacionalidad en su seno, entre otros, por dos motivos: el primero guardaría relación con sus antecedentes como miembro de la Comunidad Andina, con una presencia de la supranacionalidad en sus órganos; la segunda, por razonamientos similares a los que se producen en los dos Estados miembros menores, a los cuales Bolivia se acercaría si no desde una perspectiva territorial si desde una perspectiva política, económica y demográfica.

instituciones de la región en cada uno de sus respectivos Estados miembros, debemos subrayar que, en un marco de respeto a estos intereses, éstos deberán ir amoldándose a los objetivos del proceso de integración si quieren dar sentido a su voluntad creadora del MERCOSUR. En esa dirección, inexcusablemente, entendemos con BOUZAS, que los progresos no serán posibles sino se avanza paralelamente en “la reconstrucción de una matriz de intereses comunes que recupere la confianza entre los socios y restablezca la percepción de una matriz de intereses comunes que recupere la confianza entre los socios y restablezca la percepción de ganancias mutuas”<sup>195</sup>.

Un terreno en el que la “percepción de ganancias mutuas” parece relativamente abonado, una vez que se observen las limitaciones que comporta el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, del cual nos ocuparemos más adelante, podría ser el de la institución de un Tribunal de Justicia para el MERCOSUR. En tal sentido, observa TRABUCO: “É notório que mais e mais apoiantes da ideia de uma solução judicial para o problema parecem surgir. Actualmente, é mesmo possível afirmar-se que todos os países do Mercosul, com excepção do Brasil, demonstram uma posição flexível relativamente a esta questão, sendo a mesma visão partilhada igualmente pelo sector privado brasileiro, o qual parece temer que qualquer indício de instabilidade, nomeadamente a nível jurídico, no seio da organização possa afastar os preciosos investidores estrangeiros”<sup>196</sup>.

---

<sup>195</sup> BOUZAS: “Las perspectivas del Mercosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década”, *Mercosur. Entre la realidad...*, cit., p. 569.

<sup>196</sup> TRABUCO: *A importância de um tribunal...*, cit., p. 67.

Como consideración general, entendemos que el avance hacia el supranacionalismo en el MERCOSUR es un asunto de disfuncionalidad de intereses que, en la práctica, cada vez más tenderá a mostrarse como un problema de velocidades distintas en el proceso de integración entre Argentina y Brasil, por una parte, y Paraguay y Uruguay, por la otra, en función de los intereses nacionales en presencia, que ante opciones por el sí o el no ante el supranacionalismo. Así, en esa línea, MAUREEN WILLIAMS afirma que: “Interests naturally differ considerably within the Mercosur system as a result of the disparities between its members. The stronger countries, i.e. Argentina and Brazil, are perhaps slower to advance towards supranationalism, while the smaller countries, Paraguay and Uruguay, would appear to see in supranationalism the way to redress the existing imbalances”<sup>197</sup>.

A punto de traspasar el umbral que nos conduce al *interior* del actual sistema institucional del MERCOSUR, no quisiéramos dejar pasar la oportunidad, por si no hubiera quedado de manifiesto en trabajos anteriores sobre este particular proceso regional, nuestro deseo, sin renunciar por razones insoslayables a nuestra condición de autor geográficamente *externo* al MERCOSUR, de no dar por buenas *urbi et orbe* las palabras de HUMMER, cuando habla de la “constatación de que los autores europeos no pueden desligarse de sus “ideas preconcebidas europeas” cuando juzgan sobre procesos de integración en América Latina – y a la inversa--<sup>198</sup>. En tal sentido, aun haciéndonos eco de las posiciones doctrinales de tipo comparatista habidas al respecto, procuraremos, por razones de principio y de espacio, centrarnos en el objeto específico de nuestro trabajo. No

---

<sup>197</sup> MAUREEN WILLIAMS: “Integration in South America...”, cit., p. 61.

<sup>198</sup> HUMMER: “El diálogo político...”, cit., pp. 1257-1258.



por ello dejaremos de advertir que, a nuestro modo de ver, en el fenómeno de la integración regional, a medida que se va avanzando en sus diversas fases, los esquemas de funcionamiento tanto en el ámbito orgánico-institucional como de fuentes normativas, en razón de las similitudes en orden a los objetivos a alcanzar, necesariamente habrán de moverse dentro de los marcos de una creciente analogía. De ahí la importancia que para los artífices de cualquier movimiento de integración tiene el conocimiento de otros procesos, y de modo muy particular el proceso europeo -- debido a su primacía en el tiempo y a sus indudables éxitos, al menos hasta el momento--. Sin duda, aquí como en ningún sitio tienen plena acogida el adagio de Cicerón: "Historia magistra vitae".



## **Capítulo Tercero**

### **LOS DESEQUILIBRIOS EN EL ACTUAL SISTEMA INSTITUCIONAL**

#### **I) Reflexiones preliminares: la dinámica institucional en su estadio presente. *Luces y sombras.***

El actual sistema institucional del MERCOSUR se encuentra recogido, como ya vimos, en el art. 1 del P.O.P., estableciéndose en él la estructura institucional del MERCOSUR, al disponerse que contará con los siguientes órganos: El Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa del Mercosur.

La estructura orgánica del MERCOSUR comprende, según sabemos, *órganos de naturaleza intergubernamental con capacidad normativa* (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio del Mercosur)<sup>199</sup>, un *órgano de naturaleza interparlamentaria* (Comisión Parlamentaria Conjunta) y unos *órganos accesorios o complementarios* (Foro Consultivo Económico-Social y la

---

<sup>199</sup> “La fonction normative est désignée dans le Protocole de Ouro Preto comme conférant une “capacité décisionnelle”, et le CMC possède cette fonction, hiérarchiquement supérieure à celle du GMC et de la CCM” (BAPTISTA: *Le Mercosul...*, cit. p. 133).

Secretaría Administrativa del Mercosur) (art. 1 del P.O.P.). A los órganos citados anteriormente, como ya fue dicho, hay que sumarle la presencia, a su vez, como veremos, de un vasto número de *órganos auxiliares*<sup>200</sup>. El Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias añadió el *Tribunal Arbitral ad hoc*, con la finalidad de resolver jurídicamente las controversias que pudieran surgir.

Ahora bien, ya hemos avanzado que entre los principales factores que determinan el panorama de crisis que se puede observar en el MERCOSUR, trasciende el déficit jurídico-institucional que se advierte en su seno.

Bien es cierto que la crisis apunta ya a unos motivos que se remontan a los primeros momentos del MERCOSUR. Estimamos plenamente vigentes las críticas en las que ya se extendía MAGARIÑOS en 1991, quien subrayaba, entre otros aspectos negativos a superar, que el Tratado es excesivamente esquemático tanto desde el punto de vista conceptual como desde el normativo, su cuerpo institucional es inadecuado, los mecanismos operativos no guardan el necesario equilibrio, la coordinación de las políticas macroeconómicas es apuntada sólo como un compromiso genérico y difuso, la coordinación de las políticas sectoriales es enunciada de forma indicativa e incompleta, sin metas claras y sin cronogramas concordantes con el programa de liberación, no

---

<sup>200</sup> Utilizaremos preferentemente el término “auxiliares” al de “dependientes” por ser el primero el que usa el P.O.P. en su art. 1, cuando en su párrafo único, dice que: “Podrán ser creados, en los términos del presente Protocolo, los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración”. Nuestra opción no ignora el uso, como podremos ver, que en alguna normativa del MERCOSUR se hace del término más acorde con el principio de coordinación que debe guiar al proceso de integración.

atiende al posible crecimiento de los desequilibrios regionales e ignora el tema de la financiación del proceso <sup>201</sup>.

La *inadecuación institucional* sería también puesta de manifiesto en plena bonanza del proceso de integración, en 1995, por COSTA VAZ, cuando afirmaba: “A ese déficit de participación social, se agrega un déficit jurídico, esto es, la poca correspondencia entre el dinamismo de la integración económica en los últimos años y los arsenales jurídicos internos y supranacionales que, se espera, puedan conferir sustentación y perennidad al proceso” <sup>202</sup>.

Por ello, la Zona de Libre Comercio y la Unión Aduanera, dando por buenos los esfuerzos para que no haya en ellas un retroceso, están pendientes de un perfeccionamiento no sólo en sus contenidos sino también en su orden institucional, que nos permitan hablar de su plena consolidación. Así, pues, a nuestro modo de ver, ante voces que propugnan centrarse –con claro retroceso integrador-- en la sola consecución de la Zona de Libre Comercio y de la Unión Aduanera, resulta necesario un espíritu de *renovación institucional* para acometer con esperanza una tarea que se percibe de por sí como ingente inclusive en la fase más inmediata de perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio y de la Unión Aduanera y, con más razón aun, en el ámbito del avance hacia un Mercado Común. En definitiva, de ese Mercado

---

<sup>201</sup> MAGARIÑOS, G.: *Uruguay en el MERCOSUR*, Montevideo, 1991, pp. 101-102.

La inadecuación institucional es puesta de manifiesto también por ARBUET-VIGNALI, H.: “Reflexiones políticas, jurídicas y epistemológicas sobre el MERCOSUR”, *Economía globalizada y MERCOSUR* (LATTUCA, A. y CALDANI, M. A. coords.), Buenos Aires, 1998, p. 28.

<sup>202</sup> COSTA VAZ: “Los planes de estabilización en ambos países”, *Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y alianzas regionales*, Buenos Aires, 1995, p. 86.

Común, *objetivo final* del Tratado de Asunción (art. 1), el cual, en suma, constituye todavía una meta lejos de alcanzar.

Debemos destacar que la naturaleza de los retos del MERCOSUR es, a nuestro juicio, de tal calado que la consecución –previas las revisiones constitucionales en clave integracionista en los países en que sea necesario-- de un sistema institucional razonablemente autónomo y de un ordenamiento jurídico eficaz --no condicionado por el actual régimen de recepción especial y de carencia de autonomía, primacía, aplicabilidad inmediata y efecto directo--<sup>203</sup>, resultarán imprescindibles si se quiere disponer de unos medios congruentes con los fines a alcanzar, viniendo, pues, a manifestarse el logro de tales medios como *objetivos inmediatos* a conseguir en el menor plazo de tiempo posible<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> Frente a los vacíos del Tratado de Asunción -y aun a las indeterminaciones del Protocolo de Brasilia-, ya en el art. 41 del Protocolo de Ouro Preto, bajo el término de *fuentes* -con la ambivalencia fuentes-normas que con frecuencia se produce en textos y doctrina, que, en ocasiones, se puede apreciar en algunos textos de Derecho Internacional- podemos encontrar una redacción de conjunto expresada en los siguientes términos: “Las fuentes jurídicas del Mercosur son:

I. El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios.

II. Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos.

III. Las Decisiones del Consejo, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción”.

Sobre esta problemática hemos tenido la oportunidad de pronunciarnos en el epígrafe “El ordenamiento jurídico del MERCOSUR: entre la cooperación y la integración”, ***La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus mecanismos***, Santiago de Compostela, 2000, pp. 43-70. En general, sobre el problema, VENTURA, D. y PEROTTI, A.D.: ***El proceso legislativo del Mercosur***, Montevideo, 2004.

<sup>204</sup> En efecto, en relación con lo que acabamos de señalar, como subraya DO AMARAL JÚNIOR: “Em quarto lugar, as questões institucionais assumem importância particular

Como acertadamente subrayara PÉREZ GONZÁLEZ: “La complejidad creciente que, sin duda, habrá de producirse en el procedimiento de consecución del Mercado Común que se busca – y hacia el que se orientan las expectativas de los operadores económicos-- parece hacer insoslayable la revalorización del ordenamiento jurídico del Mercosur, en un marco de renovación institucional en el que un lugar importante le está reservado a la creación de ese sistema judicial de solución de controversias que permita generar una mayor coherencia, eficacia y uniformidad de las soluciones”<sup>205</sup>.

---

se a finalidade visada for realmente a instituição de um mercado comum. Qual será a conformação institucional do Mercosul? Quantas serão as instituições criadas e quais as suas atribuições? Quais serão as características dos procedimentos decisórios no âmbito do mercado comum? O modelo institucional adotado pela UE será o paradigma que orientará a criação das instituições do Mercosul?

A implantação do mercado comum exigirá, provavelmente, a criação de instituições de caráter comunitário e supranacional. Não é lógico que o funcionamento de uma zona de livre comércio, o estabelecimento da tarifa externa comum e a harmonização das políticas macroeconômicas possam ser realizadas prescindindo da existência de órgãos encarregados da sua formulação e execução.

O problema surge, porém, no momento em que a criação de órgãos comunitários requer algum tipo de restrição da soberania dos Estados, algo, alias, que se choca com o princípio da soberania ardentemente defendido pelos Estados latino-americanos.

A criação de instituições supranacionais significa dar um passo à frente em relação ao estágio em que presentemente nos encontramos. Na fase atual, os órgãos do Mercosul consagram apenas os relacionamentos intergovernamentais, sem qualquer caráter de supranacionalidade.

A criação de órgãos comunitários, por sua vez, impõe aos Estados a obrigação de se submeterem as decisões tomadas no interesse do Mercado Comum, acima, portanto, dos interesses de cada governo individualmente considerado” (DO AMARAL JÚNIOR: “Mercosul: características e perspectivas”, *Brasília a.* 37, Nº. 146, abril-junho 2000, p. 305).

<sup>205</sup> PÉREZ GONZÁLEZ: “Prólogo” a *La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus mecanismos* (A. MARTÍNEZ PUÑAL), Santiago de Compostela, 2000, p. 21.

Ahora bien, en orden a determinar las reformas necesarias que se deban producir, parece oportuno realizar con carácter previo una operación de valoración sobre cada uno de los órganos que integran el sistema institucional del MERCOSUR, detectando, así, sus *luces y sus sombras*.

## **II) Instituciones normativas. Un sistema institucional jerarquizado y de competencias asimétricas.**

El *Consejo del Mercado Común* -- órgano supremo del MERCOSUR--, el *Grupo Mercado Común* y la *Comisión de Comercio del Mercosur* – que se sitúan en un plano inferior-- se nos presentan como los órganos “de naturaleza intergubernamental” con capacidad normativa y , por tanto decisoria (art. 2 del P.O.P.)<sup>206</sup>; aunque hay que señalar que el ejercicio de tal capacidad se encuentra, a la hora de la práctica, con ciertas lagunas en su delimitación. El sistema institucional aprobado por el P.O.P. viene a constituir una reafirmación continuista del recogido en el T.A.<sup>207</sup> tanto desde el punto de vista

---

<sup>206</sup> Escribe PÉREZ OTERMÍN: “El artículo 2do. se encarga de recalcar que los tres órganos con capacidad de dictar normas obligatorias, es decir el Consejo, el Grupo, y la Comisión de Comercio, son de *naturaleza intergubernamental*, lo cual era innecesario por repetitivo, pues resultaba de su integración, expresamente prevista en el articulado respectivo a cada órgano (arts. 4, 11 y 17). (...). Sin embargo, la delegación brasileña insistió en ello, de modo de no dejar ninguna duda en cuanto a que la naturaleza de los expresados órganos, repetimos, únicos con capacidad decisoria en el nuevo Mercosur, era puramente intergubernamental y por tanto, por oposición, no podría entenderseles como supranacionales” (PÉREZ OTERMÍN: *El Mercado Común del Sur...*, cit. p. 79).

<sup>207</sup> Como subraya ALMEIDA: “O Protocolo de Ouro Preto, cujo objetivo era o de moldar o perfil de 1º de janeiro de 1995, nada mais fez sendo confirmar as estruturas e órgãos internacionais herdadas da fase anterior, ao mesmo tempo em que instituía uma



del tipo de órganos como de su composición, tal como pone de relieve PASSINI MARIANO: “Conforme já foi afirmado anteriormente o Protocolo de Ouro Preto continua permitindo que o núcleo funcional do Mercosul seja administrado pelos setores burocrático-estatais dos governos de cada Estado-membro, principalmente pelos setores diretamente ligados à formulação de suas políticas exteriores. A grande novidade deste Protocolo foi sua melhor pormenorização das atribuições de cada órgão institucional”<sup>208</sup>.

### **1 *Un órgano superior, político y normativo: El Consejo del Mercado Común (CMC).***

#### **a) El CMC como órgano político y superior y con capacidad decisoria.**

El *Consejo* constituye, ciertamente, el *órgano superior* del MERCOSUR, tanto por la cualidad de sus miembros como por sus tareas, correspondiéndole “la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la consecución definitiva del Mercado Común” (art. 10 del Tratado de Asunción). En términos muy similares se reitera el art. 3 del Protocolo de Ouro Preto<sup>209</sup>. Al

---

Comissão de Comércio cuja principal função é a de administrar a União Aduaneira em implantação” (ALMEIDA: *Mercosul: Fundamentos...*, cit., p. 62).

<sup>208</sup> PASSINI MARIANO: *A Estrutura Institucional...*, cit., p. 7 (en parecido sentido, en la p. 106). Como este mismo autor señala el P.O.P. “foi mais uma extensão do Tratado de Assunção do que o sinalizador de um futuro salto qualitativo no Mercosul, que anunciaria a futura formação de um mercado em bases supranacionais” (Ibid., p. 107).

<sup>209</sup> El art. 3 del P.O.P. se pronuncia en los siguientes términos: “El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del Mercosur al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar

Consejo cabría, pues, definir las líneas generales del proceso de integración en un sentido amplio, así como articular el esfuerzo político necesario para el desarrollo del mismo.

El Consejo del Mercado Común está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía, o sus equivalentes, de los Estados Partes (art. 4 del Protocolo de Ouro Preto)<sup>210</sup>; aunque podrán ser invitados a participar en ellas otros Ministros o autoridades de nivel ministerial (art. 4 del Reglamento Interno)<sup>211</sup>.

---

la constitución final del Mercado Común". En idénticos términos se expresa el art. 1 del Reglamento Interno del Consejo del Mercado Común. El Reglamento Interno del Consejo fue aprobado por la Decisión N.º. 2/98 del CMC, XIV Reunión del CMC, celebrada en Buenos Aires, el 23 de julio de 1998. El texto del Reglamento, en sus versiones en español y portugués, figura como Anexo de su Decisión creadora.

BAPTISTA califica al Consejo del Mercado Común como "uma comissão de ministros de relações exteriores e de economia" (BAPTISTA: "Mercosul após Protocolo de Ouro Preto", *Estudos avançados*, ano 10, N.º 27, 1996, p. 181).

<sup>210</sup> Texto idéntico en el art. 2 del Reglamento Interno. La composición del Consejo Mercado Común es la misma que la contemplada en el art. 11, aptdo. 1, del Tratado de Asunción, si bien en éste no se hacía referencia a los "equivalentes" de los Ministros de Economía.

BARÓN KNOLL DE BERTOLOTTI destaca que: "El sistema de composición del Consejo Mercado Común no favorece un tratamiento especializado de los temas, pues vimos que está integrado con carácter permanente por los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los Estados Partes. Al respecto hay una diferencia importante con la composición que tiene el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, el cual está integrado por ministros que representan al Gobierno de los Estados miembros, designados en base a la especialización de los temas a tratar en cada reunión (si bien generalmente se trata del ministro de Asuntos Exteriores)" (BARON KNOLL DE BERTOLLOTTI, S.: *Administración y gobierno del MERCOSUR. Su análisis a partir del derecho comunitario y del Protocolo de Ouro Preto*, Buenos Aires, 1997, p. 149).

<sup>211</sup> BAPTISTA se pregunta si los ministros o las autoridades de nivel ministerial tienen derecho a voto, si bien no da una respuesta al efecto (BAPTISTA: *O Mercosul, suas instituições e Ordenamento Jurídico*, São Paulo, 1998, p. 127; el mismo autor en *Le MERCOSUL...*, cit., p. 135); por su parte, DURÁN MARTÍNEZ se opone a ello

El P.O.P., en su art. 8, fija las funciones y atribuciones de este órgano, las cuales serían las siguientes: I. Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su ámbito; II. Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del Mercado Común; III. Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur; IV. Negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales<sup>212</sup>.

---

(DURÁN MARTÍNEZ, A.: "Estructura Orgánica del MERCOSUR", ***EI MERCOSUR después de Ouro Preto, aspectos jurídicos***, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Serie Congresos y Conferencias, N°. 11, pp. 60-61; asimismo, en la p. 59 correspondiente a la publicación de este artículo en *El MERCOSUR después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos*, Montevideo, 1997). Por nuestra parte, entendemos que no tienen voto, dado que cada país en los órganos del MERCOSUR sólo tiene un voto. Asunto distinto es que, en el marco de los ordenamientos jurídicos nacionales, se les pueda contemplar o no algún tipo de poder a la hora de la conformación de la posición nacional a mantener por el Estado miembro en el seno del Consejo.

<sup>212</sup> "Como surge de la redacción de los textos citados, la delegación de la representación tanto en la negociación como en la firma, fue sumamente precisa y limitada, denotando con ello gran celo por la misma" (PÉREZ OTERMÍN: *El Mercado Común del Sur...*, cit., p. 77).

No entraremos aquí, por exceder el ámbito de lo institucional, en la problemática que pudiera derivarse del "encaje" con el art. 8. IV, del P.O.P., de la Dec. N° 20/04, XXVI CMC – Puerto Iguazú, 07/VII/04, Cooperación Técnica en el Mercosur para la CRPM y la Secretaría del MERCOSUR, en la cual, considerando la conveniencia de establecer un procedimiento específico para gestionar y suscribir proyectos de cooperación técnica relacionados con las funciones y competencias asignadas a la CRPM y a la Secretaría del MERCOSUR o destinados al desarrollo institucional de estos órganos y que, en los términos del Protocolo de Ouro Preto cabe al Consejo aprobar y firmar Acuerdos con terceros países, grupos de países y organismos internacionales, en cuyo art. 1 se acuerda: "Facultar a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) a gestionar y suscribir proyectos y acuerdos de cooperación técnica con instituciones y entidades de los Estados Partes, con terceros países, agrupaciones de países y organismos internacionales, directamente vinculados con las funciones y competencias asignadas a la CRPM y a la Secretaría del MERCOSUR (SM) y al fortalecimiento institucional de estos órganos". El art. 2 se

Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común en las condiciones establecidas en el inciso VII del art. 14; V. Pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común; VI. Crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas; VII. Crear los órganos que estimen pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos; VIII. Aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus Decisiones; IX. Designar al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur; X. Adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria; y XI. Homologar el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común<sup>213</sup>.

El Consejo, cuya Presidencia será ejercida por rotación de los Estados Partes, por orden alfabético, durante un período seis meses (art. 5 del P.O.P.)<sup>214</sup>, habrá de reunirse cuantas veces lo estime oportuno<sup>215</sup>, debiendo hacerlo, como mínimo una vez por

---

pronunciaría como sigue: “A los efectos de agilizar la suscripción de los proyectos y acuerdos de cooperación técnica establecidos en el artículo anterior, los Representantes Permanentes de los Estados Partes ante el MERCOSUR y el Presidente de la CRPM quedan autorizados, por la presente Decisión, a firmar dichos instrumentos”.

<sup>213</sup> Funciones y atribuciones idénticas para el Consejo del Mercado Común son recogidas en el art. 5 del Reglamento Interno. Aunque la enumeración es taxativa, la generalidad de algunas de las funciones y atribuciones hacen que, en buena medida, venga a resultar enunciativa (PÉREZ OTERMÍN: *El Mercado Común del Sur...*, cit., p. 80).

<sup>214</sup> El Estado Parte en ejercicio de la Presidencia usará la “denominación Presidencia **Pro Tempore**, que también se aplicará a los restantes órganos del Mercosur” (art. 3 del Reglamento Interno. El Reglamento Interno del Consejo del Mercado Común fue aprobado por la Dec. N.º 2/98 del C.M.C.

<sup>215</sup> Por lo que respecta, entre otros, a la *agenda* de las reuniones, reseñaremos aquí que, entre las atribuciones del Grupo Mercado Común hay que subrayar asimismo que, a tenor del art. 12 del Reglamento Interno, dicho Grupo “preparará la agenda de las reuniones del Consejo del Mercado Común, participará de las mismas y velará por el

semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Partes (art. 6 del Protocolo de Ouro Preto)<sup>216</sup> --EKMEKDJIAN se refiere en tal caso al Consejo “ampliado”<sup>217</sup>--.

Paralelamente al Consejo del Mercado Común se han ido desarrollando, fruto de una iniciativa política, por medio de la práctica, las llamadas “*Cumbres de Jefes de Estado*”, las cuales conforman un mecanismo de consulta, decisión y maniobra

---

cumplimiento de las Decisiones”. El proyecto de agenda de las reuniones del C.M.C., inclusive el de las sesiones celebradas con la participación de los Presidentes de los Estados Partes (en cuyo contexto se producen las Cumbres Presidenciales), deberá ser elaborado por el Grupo Mercado Común y “circulado por su Presidencia Pro Tempore, en base a los asuntos pendientes, a los que sean elevados por el Grupo Mercado Común y a las propuestas de los Estados Partes” (art. 14, aptdo. 1 del Reglamento Interno). Al efecto de la confección de la citada Agenda, “(l)as propuestas de los Estados Partes, los acuerdos de las Reuniones de Ministros y las Recomendaciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta” deberán ser recibidos por la Presidencia **Pro Tempore** del Grupo Mercado Común con una antelación de al menos 10 días naturales, con anterioridad al inicio de la reunión del Consejo del Mercado Común (art. 14, aptdo. 2 del Reglamento del C.M.C.) (habida cuenta de que es el propio G.M.C. el que elabora la Agenda, el plazo de los diez días no es exigido para los proyectos de Decisión, que en virtud del art. 14, aptdo. II del P.O.P., desee elevar al Consejo). Habiendo consenso sobre el particular y cuando las circunstancias del caso lo justifiquen, podrán ser incorporados en la agenda nuevos temas propuestos por los Estados Partes aun fuera del plazo previsto que acabamos de señalar (aptdo. 3 del art. 14 del Reglamento del C.M.C.).

<sup>216</sup> En art. 11, aptdo. 2 del T.A. se indicaba que el Consejo Mercado Común se reuniría siempre que lo estimase oportuno, “y por lo menos una vez al año con la participación de los Presidentes de los Estados Partes”. Se produjo, pues, un cambio de periodicidad obligatoria en las reuniones con participación presidencial, las cuales en el Protocolo debían producirse como mínimo semestralmente.

La realidad de que los Presidentes de las Repúblicas de los Estados miembros del MERCOSUR vengán siendo informalmente la instancia suprema del proceso decisorio ha hecho que se les de cabida en el Consejo para evitar el desgaste político consecuente de ciertas deliberaciones.

<sup>217</sup> EKMEKDJIAN: ***Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano con especial referencia al Mercosur***, Buenos Aires, 1994, p. 210.

política que no está incorporado explícitamente ni en el Tratado de Asunción ni en el Protocolo de Ouro Preto; a pesar de ello, las Cumbres tienen un relevante papel en el proceso, ya que en ellas suele manifestarse la voluntad política de avanzar en determinados campos del proceso de integración. Junto a los Jefes de Estado de los miembros del MERCOSUR, suelen asistir a ellas mediante invitación los Jefes de Estado y de Gobierno de los países vecinos, trascendiendo sus efectos el marco puramente subregional. Además del intercambio de opiniones –destaca el IRELA– las cumbres del MERCOSUR cumplen la función de servir como foro para la coordinación de la política exterior del bloque. Esta aspiración está en relación con el interés de los miembros del MERCOSUR en actuar como bloque en organizaciones y foros internacionales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), para fortalecer su posición negociadora y su peso relativo. Aunque se ha comprobado que no siempre es fácil ajustar las diferentes posiciones nacionales de los socios, en general se han realizado avances en materia de unificar los criterios de acción en el área de política exterior.

Junto a estas tareas relevantes, muy a menudo las *Cumbres*<sup>218</sup> han debido dedicarse a solucionar conflictos y

---

<sup>218</sup> IRELA: “Unión Europea – Mercosur: comparación...”, cit., p. 98. Respecto a las Cumbres Presidenciales buscando una cierta analogía con el Consejo Europeo escribe MONTEIRO RIOS: “Suas reuniões periódicas e, ao menos uma vez por semestre, deve contar com a participação dos Presidentes dos Estados-membros (artigo 6º). Esta regra equivale à previsão de uma **Cúpula do Mercosul** a cada seis meses. Apesar de não existir um órgão como o Conselho Europeu –que reúne periodicamente todos os Chefes de Estado ou de Governo para tomar as decisões pertinentes à direção política a ser tomada pela integração dos Estados –, supriu-se a deficiência de uma instância suprema com a previsão de tais reuniões. Sua função é resolver em última instância os conflitos que os demais órgãos não tenham sido capazes de sanar e fixar as políticas fundamentais, as quais deverão ser implementadas pelos órgãos administrativos”

disputas de carácter menor entre los Estados miembros que no han conseguido ser resueltas por otras instancias. La escasa tendencia a plantear conflictos a nivel judicial ha redundado muchas veces –según los actores allegados– en una dispersión de las cumbres respecto de los temas específicos de la integración. Dado que esta tendencia a ocuparse de temas menores ha ido en aumento, la necesidad de recurrir al procedimiento arbitral de solución de controversias se ha vuelto un imperativo para evitar consumir el tiempo de reunión de los presidentes en la solución de este tipo de disputas.

En todo caso, volviendo a las Reuniones del Consejo del Mercado Común, éstas habrán de ser coordinadas, como dijimos, por los Ministros de Relaciones Exteriores, pudiendo ser invitados

---

(MONTEIRO RIOS: *Mercosul, União Europeia e Constituição...*, cit., pp. 235-236).

Como destaca MIDÓN: “(...) las cumbres presidenciales se han constituido en un poderoso vehículo para destrabar situaciones que obstruyan la marcha de la integración, arrojando soluciones que con prescindencia de su sentido permitieron retomar el rumbo estancado.

En la cultura integracionista que América Latina ha producido el anotado luce como un dato casi permanente y Mercosur no ha podido escapar a tal comportamiento.

Pero si tal habilidad ofrece las virtudes expuestas, válido es admitir que también presenta flancos. La vulnerabilidad del mundo político, que descansa sobre los datos de oportunidad y conveniencia, muchas veces es contracara de la legalidad” (MIDÓN: *Derecho de la integración...*, cit., p. 301).

Dando un paso adelante, en la dirección de una correcta normalización institucional, apunta GARRÉ COPELLO: “Estos órganos no pueden reposar ya solamente en la voluntad política presidencial para actuar en tiempos de crisis, lo que no ha impedido la crisis actual y su empeoramiento progresivo desde 1999, sino que deben fusionar acompañando dicha voluntad política, la que a su vez debe descansar en el correcto funcionamiento de los órganos del sistema para no sufrir el desgaste que supone la intervención en todo problema coyuntural aun de la mínima importancia, de las máximas jerarquías del proceso; y fundamentalmente para dar una imagen exterior confiable del proceso y una cristalinidad que de seguridad a los particulares” (GARRÉ COPELLO: “El marco institucional...”, cit., p. 1292).

a participar de ellas otros Ministros o autoridades de rango ministerial (art. 7 del P.O.P.) – invitación que según el Reglamento Interno, en su art. 10, será susceptible de ser extendida “en función del temario de sus reuniones y cuando lo juzgue conveniente”, a representantes<sup>219</sup> de los sectores

---

<sup>219</sup> Estos representantes, a los que hace alusión el Reglamento, serán recibidos en las primeras sesiones (con la presencia de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía) de las reuniones ordinarias del Consejo. Con todo, debemos precisar que estos invitados no formarán parte de las Delegaciones de los Estados Parte, las cuales “estarán integradas exclusivamente por representantes gubernamentales” (art. 12 del Reglamento Interno).

El Reglamento Interno del Consejo pasa a concretar más minuciosamente la temática de las reuniones. Así, éste habrá de reunirse “en forma ordinaria o extraordinaria, con la coordinación del Estado Parte en ejercicio de la Presidencia **Pro Tempore**” (art. 7 del Reglamento Interno). La ejecución de la coordinación recaerá, en virtud del citado art. 7 del P.O.P., en el Ministro de Relaciones Exteriores del país de dicha Presidencia.

Las reuniones ordinarias del Consejo deberán ser llevadas a cabo al menos una vez durante cada semestre, con la Presidencia de los Estados Partes. Dichas reuniones se desarrollarán en *dos sesiones*, celebrándose la *primera sesión* con los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, o sus equivalentes, de los Estados Partes. La *segunda sesión* se celebrará con los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, o sus equivalentes, y los Presidentes de los Estados Partes (art. 8, aptdos. 1 y 2, respectivamente, del Reglamento Interno).

Con *carácter extraordinario* el Consejo del Mercado Común se reunirá cuantas veces lo estime oportuno. Dichas reuniones podrán realizarse “con la participación de los Presidentes de los Estados Partes” (art. 9, aptdos. 1 y 2, respectivamente, del Reglamento Interno).

Ya fuera del ámbito del MERCOSUR **stricto sensu**, contempla el Reglamento, en su art. 13, la posibilidad de que el Consejo, con ocasión de la primera sesión de su reunión ordinaria, “podrá realizar, en consulta con los Estados asociados al Mercosur, una reunión con los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, o sus equivalentes, de estos países, de acuerdo a la agenda que se determine”. **Mutatis mutandis**, el citado artículo en su segundo apartado recoge que, con motivo de la segunda sesión de las reuniones ordinarias, el Consejo del Mercado Común “podrá



realizar, en consulta con los Estados asociados al Mercosur, una reunión con los Presidentes de estos países”.

Bolivia puede participar en diversas reuniones del MERCOSUR sobre la base de las Declaraciones presidenciales, con ocasión de la V reunión del Consejo del Mercado Común (Colonia de Sacramento, 17 de enero de 1994) y de la VI reunión del Consejo del Mercado Común (Buenos Aires, 4 a 5 de agosto de 1994), relativas a la participación de la República de Bolivia y de la República de Chile en reuniones de grupos de trabajo del MERCOSUR, en calidad de observadores, cuando sea de mutuo interés, y de la Decisión del Consejo del Mercado Común N.º. 14/96 sobre Participación de terceros países asociados en reuniones del MERCOSUR. Otra disposición al respecto es la DEC. N.º. 38/03, Participación de Bolivia en Reuniones del MERCOSUR, XXV CMC – Montevideo, 15/XII/03. Por su parte, Chile puede acudir a reuniones sobre la base de lo ya dicho, cabiendo añadir la Decisión del Consejo del Mercado Común N.º. 12/97 (12-XII-1997), relativa a la Participación de Chile en reuniones del MERCOSUR.

A su vez, por medio de la Decisión N.º. 39/03, Participación de la República de Perú en Reuniones del MERCOSUR, XXV CMC – Montevideo, 15/XII/03, dicho país participará en las reuniones de la estructura institucional del MERCOSUR como Estado Asociado al MERCOSUR.

Al día de hoy hay que tener en cuenta el Régimen de Participación de los Estados Asociados al Mercosur, según el cual, en virtud de la conveniencia de fijar las condiciones para la asociación de los Países Miembros de la ALADI al MERCOSUR y reglamentar su participación en las reuniones de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR, el Consejo del Mercado Común, decide que: “La República de Bolivia, la República de Chile y la República de Perú y los Estados que en el futuro también adquieran la calidad de Estado Asociado, conforme lo dispuesto en la presente Decisión, podrán participar, en calidad de invitados de las reuniones de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR para tratar temas de interés común” (art. 4 de la Dec. N.º. MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 18/04, XXVI CMC – Puerto Iguazú, 07/VII/04, “Régimen de Participación de los Estados Asociados al Mercosur”). En esta Decisión se regularía la figura del “país asociado” en el ámbito del MERCOSUR, obligando a que los reglamentos internos de los órganos del MERCOSUR, cuando corresponda, se ajusten a lo dispuesto en esta Decisión N.º 18/04 (art. 13).

Actualmente, además de Bolivia y Chile, son miembros asociados del MERCOSUR: Colombia (MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 44/04), Ecuador (MERCOSUL/CMC/ DEC. N.º 43/04) y Venezuela (MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 42/04) admitidos desde la XXVII Reunión do Conselho do Mercado Comum, realizada durante los días 15 y 16 de Diciembre de 2004. Perú, asimismo, se convirtiera miembro asociado mediante la Decisión N.º. 39/03. Colombia, Perú y Venezuela se ha adherido a la Declaración

económicos y sociales de los Estados Partes y representantes de organismos o agrupaciones de países.

El Consejo del Mercado Común, mediante la DEC. N° 11/03, IV CMC EXT – Montevideo, 6/X/03, ante la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR, decidió crear, con carácter permanente, la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) como órgano del Consejo del Mercado Común (art. 1), estando dicha Comisión integrada por los Representantes Permanentes de cada Estado Parte para el MERCOSUR y por un Presidente<sup>220</sup>. Como Presidente actúa una personalidad política destacada, de nacionalidad de uno de los Estados Partes, designada por el Consejo del Mercado Común a propuesta de los Presidentes de los Estados Partes (art. 2)<sup>221</sup>.

---

Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur (Decisiones 14/05, 15/05 y 16/05, respectivamente, ambas todas ellas de 19-VI-2005).

<sup>220</sup> Referente a la Comisión, la Dec. N°. 15/03, IV CMC EXT - Montevideo, 06/X/03, Presupuesto de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

<sup>221</sup> Art. 3 – El Presidente ejercerá sus funciones por un periodo de dos años pudiendo el Consejo del Mercado Común extenderlo por un año adicional, antes del término de sus funciones.

Art. 5 – El Presidente de la CRPM, además de presidir los trabajos de ésta, podrá representar al MERCOSUR en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del Consejo.

Art. 6 – El Presidente participará, en tal carácter, en las reuniones del Consejo del Mercado Común y en las Reuniones de Ministros del MERCOSUR.

Art. 7 – La CRPM presentará un informe semestral de sus actividades en ocasión de las reuniones del Consejo del Mercado Común.

Art. 8 – La CRPM funcionará de modo permanente en la ciudad de Montevideo y contará con el apoyo y colaboración de la Secretaría del MERCOSUR.

A tenor del art. 4 de la Decisión, la Comisión Permanente tiene las siguientes competencias: a) asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, en todas las actividades que le sean requeridas por cualquiera de estos; b) presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración del MERCOSUR, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común; c) afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR<sup>222</sup>.

El Consejo del Mercado Común podrá, además, reunirse con la Comisión Parlamentaria Conjunta “en cualquiera de las reuniones ordinarias o en las reuniones extraordinarias” (art. 11 del Reglamento Interno del Consejo). A tenor de las carencias de competencias en el ámbito normativo por parte de la Comisión Parlamentaria Conjunta, las reuniones entre ambas instituciones sólo podrían tener una naturaleza deliberante. Pero, aún así, resulta interesante esta posibilidad de reuniones conjuntas por lo que supone de atención del proceso a la necesidad de vincular de forma inmediata, así sea en el citado plano de la deliberación conjunta, a la Comisión Parlamentaria Conjunta con los círculos orgánicos de adopción de normas.

---

El Consejo de Ministros, mediante la Dec. N°. 14/03, IV CMC EXT – Montevideo, 6/X/03, designó, en su art.1 y único, a Eduardo Duhalde, ex Presidente de la República Argentina, como Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

<sup>222</sup> En el Primer Informe se sugiere que, además de las competencias del art. 4, “la CRPM, bajo el control a posteriori del Consejo, podría ser dotada de un poder decisorio para algunas competencias específicas...” (**Primer Informe Semestral...**, cit., p. 51).

Es de resaltar que el Consejo del Mercado Común, en virtud de sus competencias normativas, se pronuncia mediante Decisiones, las cuales “serán obligatorias para los Estados Partes” (art. 9 del P.O.P.)<sup>223</sup>, y al igual que sucede con las otras instituciones del MERCOSUR, tomará sus Decisiones “por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes” (art. 37 del P.O.P.<sup>224</sup>, en la línea del art. 16 del Tratado de Asunción)<sup>225</sup>. Este requisito del consenso, que sería recogido asimismo en el art. 6 del Reglamento Interno del Consejo, lleva a que sólo habrá Decisión si ninguna de las partes no manifiesta su opinión

---

<sup>223</sup> Las Decisiones son numeradas a partir del número 1, siendo indicado a continuación el año y siendo identificadas con las siglas “MERCOSUR/CMC/DEC N°....”.

<sup>224</sup> Carece de todo fundamento VALLS FEU ROSE cuando afirma que las Decisiones y Resoluciones podrán ser adoptadas por mayoría (VALLS FEU ROSA, P.: *Direito Comunitário. Mercosul e Comunidades Européias*, São Paulo, 2001, p. 578).

<sup>225</sup> Una vez concluida la Reunión del Consejo del Mercado Común, se levantará un acta en la cual serán incluidas las Decisiones aprobadas (art. 15, aptdo. 1 del Reglamento).

Las actas y demás documentos de trabajo del Consejo del Mercado Común serán identificados por las siglas MERCOSUR/CMC/ACTA o DT, respectivamente y se hará constar en ellos el año correspondiente, debiendo ser archivado un original en la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (art. 15, aptdo. 2 del Reglamento).

Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las cuales serán numeradas a partir del número 1, siendo indicado seguidamente el año calendario respectivo, deberán ser identificadas con las siguientes siglas: MERCOSUR/CMC/DEC. Nro... (art. 15, aptdo. 3 del Reglamento).

En el aptdo. 4 de dicho art. 15 del Reglamento se recoge que “Cada Decisión se referirá solamente a un tema”. Esta precisión, entendemos que tiene únicamente un carácter indicativo, dependiendo de la complejidad del objeto de la Decisión en concreto.

Según el art. 18 del Reglamento, las lenguas del Consejo del Mercado Común serán el español y el portugués, siendo la versión oficial de los documentos de trabajo la del idioma del Estado Parte sede de la reunión que se esté celebrando. Las Decisiones habrán de ser aprobadas en los idiomas español y portugués.

contraria<sup>226</sup>. Consenso, subraya PÉREZ OTERMÍN, no es unanimidad. La unanimidad significa que, para que pueda lograrse una decisión válida del organismo se requiere que todos sus integrantes voten en igual forma. El consenso es un poco flexible, y permite que alguno o algunos de sus integrantes, que no estén demasiado convencidos de la decisión a adoptar, voten de igual modo, bastando que no se pronuncien expresamente en contra, mediante abstención, lo que posibilita que la decisión se materialice, fomándose un consenso. Es decir que si bien puede lograrse una decisión del órgano, sin el voto conforme de una de las partes, no es menos cierto que si una de ellas, no quiere que se adopte una decisión, bastará una oposición para que la misma no pueda hacerse efectiva. Es decir que en el consenso, cada parte, posee un poder de veto<sup>227</sup>.

En la misma línea, SOBRINO HEREDIA escribe refiriéndose al consenso: “Este sistema se asemeja al de unanimidad puesto que la ausencia de votación permite la aprobación del texto sin que los Estados deban mostrar expresamente su acuerdo respecto del mismo, basta con que no obstaculicen su adopción. En cuanto al valor o efecto jurídico de las resoluciones adoptadas por

---

<sup>226</sup> En términos generales, DORMOY calificó el consenso como “la volonté d’arriver a un accord découlant d’une absence d’opposition” (DORMOY, D.: “Les Organisations Internationales”, París, 1995, p. 77). Por su parte, LACHARRIÈRE como “une procédure de prise de décision exclusive de vote, consistant à constater l’absence de toute objection présenté comme étant un obstacle à l’adoption de la décision en cause” (LACHARRIÈRE, G. L.: “Le consensus”, *Pouvoirs*, N.º 5, 1978, pp. 34-35).

<sup>227</sup> PÉREZ OTERMÍN: “Exposición del Emb. Dr. Jorge Pérez Otermín”, *Solución de controversias en el Mercosur. Protocolo de Brasilia, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Serie Congresos y Conferencias*, N.º 8, Montevideo, 1993, p. 13.

consenso, éste será el mismo que si hubieran sido aprobadas por votación”<sup>228</sup>.

Bajo un entendimiento del consenso como un procedimiento para alcanzar un acuerdo con ausencia de oposición, fácilmente se concluirá que la falta de oposición es lo sustancial mientras que la emisión expresa del voto será algo más bien instrumental. Bajo estas premisas, las dudas expresadas por ETCHEVERRY y ETCHEVERRY carecerán de sentido: ““Consenso” difiere de “unanimidad” ya que, con la presencia de todos, si hay votos a favor de una decisión y ninguna en contra (es decir, silencio o abstención explícita), se logra el consenso. La cuestión sería saber si el “consenso” se forma con tres votos positivos o puede establecerse con sólo dos votos positivos, más dos Estados Parte que no se pronuncian o se abstengan”<sup>229</sup>. A nuestro juicio, presentes los cuatro Estados Partes, a la vista del debate, si no hubiera opiniones en contrario, el Presidente podría dar por expresado el consenso con respecto a la adopción de una medida, incluso, *in extremis*, sin emisión alguna de voto hecha de forma expresa.

El Consejo de las Comunidades Europeas, recuerda ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA, en su fase transitoria, decidía básicamente por unanimidad, y actualmente lo hace por mayoría ( la mayor parte de las veces) o por unanimidad. Haciendo un análisis comparativo con los órganos del Mercosur se puede percibir que se pretende seguir la fase inicial de la CE, con la diferencia de que, aquí se opta por el consenso en vez de la unanimidad. En aquella es necesario, no sólo la presencia de todas las partes sino que

---

<sup>228</sup> SOBRINO HEREDIA, J. M.: “Las organizaciones internacionales: generalidades”, *Las Organizaciones Internacionales* (M. DIEZ DE VELASCO), cit., pp. 115-116.

<sup>229</sup> ETCHEVERRY, R. A. y ETCHEVERRY, G. M.<sup>a</sup>: *MERCOSUR. Negocios y empresas*, Buenos Aires, 2001, p. 125.

también todos deben votar en el mismo sentido, sin embargo, en el consenso, todos deben estar presentes, pero esto no significa que todos deban votar, pudiendo haber abstenciones, no perjudicando en nada la votación<sup>230</sup>. A nuestro juicio, la abstención no empeece la aprobación de una disposición por el órgano pertinente<sup>231</sup>.

En un sentido contrario al nuestro, afirma MANGAS MARTÍN: “En el *Mercosur* se precisa consenso expreso de los Estados para iniciar y aprobar. No se puede decidir en ausencia de un Estado miembro; luego, si un Estado miembro hiciera “silla vacía” tomaría como rehenes a los otros Estados miembros y la existencia misma de la OI que depende siempre de la voluntad individual de cada Estado miembro. La exigencia del consenso, para toda decisión, impide la abstención en términos jurídicos y generaliza el derecho de veto”<sup>232</sup>.

A nuestro juicio, estamos en un terreno en el que la práctica tendrá, a la postre, una gran importancia, de manera que lo relevante, en algunos casos, será la no emisión de un voto negativo, llegando incluso a ser secundaria la presencia física en la reunión del órgano<sup>233</sup>.

---

<sup>230</sup> ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA, E.: *Mercosur & Unión Europea. Estructura jurídico-institucional*, 2º. ed., Curitiba, 1998, p. 104.

<sup>231</sup> En igual sentido, DREYZIN DE KLOR, A.: *El Mercosur: generador de una nueva fuente de Derecho Internacional Privado*, Buenos Aires, 1997, p. 30.

<sup>232</sup> MANGAS MARTÍN: “Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política”, cit., p. 92.

<sup>233</sup> Sobre este particular, después haremos referencia a las aprobaciones *ad referendum* del Estado no asistente, la cual puede darse incluso de forma pasiva si una vez que le es comunicado el texto aprobado, en el tiempo preceptuado, el ausente no presenta objeciones totales o parciales (al respecto, art. 2 de la Dec. N.º. 4/93; art. 13, Dec. N.º. 18/96; art. 2, pfo. segundo de la Res. 26/01 del Grupo Mercado Común;

Hay que matizar que en el art. 16 del Reglamento Interno se contempla una excepción, que aparecía ya avanzada en el referido art. 8 de dicho Protocolo de Ouro Preto: “En casos de urgencia y cuando no fuera posible celebrar una reunión del Consejo del Mercado Común, éste podrá delegar en el Grupo Mercado Común, por consenso y por vía diplomática, las atribuciones previstas en el Artículo 8, Numeral IV del Protocolo de Ouro Preto”. Parece que estamos ante el supuesto de una Reunión *a distancia* de los Estados Parte, en virtud de la cual el Consejo efectúa la citada delegación en favor del G.M.C.

En todo caso, en relación con el proceso de adopción de decisiones en el Consejo del Mercado Común, al igual que podría decirse de los otras instituciones del MERCOSUR, debemos subrayar su clara dependencia de la voluntad de cooperar de los gobiernos de los Estados Partes. Y ello por más que en las propuestas elevadas por el Grupo Mercado Común se hubieran podido tener en cuenta los puntos de vista de la Comisión de Comercio y las recomendaciones del Foro Consultivo Económico-Social, e incluso que el propio Consejo hubiera tenido presente la opinión de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

“Essa forma de votação –según BAPTISTA—foi objeto de duras negociações, e evidentemente, não representa a solução mais perfeita, sendo a possível diante da reivindicação dos dois países mais pequenos que se recusavam a aceitar votos ponderados que dariam preponderância aos dois países maiores”<sup>234</sup>.

---

art. 11 del Reglamento Interno de la Comisión de Comercio; art. 18 del Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico-Social).

<sup>234</sup> BAPTISTA: *O Mercosul, suas instituições...*, cit., p. 127.



Como subraya ALMEIDA, el consenso “introduce cierta rigidez estructural no encaminamiento dos problemas, ao colocar os quatro países em pé de igualdade, independentemente do seu peso económico relativo ou da magnitude de seus interesses na construção da nova área de integração. Durante a fase de transição, esse sistema traz certa garantia para os Estados menores (Paraguai e Uruguai), mas isso não deve prejudicar o sistema de votação a ser estabelecido na estrutura institucional definitiva do Mercosul”<sup>235</sup>. Esa sensación de rigidez sería también advertida por PUCCINI CAMINHA, cuando señala en relación con el consenso: “Esse sistema tem o inconveniente de permitir que uma única vontade dissidente prevaleça, propiciando a criação de conflitos de difícil solução, ainda mais, sem uma estrutura eficaz e permanente para resolver controvérsias”<sup>236</sup>.

Por ello, se vienen manifestando voces cada vez más partidarias de un sistema de votación ponderada, cuando ya, por ejemplo, en 1993, ALMEIDA advertía: “No MERCOSUL igualmente, se terá de operar com base num sistema de votação ponderada, que deverá atribuir um número diferenciado de pontos aos países membros, segundo os principios da equidade e

---

<sup>235</sup> ALMEIDA: “O Mercosul no contexto regional e internacional”, cit., p. 96. En parecido sentido, aunque valorando en términos ventajosos la negociación exhaustiva a que conduce el consenso, se manifiesta este autor en **MERCOSUL: Fundamentos...**, cit., p. 57.

<sup>236</sup> PUCCINI CAMINHA, M.<sup>a</sup> C.: “A questão da soberania e da supranacionalidade na Comunidade Económica Europeia e no Mercosul”, **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 3, N.º 6, Diciembre de 1999, p. 93.

da justiça, mas também da importância relativa do aporte efetivo de cada um deles ao espaço económico comum”<sup>237</sup>.

A la vista de todo lo expuesto, y aunque algunos autores han apuntado las semejanzas entre el Consejo del Mercado Común y el Consejo de la Unión Europea, especialmente en relación a su composición ministerial, sistema de rotación en la presidencia y funciones de responsabilidad, de modo genérico, de las políticas encaminadas hacia un mercado común --en el caso del MERCOSUR todavía a ser alcanzado--<sup>238</sup>, hay que enfatizar que las críticas generalizadas ponen de manifiesto la incapacidad del Consejo del Mercado Común para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Tratado.

#### **b) Las Reuniones de Ministros como órganos auxiliares. Los ámbitos de la economía y la educación.**

El Consejo del Mercado Común, “como una herramienta a su servicio en la preparación y armonización de las políticas del Mercosur en diversas materias”<sup>239</sup>, procedió a institucionalizar las Reuniones de Ministros, las cuales ya se venían llevando a cabo. Para ello adoptaría varias Decisiones. Así, mediante la Dec. N.º. 1/95 (Reuniones de Ministros), después de señalar que “(p)ara el avance del proceso de integración del Mercosur resulta conveniente tratar determinados temas a nivel ministerial o por

---

<sup>237</sup> ALMEIDA: “A institucionalidade futura do Mercosul: Primeiras aproximações”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, Abril-Junho 1993, p. 18.

<sup>238</sup> BIACCHI GOMES, E.: *Blocos económicos. Solução de Controvérsias. Uma análise comparativa a partir da União Europeia e Mercosul*, Curitiba, 2001, p. 97.

<sup>239</sup> NARBONA MORENO, A.: “Organización institucional comparada UE-Mercosur”, *Boletín Económico de ICE*, N.º. 2662, 5 a 11 de julio de 1999, p. 23.

funcionarios de jerarquía equivalente” (aptdo. 1 de los Considerandos), precisa que las Reuniones de Ministros “deben desarrollarse de conformidad con los propósitos, principios y modalidades institucionales previstos en el Tratado de Asunción y sus Protocolos Adicionales”, lo cual vendría, entre otras reflexiones que pudieran hacerse, a apuntar la necesidad de un funcionamiento congruente de las Reuniones de Ministros con el espíritu del Tratado de Asunción y, en consecuencia, que las resoluciones de las Reuniones de Ministros sean tomadas por consenso.

En las reuniones de Ministros o funcionarios de jerarquía equivalente distintas de las Reuniones de los Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales<sup>240</sup>, el Grupo Mercado Común participará, al menos, con uno de sus miembros, debiendo éste ser representante en el Grupo del país sede de la reunión<sup>241</sup>. Este representante informará al Grupo Mercado Común sobre los acuerdos logrados, con el objetivo de que sean elevados, cuando resulte necesario, a la consideración del Consejo del Mercado Común (art. 15 del Reglamento del Grupo Mercado Común). Entendemos que el representante del Grupo Mercado Común debería tener una función de enlace con una participación en la que deberá tener derecho de voz pero no de voto.

---

<sup>240</sup> En la Reunión de Ministros de Economía y de Presidentes de Bancos Centrales la participación del Grupo Mercado Común tiene otras connotaciones, puesto que dichas Reuniones “contarán con la participación y coordinación del Grupo Mercado Común...” (art. 13, aptdo. 1 del Reglamento del Grupo Mercado Común).

<sup>241</sup> En la Dec. 14/96, CMC-Fortaleza-17/XII/96, se contempla la asistencia de los países miembros de la Asociación Latino-americana de Comercio a determinadas sesiones de las Reuniones de Ministros, Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común y Reuniones de Trabajo del Mercosur.

Las Reuniones de Ministros<sup>242</sup> deberán pronunciarse “mediante acuerdos que deberán ser aprobados por el Consejo del Mercado Común” (art. 17 del Reglamento del C.M.C.; este art., en cuanto a su ámbito de aplicación, sería, como veremos, afectado por la Dec. N°. 2/02)<sup>243</sup>. En nuestra opinión, resulta exagerado la utilización de la expresión “acuerdos que deberán ser aprobados ..”. Obviamente, la voluntad del Consejo no está predeterminada por la de las Reuniones de Ministros. La simple lectura del Derecho originario hace innecesario ningún comentario al respecto. La aprobación por el Consejo será llevada a cabo por éste si lo estima conveniente.

El Grupo Mercado Común aparece como *filtro* de las conclusiones de las Reuniones en su camino hacia el C.M.C. . Tal vez en ello radique el hecho de que en algunos diagramas de la estructura institucional del MERCOSUR las Reuniones de Ministros aparezcan como órganos auxiliares del Grupo Mercado Común, cuando nosotros, tal como se recoge en otros, estimamos que estamos ante órganos auxiliares del Consejo del Mercado Común por casar mal una tal dependencia de órganos “compuestos” por ministros de un órgano como el Grupo Mercado Común integrado por “miembros designados por los respectivos Gobiernos”.

---

<sup>242</sup> Las conclusiones de dichas Reuniones deberán constar en Actas. Se identificarán por las siglas MERCOSUR/RM/ACTA y serán procesadas y archivadas en la Secretaría Administrativa (art. 16 del Reglamento del Grupo Mercado Común).

<sup>243</sup> Las conclusiones y acuerdos alcanzados en las Reuniones de Ministros serán recogidos en acta que se identificará con las siglas MERCOSUR/RM.../ACTA, debiendo procederse a archivar un ejemplar original en la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Las Reuniones de Ministros remitirán copias de las actas y acuerdos alcanzados en sus reuniones al Grupo Mercado Común por intermedio de sus respectivas Secciones Nacionales (Reglamento del C.M.C., art. 17, aptdos. 2 y 3).

Mediante la Dec. N.º. 1/95, el C.M.C. , en su art. 1.º., resuelve: “Mantener en el ámbito de su estructura” las siguientes Reuniones de Ministros: Reunión de Ministros de Economía y Presidencias de Bancos Centrales; Reunión de Ministros de Educación<sup>244</sup>; Reunión de Ministros de Justicia<sup>245</sup>; Reunión de Ministros de Trabajo<sup>246</sup>; y, asimismo, la Reunión de Ministros de Agricultura<sup>247</sup>.

Igualmente, el C.M.C., mediante la Dec. N.º. 2/95, con base en similares consideraciones a las anteriores, decide, en su art. 1.º., crear la Reunión de Ministros de Cultura o funcionarios de jerarquía equivalente, la cual tendrá como función “promover la difusión y conocimiento de los valores y tradiciones culturales de los Estados Partes del Mercosur así como la presentación a este Consejo de propuestas de cooperación y coordinación en el campo de la cultura”.

---

<sup>244</sup> Decisión del Consejo del Mercado Común N.º 07/91.

<sup>245</sup> Creada por la Decisión N.º 8/91, con la función de proponer al referido Consejo, por intermedio del Grupo Mercado Común, medidas tendentes a la formación de un marco común para la cooperación jurídica entre los Estados Parte. En el seno de la Reunión de Ministros de Justicia funciona una Comisión Técnica de la Reunión de Ministros de Justicia que ha sido objeto de críticas referentes a su secretismo (FERNÁNDEZ ARROYO, D. P.: “Relaciones privadas internacionales en el Mercosur y en la Unión Europea”, **Los procesos de integración en el nuevo milenio**, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000, p. 135).

<sup>246</sup> Creada por la Dec. N.º 16/91, con el cometido de coordinar las políticas laborales de los Estados Parte. El Reglamento de la Reunión de Ministros de Justicia fue aprobado por la Res. N.º 9/94 del Grupo Mercado Común. DOVAL MARTÍNEZ, F.: “Las reuniones de Ministros de Trabajo del Mercosur: un órgano sociolaboral y sus posibilidades”, **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 5, N.º. 5, Febrero de 2000, pp. 195-201.

<sup>247</sup> Creada por la Decisión N. 11/92. La Reunión de Ministros de Agricultura o funcionarios de jerarquía equivalente tiene como objetivo proponer al Consejo, a través del Grupo Mercado Común, las medidas necesarias para la armonización de las políticas agrícolas de los Estados Partes.

Por medio de la Dec. N°. 3/95, el C.M.C. decide, en su art. 1, crear la Reunión de Ministros de la Salud, que tendrá como función “proponer a este Consejo, medidas tendientes a la coordinación de políticas en el área de la salud para el Mercosur”<sup>248</sup>.

Una formalización con carácter general de las Reuniones de Ministros sería llevada a cabo por la Dec. N° 09/91 (I CMC, Brasilia 17/XII/1991). En ella, visto el artículo 10 de Tratado de Asunción y considerando que la constitución del Mercado Común del Sur habrá de requerir el tratamiento de temas no incluidos en los Subgrupos de Trabajo establecidos en el Anexo V del Tratado de Asunción y que el Grupo Mercado Común propone la creación de Reuniones Especializadas, el Consejo del Mercado Común decidió en el art. 1 crear las Reuniones Especializadas de las que participarán los Estados Partes, para el tratamiento de temas vinculados al Tratado de Asunción.

En el art. 2 se establece que el Grupo Mercado Común podrá crear, participando asimismo en ellas, las Reuniones Especializadas que fueran necesarias para el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, en el art. 3 se faculta al Grupo Mercado Común para que reglamente la citada Decisión.

---

<sup>248</sup> El Reglamento Interno de la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR fue aprobado mediante el Acuerdo N°. 1/96 de la Reunión de Ministros de la Salud. El CMC tomó nota, XXVI Reunión Ordinaria, Puerto Iguazú, Argentina, 7 y 8 de julio de 2004, de la creación de las siguientes comisiones en el ámbito interno de la Reunión de Ministros de Salud: Comisión Intergubernamental de Gestión de Riesgo y Reducción de la Vulnerabilidad en el MERCOSUR; Comisión Intergubernamental de Gestión de Riesgo y Reducción de la Vulnerabilidad en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile; Comisión Intergubernamental de Salud y Desarrollo para el MERCOSUR; Comisión Intergubernamental de Salud y Desarrollo para el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.

Después de constituirse la Unión Aduanera fueron planteadas sendas iniciativas de Argentina y Uruguay tendentes a la creación de un órgano dedicado a la Defensa y Seguridad Subregional. En la XX Reunión del G.M.C., Argentina presentó un proyecto de Resolución para la creación de un Subgrupo de Trabajo sobre “Migraciones y Cooperación Policial”. Uruguay, por su parte, en la XXIII Reunión del G.M.C., propuso la creación de un Subgrupo de Trabajo sobre “Seguridad”. Si bien las citadas propuestas fueron desestimadas, casi inmediatamente, en el art. 1 de la Dec. N.º. 7/96 (XI CMC, Fortaleza, 17/II/96), sería creada, con iguales razonamientos a las anteriores Decisiones de creación de otras Reuniones, la Reunión de Ministros del Interior o de funcionarios de jerarquía equivalente “a fin de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia”<sup>249</sup>.

Sirviéndose de la Dec. 7/97 (XIII CMC, Montevideo, 15/XII/97), en su art. 1, el Consejo decidió crear “en el ámbito de su estructura la Reunión de Ministros de Industria”<sup>250</sup>.

---

<sup>249</sup> El Reglamento Interno de la Reunión de Ministros del Interior sería aprobado mediante la Dec. N.º 38/00 (XIX CMC –Florianópolis, 14/XII/00).

En la Dec. N.º 39/00 sería creada asimismo la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile. Su Reglamento Interno fue aprobado en la citada Dec. N.º 39/00. En su organigrama se recogen una Subcomisión de Seguimiento y Control (arts 18 y 19 del Reglamento Interno) y los Grupos de Trabajo Especializados, los cuales son: Delictual, Migratorio, Ilícitos Ambientales, Informática y Comunicaciones, Tráfico Ilícito de Material Nuclear y/o Radiactivo y Capacitación (art. 20 del Reglamento Interno). El Grupo Especializado “Capacitación” fue creado en el art. 1 de la Dec. N.º. 20/00, XVIII CMC - Buenos Aires, 29/VI/00.

<sup>250</sup> Puede verse el texto de la Dec. N.º. 7/99, entre otros, en SANTOS BELANDRO: ***Bases fundamentales del Derecho de la Integración y Mercosur***, Montevideo, 2001, pp. 61-62.

Considerando la conveniencia de que se “instituya un foro de altas autoridades gubernamentales responsables de los temas de minería y energía en el MERCOSUR”, el Consejo, en el art. 1 de la Dec. N°. 60/00 (XIX CMC, Florianópolis, 14/XII/00), acordó crear la Reunión de Ministros de Minas y Energía del MERCOSUR, la cual tendrá como función “proponer a este Consejo medidas tendientes a la coordinación y la cooperación en el área de minería y energía para el MERCOSUR”.

Por medio de la Dec. N°. 61/00 (XIX CMC – Florianópolis, 14/XII/00), considerando que la Carta de Buenos Aires, adoptada en la XVIII Reunión del Consejo del Mercado Común, el 30 de junio de 2000, determina que el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR promueva la institucionalización de una Reunión de Ministros y Autoridades Responsables en Materia de Desarrollo Social y, asimismo, la importancia de ampliar y profundizar el desarrollo social en el proceso de integración, en el art. 1, el Consejo crea la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, a la cual cabrá como función “proponer al referido CMC por medio del GMC, medidas tendientes a la coordinación de políticas y el desarrollo de acciones conjuntas volcadas al desarrollo social de los Estados Partes”. El Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR llevará a cabo el seguimiento de los trabajos de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (art. 2 de la Decisión).

Mediante la Dec. N°. 12/03, IV CMC Ext – Montevideo, 06/X/03, el Consejo del Mercado Común decide, en su art. 1, crear la Reunión de Ministros de Turismo que tendrá como función proponer al Consejo del Mercado Común, medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la difusión del turismo entre los países del MERCOSUR, así como el incremento del flujo de turistas de terceros países hacia los Estados Partes.



Asimismo, el Consejo del Mercado Común, con la Dec. N°. 19/03, MERCOSUR/CMC/ XXV CMC – Montevideo, 15/XII/03, decidió crear la Reunión de Ministros de Medio Ambiente, que tendrá como función proponer al Consejo del Mercado Común medidas tendentes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en los países del MERCOSUR, así como las acciones de cooperación y articulación en materia de medio ambiente entre los Estados Partes (art. 1).

En la DEC. N°. 05/05, XXVIII CMC - Asunción, 19/VI/05, se pasó a crear la “Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR”, teniendo como función proponer a este Consejo, por medio del GMC, medidas tendientes a la coordinación y la cooperación en el área de ciencia, tecnología e innovación en el MERCOSUR

Nos detendremos a continuación en el examen, así sea mínimamente, de algunas de las Reuniones a la que nos hemos referido, centrando nuestra atención particularmente --atendiendo a su especial importancia o actualidad y a su cercanía al mundo académico—en la *Reunión de Ministros de Economía* y en la *Reunión de Ministros de Educación*.

La embrionaria Decisión N°. 06/91 del Consejo del Mercado Común había creado la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales de los Estados Partes. El Consejo del Mercado Común, mediante la Dec. N°. 1/95, como ya señalamos, decidió “Mantener en el ámbito de su estructura”, entre otras, la Reunión de Ministros de Economía y Presidencias de Bancos Centrales.

Pero es de interés subrayar que, por medio de la Dec N°. 30/00, XVIII CMC - Buenos Aires, 29/VI/00, considerando los importantes consensos habidos en materia macroeconómica en la primera reunión del año 2000 de los Ministros de Economía y los

Presidentes de Bancos Centrales del MERCOSUR, Bolivia y Chile, se decide que éstos con el fin de avanzar hacia objetivos comunes en las áreas macroeconómicas y servicios financieros (art. 1), arbitren los medios necesarios (art. 2) y, entre otros, elaboren estadísticas armonizadas basadas en una metodología común, iniciándose el trabajo de armonización de las mismas, con datos elaborados con los siguientes indicadores: Resultado Fiscal Nominal del Gobierno Nacional; Resultado Fiscal Primario del Gobierno Nacional; Deuda Neta del Gobierno Nacional; Deuda Neta del Sector Público Consolidado; Variación de la deuda neta del Sector Público Consolidado; y Nivel de Precios (art. 3).

El Consejo acordaba, además, establecer, en el ámbito de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, un *Grupo de Monitoreo Macroeconómico* de alto nivel, el cual “tendrá a su cargo la evaluación de la consistencia de las estadísticas con la metodología acordada y el seguimiento de los indicadores mencionados” ( art. 7)<sup>251</sup>. Conviene precisar que la

---

<sup>251</sup> En el art. 9 se invita a Bolivia y Chile a integrarse a los trabajos vinculados con la presente Decisión.

En el art. 8 se deroga la Decisión CCM N° 6/99 del Consejo del Mercado Común. Esta Decisión referente a la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales de los Estados Partes, instruíra para que, en el ámbito de sus reuniones regulares, avanzasen en la tarea de identificar y establecer los instrumentos necesarios para la coordinación de políticas macro-económicas, que asegurasen condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes y frente a terceros países (art. 1). En tal sentido, dio instrucciones para que en el ámbito de la Reunión se estableciera un Grupo de Alto Nivel (con categoría no inferior al nivel de Subsecretario de Estado o equivalente y Directores de Banco Central) para la coordinación de políticas macroeconómicas, debiendo, en tal sentido: i) analizar las políticas económicas de los Estados Partes, con énfasis en la cuestión de la sustentabilidad intertemporal de las cuentas públicas y externas de las respectivas economías; ii) presentar alternativas efectivas y prácticas de coordinación macroeconómicas y proponer un programa de trabajo, con el fin de que a largo plazo y de forma gradual se alcance la convergencia de las políticas internas; iii) incorporar la tarea de

evolución macroeconómica posterior de los países de la región vació de contenido la acción de este grupo, primando “la idea de que en tiempos de crisis se hace lo que se puede no lo que se quiere”<sup>252</sup>.

Las reuniones de Ministros de Economía y de Presidentes de Bancos Centrales contarán con la participación y coordinación del Grupo Mercado Común, el cual controlará la aplicación de las medidas allí adoptadas y las elevará, cuando fuera pertinente, a la aprobación del Consejo del Mercado Común (art. 13 del Reglamento Interno del G.M.C.)<sup>253</sup>.

Por lo que respecta a la *Reunión de Ministros de Educación*, cuyo mantenimiento fue decidido también en la Dec. N.º. 1/95 ya citada, procederemos a realizar una sucinta valoración sobre su actividad y funcionamiento, habida cuenta de su proximidad a nuestro ámbito de actuación profesional y a la Universidad en general. Subrayaremos al respecto que, para acompañar el proceso de integración educativa, el Protocolo de Intenciones en materia de educación, suscripto por los Ministros de Educación, en Brasilia, el 13 de diciembre de 1991, diseñó un marco institucional básico, integrado por una *Comisión de Ministros de Educación*, un *Comité Coordinador Regional* y la propuesta al Consejo del

---

armonización de datos estadísticos macroeconómicos y financieros al trabajo del Grupo con base en los trabajos del Subgrupo de Trabajo N.º 4 “Asuntos Financieros”; iv) incorporar informaciones sobre los criterios metodológicos adoptados por cada Estado Parte para la elaboración de sus respectivos indicadores económicos relevantes (art. 2)

<sup>252</sup> *Primer Informe Semestral...*, cit., pp. 8 y 23.

<sup>253</sup> Dichas reuniones se efectuarán, por lo menos, una vez cada seis meses, debiendo sus conclusiones constar en Actas. Las mismas se identificarán por la sigla MERCOSUR/RMEP/ACTA, siendo procesadas y archivadas por la Secretaría Administrativa (art. 14 del Reglamento Interno del C.M.C.).

Mercado Común de la constitución de un *Subgrupo de Trabajo* en el campo de la educación <sup>254</sup>.

La *Comisión de Ministros de Educación*, integrada por los Ministros del ramo de los Estados miembros, se configuraba como el órgano responsable de tomar las decisiones relativas a las contribuciones que el sistema educativo puede ofrecer al desarrollo de las políticas del MERCOSUR, siendo, asimismo, encargado de emprender las gestiones necesarias que puedan posibilitar la vinculación de la educación con las áreas de cultura, ciencia y tecnología. En el desempeño de sus funciones podrá solicitar la colaboración de organismos nacionales e internacionales, siendo asistido de forma permanente por el *Comité Coordinador Regional*. La presidencia sería ejercida de forma rotatoria, durante un período de seis meses, por cada uno de los Ministros de los Estados Partes. Sus reuniones tendrán lugar una vez por semestre o cuantas veces lo estimen oportuno.

Posteriormente, la Comisión paso a denominarse *Reunión de Ministros de Educación*, siendo vinculada al Consejo del Mercado Común. En efecto, el Consejo del Mercado Común, por Decisión N°. 07/91, decidió instituir la *Reunión de Ministros de Educación* con la función de proponer al Consejo, por medio del Grupo Mercado Común, las medidas referentes a la coordinación de las políticas educativas entre los Estados miembros<sup>255</sup>. En ella participan también los Estados Asociados del MERCOSUR.

---

<sup>254</sup> Este Subgrupo de Trabajo en el campo de la Educación, tal como se indica en el Protocolo de Intenciones, vendría a ampliar la lista contenida en el Anexo V del Tratado de Asunción relativo a los "Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común".

<sup>255</sup> Alguno de los Protocolos en materia educativa le asigna a la Reunión de Ministros de Educación funciones concretas. Así, por ejemplo, el art. 1, aptdo. 3, del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico; o el art. 12 del Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados

El *Comité Coordinador Regional*, integrado por una delegación nacional de cada Estado miembro, presidida por un representante del Ministerio de Educación, es el órgano encargado de asistir a la Reunión de Ministros de Educación de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR. La Reunión de Ministros de Educación sería mantenida dentro de la estructura del MERCOSUR, como dijimos, en la Dec. del Consejo del Mercado Común N°. 1/95.

Entre sus competencias destacan<sup>256</sup>: asesorar a la Reunión de Ministros de Educación; elaborar y proponer programas y proyectos educativos de especial relevancia para el proceso de integración y desarrollo regional; coordinar las actividades del sector; crear Comisiones Técnicas Regionales, integradas por representantes nombrados por cada Estado Parte, y Grupos de Trabajo con la finalidad de tratar asuntos técnicos específicos, así como cuantos órganos subsidiarios considere oportunos para garantizar convenientemente una adecuada continuidad en el desarrollo de sus actividades<sup>257</sup>; supervisar y evaluar el

---

Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del MERCOSUR.

<sup>256</sup> Art. 5 de su Reglamento Interno adoptado en Gramado el 29 de noviembre de 1996 con ocasión de su XXI Reunión.

<sup>257</sup> En él se integran una serie de Comisiones Técnicas Regionales, de las que a su vez dependen Grupos de Trabajo, Comisiones Consultivas, Consejos y Reuniones de Especialistas. Tales Comisiones son: la Comisión Técnica Regional de Educación Básica, la Comisión Técnica Regional de Educación Superior con dos Grupos de Trabajo (Grupo de Trabajo Interacción Universidad-Sector Productivo y Grupo de Trabajo Especialistas en Evaluación y Acreditación que cuenta con tres Comisiones Consultivas para Agronomía, Ingeniería y Medicina respectivamente), la Comisión Técnica Regional de Educación Especial, la Comisión Técnica Regional de Educación Tecnológica, la Comisión Técnica Regional de Postgrado de la que depende un Consejo Académico de Políticas Públicas, y la Comisión Técnica Regional de Sistema de Información y Comunicación que ha creado la Reunión de Especialistas en Terminología Educativa y la Reunión de Especialistas en Indicadores Educativos.

funcionamiento de estas Comisiones, Grupos de Trabajo y demás órganos subsidiarios; difundir los avances y resultados de los estudios y proyectos realizados en su ámbito de actuación; informar a la Reunión de Ministros de Educación de los avances y aplicación de los Acuerdos de política educativa y llevar a cabo cualesquiera otras funciones que la Reunión de Ministros de Educación le encomiende.

El Nuevo Plan del Sector Educativo del MERCOSUR para el período 2001-2005 subraya la necesidad de afianzar la labor del CCR como instancia de conducción y coordinación que oriente la agenda estratégica del Sector Educativo del MERCOSUR en función de su misión y fortalezca su capacidad de seguimiento y evaluación de sus logros<sup>258</sup>.

El funcionamiento administrativo del Comité Coordinador Regional lo asegura una Secretaría Regional *pro tempore*, encargada de tramitar todas las acciones que garanticen la ejecución de las actividades programadas, mantener una comunicación fluida y permanente con las delegaciones de los países integrantes, organizar las reuniones del Comité, archivar la documentación oficial, y enviar al Ministerio de Relaciones Exteriores respectivo la documentación emanada de la Reunión de los Ministros de Educación al objeto de que sea trasladada al Grupo Mercado Común (Art. 6 de su Reglamento Interno).

---

Este organigrama se completa con los siguientes Grupos de Trabajo: Grupo de Trabajo sobre la Enseñanza de la Historia y Geografía en el MERCOSUR, Grupo de Trabajo de Especialistas en Políticas Lingüísticas y Grupo de Trabajo de Educación a Distancia.

A esta relación de órganos habría que añadir la Comisión Técnica Regional instituida por el Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico, de 5 de agosto de 1995 (art. 6).

<sup>258</sup> II. Plan de Acción, II.1.1.

El Comité, que es presidido por el Estado Parte que detenta la presidencia del MERCOSUR, ejercida cada seis meses de forma rotatoria por orden alfabético, se reúne periódicamente<sup>259</sup> y adopta decisiones por consenso que somete a la consideración de la Reunión de Ministros de Educación<sup>260</sup>.

### **c) La cooperación política: el Foro de Consulta y Concertación Política.**

El Mercosur, más allá de los esfuerzos en materia comercial y en el proceso de desgravación arancelaria, ha ido pergeñando una cierta actuación en el ámbito político, configurándose así una serie de medidas que incluyen una diversidad de temas que van más allá del marco clásico de lo que puede ser una zona de libre comercio o una unión aduanera y se sitúan decididamente en la constitución de un espacio económico ampliado con características políticas y culturales singulares.

---

<sup>259</sup> Su primera reunión tuvo lugar en Buenos Aires los días 17 a 19 de febrero de 1992.

<sup>260</sup> MARTÍNEZ PUÑAL, A. y PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup>. T.: *La educación en el proceso de integración del MERCOSUR*, Santiago de Compostela, 2001, pp. 63-66; Id.: *Mercosur y perspectivas de integración en el ámbito de la educación*, Moscú, 2001, pp. 28-33; PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup>. T. y MARTÍNEZ PUÑAL, A. : "La integración educativa y universitaria en el MERCOSUR", *Estudios de Derecho Internacional. En homenaje...*, T. II, cit., pp. 1425-1428; COZZA, E. N. y DEI, H. D.: "Mercosur, el desafío de integración en Latinoamérica. La Educación", *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 3, Primer semestre de 2001, pp.123-141; DÍAZ BARRADO, C.M.: "Iberoamérica ante los procesos de integración: una aproximación general", *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Coords. C. DÍAZ BARRADO y C. FERNÁNDEZ LIESA, 1999, pp. 39-40; Id.: *La integración social en América Latina y el Caribe. Políticas sociales y participación de la sociedad civil*, Madrid, 2004, pp. 91-97.

La formalización de la *cooperación política* entre los países del MERCOSUR más Bolivia y Chile, que podríamos calificar en este contexto como MERCOSUR Ampliado, fue establecida en la “Declaración Presidencial sobre Diálogo Político entre los Estados Partes del Mercosur”, suscripta en San Luis, Argentina, el 25 de junio de 1996.

En dicha Declaración deciden establecer entre los Estados Partes del MERCOSUR un *Mecanismo de Consulta y Concertación Política* con los siguientes propósitos:

- a) sistematizar y ampliar la cooperación política existente entre los Estados Partes;
- b) examinar las cuestiones internacionales de interés especial para los Estados Partes con el fin de buscar y concertar posiciones con relación a las mismas, y
- c) considerar asuntos de interés político común relacionados con terceros países, grupos de países u organismos internacionales.

Asimismo, se dispone en el art. 2 de la Declaración que las consultas previstas en el artículo 1º serán realizadas al margen de las reuniones del MERCOSUR que se efectúen a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores o de Altos Funcionarios de los Estados Partes.

Posteriormente, en la Declaración Presidencial de Asunción sobre Consulta y Concertación Política, de 19 de julio de 1997: “El MCCP buscará articular en el ámbito de sus propósitos, las acciones necesarias para ampliar y sistematizar la cooperación política entre las Partes, entendida como aquella cooperación referida a todos los campos que no formen parte de la agenda económica y comercial de la integración”; estableciéndose igualmente que las consultas se realizarán a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores o Altos Funcionarios de los Estados partes



en forma independiente de las reuniones del Mercosur y posibilitándose asimismo que, cuando la naturaleza y el alcance de los temas así lo hagan conveniente, dichas consultas puedan ser hechas a nivel presidencial.

En la XV Cumbre Presidencial del Mercosur el 10 de diciembre de 1998, el Consejo del Mercado Común decidió crear, siguiendo las pautas de la Declaración Presidencial antes citada y ya con alcance normativo, el *Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur* (Decisión N°. 18/98), lo cual dio lugar a que, a partir de dicha fecha, el Mecanismo –ahora con la denominación de Foro-- se haya convertido en un órgano del Consejo del Mercado Común.

En un principio se había barajado la idea de aprobar un Protocolo Anexo al Tratado de Asunción-Mercosur, suscripto por los seis países que componían el Mecanismo, al objeto de institucionarlo. No se llevó a la práctica tal idea, debido a los problemas jurídicos que suponía el que los entonces dos países asociados (Bolivia y Chile) pudieran formar parte de un Protocolo a un Tratado del cual no eran parte.

Por lo tanto, se llegó a la conclusión de que, por una parte, la aprobación de una Decisión por el C.M.C. era una solución jurídica más viable y de que, por otra, la creación de un "Foro" en vez de un "Mecanismo" se correspondía mejor con la nomenclatura institucional del MERCOSUR, en la tónica del Foro Consultivo Económico y Social, aunque no falten en el proceso regional alusiones más próximas, entre otras, como el "Mecanismo de Consulta ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR".

El Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR fue creado, como acabamos de avanzar, finalmente mediante la

Dec. N°. 18/98 (XV CMC –Río de Janeiro, 10/XII/98)<sup>261</sup>. En el marco de esta Decisión, considerando que “el desarrollo del proceso de integración política creciente, que requiere acciones coordinadas y sistematizadas de todos los actores de ese proceso”, que en la X Reunión del Consejo del Mercado Común se había aprobado la Declaración Presidencial de San Luis sobre el Diálogo Político entre los Estados Partes del MERCOSUR, que, además, el 19 de julio de 1997, se había firmado la Declaración Presidencial de Asunción sobre Consulta y Concertación Política de los Estados Partes del MERCOSUR, y que la creación de un foro para la consulta y la coordinación política contribuiría tanto a consolidar y expandir esa creciente dimensión política del MERCOSUR, como a profundizar el diálogo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia y Chile, “en temas de la política externa y de la agenda política común”, el C.M.C. decidió en el art. 1 de dicha Decisión crear un Foro de Consulta y Concertación Política, como órgano auxiliar suyo, en virtud del párrafo único del art. 1 del P.O.P.

El Foro de Consulta y Concertación Política está integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Partes del MERCOSUR, teniendo por objetivo “ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados Partes” (art. 2, aptdo. 1 de la Decisión). El Foro deberá profundizar el examen y coordinación de la agenda política de los Estados Partes del MERCOSUR, “inclusive en lo atinente a las cuestiones internacionales de naturaleza política y de interés político común relacionado con

---

<sup>261</sup> El texto de la Dec. N°. 18/98 puede ser consultado entre otros, en SANTOS BELANDRO: *Bases fundamentales del Derecho de la Integración y Mercosur*, cit., pp. 59-60; MARAN DE OLIVEIRA: *Mercosul. Livre circulação de mercadorias*, cit., pp. 38-39.

terceros países, grupos de países y organismos internacionales” (art. 2, aptdo. 2).

Con la finalidad de asegurar la coordinación de acciones en los diversos ámbitos del proceso de integración, se decidió (art. 3) que los representantes de los Estados Partes del MERCOSUR en el Foro lleven a cabo sus trabajos “en las reuniones del Grupo Mercado Común”. Señalaremos que este artículo se refiere a que las reuniones del Foro se efectúen en el marco de las reuniones del Grupo Mercado Común. De ningún modo implica una *extensión* de la composición reglamentaria del C.M.C. (arts. 4 y 6 del P.O.P.).

El Foro de Consulta y Concertación Política formulará recomendaciones, adoptadas por consenso, que serán sometidas al Consejo del Mercado Común para su consideración (art 4).

Es de destacar, además, que el Foro de Consulta y de Concertación Política se reunirá con la participación de los representantes de la República de Bolivia y de la República de Chile para tratar aquellos temas relacionados con la agenda de interés común (art. 5 de la citada Decisión). Precisaremos que si bien en la primera reunión del Mecanismo antecesor al Foro sólo habían participado los países miembros plenos del Mercosur, a partir de la II Reunión del Mecanismo de Consulta y Concertación Política (Asunción, julio de 1997) se incorporaron ya Bolivia y Chile<sup>262</sup>. También participa actualmente Perú, en virtud de su condición de Estado Asociado (art. 3 de la Decisión N°. 39/03).

---

<sup>262</sup> El Foro de Consulta y Concertación Política está integrado de la siguiente forma: 1) Grupo de Trabajo Ad Hoc Problema Informático en el año 2000, dentro del cual fue creado el Grupo Ad Hoc Mercosur, Bolivia y Chile; Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre Registro Común de Vehículos Automotores; Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile; Grupo de Trabajo Ad-Hoc Asuntos Jurídicos, funcionando en su seno el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos; y

En la Declaración de Asunción del año 1997, adoptada en la II Reunión, se había fijado un criterio amplio y poco preciso acerca de los límites de esta cooperación política, apuntándose a todas las áreas, con excepción de los temas que forman parte de la agenda económica y comercial de los procesos de integración, en la línea de lo apuntado –como ya vimos- en la citada Declaración.

Tal opción permitiría que el Mecanismo de Consulta y Concertación Política se haya manifestado sobre temas tan diversos como p. ej. las condenas a ensayos nucleares o la creación de un Grupo Ad-Hoc para estudiar el problema informático del año 2000. El Mecanismo de Consulta y Concertación Política constituye un proceso de aprendizaje conjunto que puede ayudar de manera notable a la búsqueda y materialización de consensos en el ámbito de la agenda internacional<sup>263</sup>.

---

Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre Circulación Vial de Transporte No Comercial de los seis países.

<sup>263</sup> A título de acciones específicas de la cooperación política, señala STAHRINGER DE CARAMUTI, como:

“- Candidaturas en organismos internacionales (apoyo a la candidatura de Juan Somavía);

- La coordinación de posiciones en foros regionales (Grupo de Río, ingreso de Cuba a ALADI, ley H-B);

- El perfilamiento de posturas comunes respecto de la Unión Europea (nueva Declaración sobre el Diálogo Político);

- El estudio de tópicos relativos a la seguridad hemisférica (Declaración de Zona de Paz en el Mercosur, Chile y Bolivia);

- La creación de Grupos Ad-Hoc para temas específicos (sobre el problema informático del año 2000; para estudiar la posibilidad de emitir un pasaporte común en el Mercosur; para un eventual equiparamiento de los derechos de ciudadanía y nacionalidad; un proyecto de registro unido de vehículos automotrices, etc.);

- El refuerzo de compromisos o principios sobre materias relevantes (Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, la Declaración de rechazo a la aplicación extraterritorial de leyes nacionales), etc.” (STAHRINGER DE CARAMUTI: “Hacia una

La concertación política en el Mercosur tuvo la oportunidad de manifestarse también durante la II Cumbre de las Américas, en la cual los gobiernos mercosureños mostraron una gran unidad de criterios, contribuyendo de forma notable a elaborar la agenda interamericana para la entrada en el siglo XXI, y comprometiéndose asimismo a cumplir un ambicioso plan de acción, el cual abarca virtualmente todas las áreas de interés para los países del Mecanismo de Consulta y Concertación Política.

En el año 2002, el Foro de Consulta y Concertación Política ha visto aumentadas sus competencias. En la III CMC EXT – Buenos Aires, 18/II/02, el Consejo Mercado Común aprobó la Dec. N°. 2/02, Coordinación entre el G.M.C. y el F.C.C.P..

En la citada Dec. N°. 2/02, vistos el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones N°. 4/91, 5/91, 1/95, 2/95, 7/96, 2/98, 59/00 y 61/00 del Consejo del Mercado Común y las Resoluciones N°. 20/98 y 76/98 del Grupo Mercado Común y considerando que la creciente dimensión política del MERCOSUR, requiere de un “mayor grado de coordinación entre los órganos de su estructura institucional que tratan temas cuya naturaleza no es estrictamente económico-comercial” y que la Dec. CMC N°. 18/98 establece que el Foro de Consulta y Concertación Política deberá profundizar el examen y la coordinación de la agenda política del MERCOSUR, el Consejo Mercado Común, en el art. 1, decide que el Grupo Mercado Común y el Foro de Consulta y Concertación Política mantendrán la necesaria coordinación sobre las materias “que no sean estrictamente económico-comerciales, así como un intercambio amplio de información sobre el desarrollo del proceso de integración en las áreas de sus respectivas competencias”.

Dicha coordinación será llevada a cabo mediante reuniones periódicas de los Coordinadores Nacionales de los Estados Partes en el Grupo Mercado Común y el Foro de Consulta y Concertación Política, por medio de contactos directos entre sus respectivas Secciones Nacionales (art. 2).

En virtud del art. 3, el Consejo Mercado Común delega en el Foro de Consulta y Concertación Política “las funciones encomendadas al Grupo Mercado Común en las Decisiones CMC N° 5/91 y 61/00, en el artículo 15 del Reglamento Interno del GMC (Dec. CMC N° 4/91) y en el artículo 17 del Reglamento Interno del CMC (Dec. CMC N° 2/98) y demás normativa MERCOSUR en lo que se refiere a las siguientes reuniones de Ministros y funcionarios de jerarquía equivalente: - Reunión de Ministros de Educación; - Reunión de Ministros de Justicia; - Reunión de Ministros de Cultura; - Reunión de Ministros del Interior; - Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social”.

Asimismo, encomienda al Foro de Consulta y Concertación Política “el seguimiento de la Reunión Especializada de la Mujer (REM), de la Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y rehabilitación de drogadependientes (RED) y de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias” (art. 4).

El Foro de Consulta y Concertación Política elevará al Consejo del Mercado Común para su aprobación, los acuerdos y propuestas de normas MERCOSUR emanados de los órganos mencionados en los arts. 3 y 4, a través del Grupo Mercado Común (art. 5).

El seguimiento de las reuniones mencionadas anteriormente, será realizado por el Estado Parte que ejerza la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, o por el país sede de la reunión de

conformidad con la normativa MERCOSUR correspondiente (art. 6)<sup>264</sup>.

El Foro ha sido dotado de un Reglamento mediante la Decisión N°. 23/03, “Reglamento Interno del Foro de Consulta y Concertación Política”, XXV CMC – Montevideo, 15/XII/03.

## **2. Un órgano normativo y ejecutivo: El Grupo Mercado Común (GMC).**

### **a) El GMC con competencias normativas y ejecutivas.**

Al Grupo Mercado Común le compete, al igual que al Consejo del Mercado Común, la administración y ejecución del Tratado de Asunción y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico que en el mismo se establece (art. 9 del Tratado de Asunción).

El Grupo Mercado Común, por su parte, aunque dotado de competencia normativa, es calificado como el *órgano ejecutivo* del MERCOSUR (arts. 13 del Tratado de Asunción y 10 del P.O.P.; asimismo, el art. 1 del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común<sup>265</sup>). Jerárquicamente se encuentra con carácter inmediato por debajo del C.M.C. <sup>266</sup>.

---

<sup>264</sup> Sobre el Foro de Consulta, asimismo, PRÓSPERI, A.: “Mecanismo de consulta y concertación política del MERCOSUR” , *Perspectivas institucionales...*, cit., (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/O7prospe.htm>).

<sup>265</sup> El Reglamento Interno del Grupo Mercado Común fue aprobado en la Dec. 04/1991 (I CMC – Brasilia, 17/XII/1991).

<sup>266</sup> Para BAPTISTA, el Grupo Mercado Común sería un órgano próximo al Consejo de la Unión Económica del Benelux ( BAPTISTA: “As instituições do Mercosul...”, cit., p. 61).

Está el G.M.C. compuesto por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por cada país, designados por los respectivos Gobiernos, “entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministros de Economía o equivalentes y de los Bancos Centrales” (art. 11 del Protocolo de Ouro Preto)<sup>267</sup>. De una interpretación literal se deduce que un cuarto representante titular y alternativo podrían ser designados libremente –sin vinculación funcional– por los respectivos Gobiernos<sup>268</sup>. Las áreas equivalentes son las áreas de industria, comercio exterior y/o coordinación económica<sup>269</sup>. El Grupo Mercado Común será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores (art. 11 del P.O.P.)<sup>270</sup>.

---

<sup>267</sup> Los representantes vienen a resultar mandatarios de las administraciones sustituibles ad nutum.

<sup>268</sup> El art. 14, aptdo. 1 del Tratado de Asunción no contemplaba esa posibilidad puesto que hablaba de “cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, que representen a los siguientes organismos públicos: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y Coordinación Económica); Banco Central”, con lo cual los cuatro miembros titulares y los cuatro miembros alternos deberían representar a estos tres organismos, cabiendo que uno de ellos tuviese una doble representación dado el número de cuatro contemplado.

<sup>269</sup> Las áreas *equivalentes* a economía (áreas de industria, comercio exterior y/o coordinación económica) fueron recogidas en el art. 2 del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común, en la línea del art. 14, aptdo. 1 del Tratado de Asunción.

El citado Reglamento Interno fuera aprobado por el Consejo en la Dec. N.º. 04/1991, siendo recogido su texto en Anexo a ésta.

<sup>270</sup> El Grupo Mercado Común contaría con una Secretaría Administrativa cuyas principales funciones estarían en la guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo (art. 15 del Tratado de Asunción). En el mismo sentido, la Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común, según el art. 32, aptdo. 1 del Reglamento Interno del G.M.C., cumpliría con las funciones ya vistas que dispone el



Los miembros titulares y alternos de cada Estado Parte “constituirán, para todos los efectos, la respectiva Sección Nacional del Grupo Mercado Común” (art. 2, aptdo. 3 del Reglamento Interno del G.M.C.)<sup>271</sup>.

---

art. 15 del Tratado de Asunción. Su sede está en Montevideo (arts. 15, recién citado, y 32 aptdo. 2 del Reglamento Interno).

Advertiremos aquí que, en realidad, estamos ante el antecedente inmediato de lo que habría de devenir en la institución de la Secretaría Administrativa del Mercosur, de la que nos ocuparemos después, que sería tratada más ampliamente y con una importancia mayor en el P.O.P. .

La Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común, según el art. 33 del Reglamento Interno del G.M.C., cumpliría con las funciones ya vistas que dispone el art. 15 del Tratado de Asunción y, asimismo, en virtud del art. 33 del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común, con las actividades siguientes: a) servir como archivo de la documentación del Mercado Común del Sur; b) permitir una mayor difusión de la referida documentación; c) funcionar como centro de comunicaciones para el intercambio de informaciones y verificar el cumplimiento de los plazos y de los compromisos asumidos en el ámbito de los diversos subgrupos de trabajo; d) facilitar el contacto directo entre las autoridades integrantes del Grupo Mercado Común; e) organizar los aspectos logísticos de las reuniones a ser realizadas en el ámbito del Grupo Mercado Común; f) comunicar a los funcionarios de enlace de los Estados Partes inmediatamente después de haber recibido los proyectos de agenda para las respectivas reuniones del Grupo Mercado Común, Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas; y g) desempeñar otras tareas que le sean solicitadas por el Grupo Mercado Común.

Los idiomas oficiales del Grupo Mercado Común son el español y el portugués, siendo la versión oficial de los documentos la del idioma del país sede de cada reunión (art. 34 del Reglamento Interno).

<sup>271</sup> El IRELA pone de manifiesto la escasa coordinación que existe entre los organismos, la cual debe ser corregida: “Tal es caso de lo que ocurre, por ejemplo, entre el GMC y las Reuniones de Ministros, entre el GMC y los otros organismos que le suministran el material de trabajo, e incluso a nivel de las mismas Secciones Nacionales” (IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., p. 102); en la p. 104 añadiría: “la deficitaria coordinación dentro de las mismas Secciones Nacionales, y no una insuficiente coordinación a nivel de las Secciones Nacionales, y entre éstas y el GMC constituye el mayor problema observable”. Esta deficitaria coordinación no impediría la asunción de un creciente papel por el Coordinador nacional de la Sección

Las delegaciones de cada Estado Parte en las reuniones del Grupo Mercado Común estarán integradas exclusivamente por representantes gubernamentales<sup>272</sup>, los cuales podrán ser asistidos en sus funciones por los funcionarios de otros organismos de la Administración Pública (art. 6º, aptdo. 1, del Reglamento Interno del G.M.C.), si bien a la hora de elaborar y proponer medidas concretas para la realización de sus trabajos, el G.M.C., no obstante, podrá convocar, siempre que lo juzgue conveniente, a representantes del sector privado (art. 6, aptdo. 2 de dicho Reglamento Interno). Se entiende que podrán ser convocados representantes de sectores que tengan alguna relación con la cuestión.

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el art. 12º del P.O.P., al elaborar medidas concretas en el desarrollo de sus trabajos, el G.M.C., cuando lo estime conveniente, podrá convocar a “representantes de otros órganos de la Administración Pública o de la estructura institucional del Mercosur”.

Las atribuciones y responsabilidades del Grupo Mercado Común, según el art. 14 del P.O.P., son las siguientes: I. Velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; II. Proponer proyectos de decisión al Consejo del Mercado Común; III. tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del

---

Nacional del GMC. Asimismo: “Otra figura clave —especialmente en el caso de países como la Argentina donde la Cancillería no tiene la función que Itamaraty desempeña en la articulación de la política exterior del país—es la Sección Nacional del GMC” (IRELA: *Ibid.*, p. 112).

<sup>272</sup> La designación de una persona le daría a ésta la condición de representante. El carácter de representante le vendría dado por su nombramiento, no por su condición de funcionario.

Mercado Común<sup>273</sup>; IV. Fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del Mercado Común; V. Crear, modificar o suprimir órganos tales como Subgrupos de Trabajo y Reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos; VI. Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del Mercosur en el ámbito de sus competencias; VII. Negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del Mercosur con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El Grupo Mercado Común, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos. El Grupo Mercado Común, cuando sea autorizado por el Consejo del Mercado Común, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del Mercosur<sup>274</sup>; VIII. Aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del Mercosur; IX. Adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del

---

<sup>273</sup> Según el art. 12 del Reglamento Interno: “El Grupo Mercado Común preparará la agenda de las reuniones del Consejo del Mercado Común, participará de las mismas y velará por el cumplimiento de sus decisiones”.

<sup>274</sup> EL Consejo del Mercado Común en la Dec. N°. 08/01, Negociaciones con terceros países, XX CMC, Asunción, 22/VI/01, después de disponer acelerar los procesos de negociación bilaterales en que el Mercosur ha decidido ser parte, en particular la negociación Mercosur-Unión Europea (art. 1), y dar mandato a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR para convocar al Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión previsto en el artículo 1º del Acuerdo firmado entre los Estados Partes del MERCOSUR y el Gobierno de los Estados Unidos de América, el 19 de junio de 1991, con el objeto de examinar la posibilidad de iniciar negociaciones bilaterales en formato 4+1 dirigidas a la mejora del acceso a mercados (art. 2), establece en el art. 3: “A tales efectos, organizar un Grupo Negociador integrado por un negociador en tiempo integral de cada Estado Parte y presidido por un Coordinador”.

Consejo; X. Someter al Consejo del Mercado Común su Reglamento interno; XI. Organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite; XII. Elegir al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur; XIII. Supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del Mercosur; y XIV. Homologar los Reglamentos internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social<sup>275</sup>.

---

<sup>275</sup> El art. 4 del Reglamento Interno ampliaría las atribuciones y responsabilidades del G.M.C.: “A fin de cumplir las funciones que le asigna el artículo 13 del Tratado de Asunción, el Grupo Mercado Común desarrollará todas las actividades que le sean confiadas por el Consejo del Mercado Común, o las que en uso de su facultad de iniciativa, estime pertinentes.

Entre otras, el Grupo Mercado Común tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:

a) formular recomendaciones relativas a las modalidades que considere más adecuadas para concretar la implementación y ejecución del Tratado de Asunción;

b) mantenerse informado de toda medida legislativa, administrativa o reglamentaria adoptada por los Estados Partes que tenga efectos sobre el establecimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), evaluar su alcance y formular propuestas vinculadas a la misma;

c) coordinar y orientar las tareas de los subgrupos de trabajo y considerar las recomendaciones por ellos transmitidas;

d) coordinar y participar en las reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, controlando la implementación de las medidas allí dispuestas y elevándolas, cuando sea pertinente, a la aprobación del Consejo del Mercado Común;

e) participar de las reuniones de Ministros o funcionarios con jerarquía equivalente, en temas vinculados al Tratado de Asunción, así como, de las reuniones especializadas, elevando a consideración del Consejo del Mercado Común los acuerdos en las mismas logrados;

f) participar, cuando fuera necesario, de los encuentros que se celebren en el ámbito del proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR);

g) participar de la solución de controversias, en las condiciones establecidas por el Protocolo Adicional para la Solución de Controversias del Tratado de Asunción, convocando para ello a las reuniones que se consideren necesarias;

Habría que añadir, tal como veremos más adelante, las funciones del Grupo Mercado Común en materia de solución de controversias recogidas en el Protocolo de Brasilia (arts. 3, 4, 5, 6, 7, 12, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32), funciones que no resultaron afectadas por el P.O.P., y en el Protocolo de Ouro Preto (art. 5, 6 y 7 del Anexo al Protocolo de Ouro Preto).

Pero quisiéramos destacar, sobre todo, de entre las competencias que acabamos de recoger las “*atribuciones legislativas*” para dictar resoluciones, así como la facultad de *iniciativa* de proponer al Consejo Mercado Común la aprobación de Decisiones sobre materias de su competencia, ejerciendo en estos supuestos “una suerte de iniciativa en relación al proceso legislativo, cuando culmina con una Decisión instada por el GMC”<sup>276</sup>. El Grupo Mercado Común, preservado el papel del Consejo Mercado Común como “motor de la integración”, puede ser calificado, con todo, como el órgano más dinámico y de mayor transcendencia práctica en el momento actual del MERCOSUR<sup>277</sup>.

---

h) establecer los vínculos necesarios con la Comisión Parlamentaria Conjunta prevista en el artículo 24 del Tratado de Asunción.

i) proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y a la negociación de acuerdos con terceros países y organismos internacionales”.

<sup>276</sup> MIDÓN: *Derecho de la Integración...*, cit., p. 304.

<sup>277</sup> Como escribe BOUZAS: “En la práctica, la parsimonia en la frecuencia de las reuniones y el ritmo de trabajo del CMC ha hecho descansar una gran cantidad de influencia y responsabilidad sobre el GMC, órgano que reúne representantes gubernamentales de menor jerarquía que normalmente carecen de las atribuciones políticas necesarias para la toma de decisiones en materias sensibles. El resultado ha sido la concentración de una dosis muy alta de influencia y de poder de decisión en un órgano que exhibe un comportamiento esencialmente “conservador”, con poca capacidad política de iniciativa y sobre el que operan mecanismos de *accountability* bastante precarios” (BOUZAS: “MERCOSUR: *Regional Governance*, Asimetrías e Integración profunda”, Seminario sobre profundización del MERCOSUR y el desafío de

En todo caso, el Grupo Mercado Común constituye el órgano más importante de *realización y supervisión* de las *políticas* del MERCOSUR, en un grado de mayor complejidad que el Consejo<sup>278</sup>. Y a pesar de su naturaleza intergubernamental, el Grupo Mercado Común es el órgano responsable de la elaboración de la agenda colectiva y, “conseqüentemente, aquele mais sensible aos intereses comunitários”<sup>279</sup>.

Los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, en su calidad de coordinadores del Grupo Mercado Común, podrán llevar a cabo reuniones al objeto de facilitar progresos sustantivos en los trabajos del Grupo Mercado Común y de dotar a las deliberaciones de este último de la mayor eficacia posible. Los representantes de las Cancillerías coordinarán los contactos externos del Grupo Mercado Común, de acuerdo con las orientaciones fijadas por éste (art. 3, aptdo. 1 del Reglamento Interno del C.M.C.). Dichas reuniones no excluirán otras modalidades de coordinación técnica ad hoc que resuelva el Grupo Mercado Común (aptdo. 2 del citado artículo 3)<sup>280</sup>.

---

las disparidades, Banco Internacional de Desarrollo, Río de Janeiro, 6-7 de julio de 2005, multicopiado).

<sup>278</sup> VIZENTINI: “MERCOSUL: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoeconómicas”, cit., p. 32.

<sup>279</sup> ALMEIDA MEDEIROS: “A hegemonia...”, *O Mercosul no limiar...*, cit., p. 194.

<sup>280</sup> Los coordinadores del Grupo Mercado Común se reunirán, por lo menos, mensualmente, en la sede de la Secretaría Administrativa, sin perjuicio de hacerlo en lugar a convenir cuando así fuere necesario (art. 3, aptdo. 3 del Reglamento Interno del C.M.C.).

El proyecto del orden del día de las reuniones del G.M.C., según el art. 7º del Reglamento Interno, será preparado por la Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común, la cual enviará nota circular, con base en los asuntos pendientes y en las propuestas de los Estados Partes. Dichas propuestas deberán ser recibidas en la Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común, por lo menos con diez días de

El Grupo Mercado Común al elaborar y proponer medidas concretas en el desarrollo de sus trabajos podrá convocar, cuando lo juzgue conveniente, a “representantes de otros órganos de la Administración Pública o de la estructura institucional del Mercosur” (art. 12 del Protocolo de Ouro Preto –en términos parecidos, art. 6, aptdo. 1 del Reglamento Interno, el cual se refiere también a la convocatoria de representantes del sector privado--, en la línea, en cierta medida, del art. 14, aptdo. 2 del Tratado de Asunción que contemplaba que “hasta el 31 de diciembre de 1994, el Grupo Mercado Común podrá convocar, cuando así lo juzgue conveniente, a representantes de otros organismos de la Administración Pública y del Sector Privado”, aunque excluyendo la presencia privada muy posiblemente debido a la creación del Foro Consultivo Económico-Social.

---

antelación al inicio de la reunión del Grupo. Asimismo, se prevé la posibilidad, con el consentimiento previo de los Estados Partes, de que, cuando las circunstancias lo justifiquen, se puedan tratar temas no incorporados dentro del plazo mencionado en el párrafo anterior.

A tenor del art. 13 del P.O.P. y del art. 5, aptdo. 1 del Reglamento Interno, el G.M.C. se reunirá en sesión ordinaria o extraordinaria tantas veces como sea necesario, en los términos recogidos en su Reglamento Interno.

Las reuniones ordinarias se realizarán alternativamente, por orden alfabético, en cada uno de los Estados Partes, en las fechas a convenir, al menos una vez cada tres meses. Las reuniones extraordinarias se efectuarán, en lugar a convenir, en cualquier momento, a solicitud de cualquier Estado Parte (art. 5, aptdo. 2 del Reglamento Interno del G.M.C.).

Las reuniones del Grupo Mercado Común serán coordinadas por el Jefe de la Delegación del Estado Parte, que sirva de sede (art. 8 del Reglamento Interno del G.M.C.).

Hay que enfatizar, además, que el Grupo Mercado Común se manifestará mediante Resoluciones<sup>281</sup>, las cuales tendrán carácter obligatorio para los Estados Partes (art. 15 del P.O.P.). Las resoluciones adoptadas por el Grupo Mercado Común, cuando sea pertinente, serán elevadas al Consejo del Mercado Común (art. 11 del Reglamento Interno). Observaremos la nueva denominación, como Resoluciones, del P.O.P. para los actos decisorios del Grupo Mercado Común, calificados, como vimos, por el T.A., con carácter indistinto, como Decisiones junto a los del Consejo Mercado Común. (art. 16 del T.A.).

Las Resoluciones del Grupo Mercado Común serán “tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes” (art. 37 del Protocolo de Ouro Preto; asimismo, art. 10 del Reglamento Interno). A fin de mejorar los procedimientos de toma de decisiones, y en relación con la exigencia del *consenso*, se propone, como hace REDRADO, la incorporación de *sistemas de mayorías*, al objeto de progresar decididamente en los aspectos pendientes de la Unión Aduanera. Para ello, manteniendo la unanimidad en el

---

<sup>281</sup> Las Resoluciones son numeradas a partir del número 1, siendo indicado a continuación el año y siendo identificadas con las siglas “MERCOSUR/CMC/DEC N°....”.

Deberán constar en acta los temas tratados, así como las resoluciones adoptadas, anexándose las listas de participantes. Tendrán carácter público las actas (art. 9, aptdo. 1 del Reglamento Interno).

Las actas y demás documentos de trabajo del G.M.C. serán identificadas con las siglas MERCOSUR/GMC/ACTA o DT, respectivamente, recibiendo un número referente al año correspondiente, debiendo ser procesados y archivados en la Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común (art. 9, aptdo. 2 del Reglamento Interno).

Las resoluciones serán objeto de numeración a partir del número 1, indicándose a continuación el año e identificándose con las siguientes siglas : MERCOSUR/GMC/Res n. ... (SGT N°. ...). Cada resolución hará referencia solamente a un tema. En línea con lo apuntado en relación con el Consejo, esta exigencia de vinculación de las Resoluciones a un solo tema nos parece excesivamente simplista y reglamentista (art. 10 del Reglamento Interno).



Consejo Mercado Común, a juicio de este autor: "En el Grupo Mercado Común y en la Comisión de Comercio del Mercosur se darán, dentro de sus competencias, dos métodos: 1) Por mayoría de tres Estados sobre cuatro, detallándose las temáticas en que podría adoptarse este mecanismo, que básicamente deberían corresponder a la consolidación del proceso. 2) Unanimidad para las áreas relacionadas con la profundización del Mercosur (es decir, temas nuevos o trascendentes)"<sup>282</sup>.

A la vista de lo expuesto, podemos calificar al Grupo Mercado Común como *órgano decisorio* –en razón de sus competencias normativas– y *ejecutivo* del MERCOSUR, con el derecho y el deber de *iniciativa* y de *ejecución*, habida cuenta de su competencia para elaborar y proponer proyectos de Decisión para el Consejo del Mercado Común y de ejecutar o garantizar la ejecución de las Decisiones de éste.

### **b) Los Subgrupos de Trabajo y otros órganos auxiliares.**

El Grupo Mercado Común podrá constituir Subgrupos de Trabajo y convocar, cuando fuera necesario para el cumplimiento de sus cometidos, Reuniones Especializadas *ad hoc*, que deberán presentar sus conclusiones al Grupo Mercado Común (art. 17 del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común). Los Subgrupos de Trabajo vendrían a funcionar a manera de foros en cuyo ámbito se acuerdan las pautas de armonización técnicas y jurídicas en cada uno de los sectores implicados en el proceso de integración<sup>283</sup>.

---

<sup>282</sup> REDRADO: "De la institucionalidad...", cit., pp. 210-211.

<sup>283</sup> Para BAPTISTA, los Subrupos se corresponderían con las Comisiones y las Comisiones especiales del Benelux (BAPTISTA: "As instituições do Mercosul...", cit., pp. 61-62).

Según dispone el artículo 18 del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común, los Subgrupos de Trabajo podrán recomendar al Grupo Mercado Común la constitución de Comisiones para el mejor desempeño de sus actividades. Cada subgrupo y comisión tendrán un coordinador nacional, designado por cada Estado Parte, funcionario del Estado o de una entidad pública autónoma o descentralizada.

Cada Estado Parte designará los funcionarios gubernamentales que lo representen en las reuniones de los subgrupos de trabajo, comisiones o reuniones especializadas (art. 19 del Reglamento Interno del G.M.C.)<sup>284</sup>.

Con el consentimiento de los representantes de los Estados Partes y cuando las circunstancias del caso así lo justifiquen, podrán ser tratados temas no incorporados dentro del plazo recogido en el párrafo anterior (art. 20, aptdo. 3 del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común).

---

<sup>284</sup> Tal como dispone el art. 20, aptdo. 1 del Reglamento Interno que estamos citando, las reuniones de los subgrupos de trabajo se llevarán a cabo preferentemente en la sede de la Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común. Según el aptdo. 2 del citado art. 20, el orden del día de las reuniones será preparado y comunicado en nota circular por la Secretaría del Grupo Mercado Común, con base en los asuntos pendientes y en las propuestas de los coordinadores nacionales de los subgrupos de trabajo. Estas últimas deberán ser recibidas en la Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común al menos diez días antes de la fecha de la reunión.

La coordinación de las reuniones de los Subgrupos de Trabajo, Comisiones y Reuniones Especializadas será realizada en forma alternada por orden alfabético de los Estados Partes (art. 24 del Reglamento Interno).

Siguiendo lo dispuesto en el art. 25 del Reglamento Interno del G.M.C., todas las actas y documentos de los Subgrupos de Trabajo, de las Comisiones y de las Reuniones Especializadas deberán ser remitidos a la Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común.

Los subgrupos de trabajo, las comisiones y las reuniones especializadas deberán reflejar los *acuerdos* logrados, en los temas de su competencia, en *recomendaciones* que serán adoptadas por *consenso* con la presencia de todos los Estados Partes<sup>285</sup>. Cada recomendación se referirá solamente a un tema, requisito éste respecto de cuya improcedencia no nos reiteraremos (art. 21 del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común).

En la Dec. N.º 4/93, el Consejo Mercado Común, considerando que resulta necesario que los Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas, Comisiones y Grupos Ad-Hoc, efectúen reuniones en forma periódica, a fin de realizar las tareas que tienen encomendadas, que “el Tratado de Asunción establece que los acuerdos se alcancen a través del consenso” y que la ausencia de los delegados oficiales de uno o varios Estados Partes, retrasa la ejecución de las tareas ante la imposibilidad de alcanzar el consenso antes mencionado y que, por lo tanto, resulta imprescindible establecer un mecanismo que permita el avance de las tareas a pesar de la ausencia de una o más delegaciones, estableció en el art. 1 de la citada Decisión, que: “Las Secciones Nacionales del GMC recomendarán a las autoridades competentes de los Estados Partes que se tomen las medidas tendientes a asegurar la presencia de los delegados oficiales necesarios en las reuniones de los Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas, Comisiones y Grupos Ad-Hoc de modo tal que las tareas que tienen asignadas puedan realizarse en el tiempo y en la forma requeridas por el Tratado de Asunción y el Cronograma de las Leñas”.

---

<sup>285</sup> El Grupo Mercado Común aprobó en la Resolución N.º. 38/95 las Pautas negociadoras de los subgrupos de trabajo, reuniones especializadas y grupos ad hoc.

En el caso de ausencia de alguna o algunas delegaciones, se instruye –tal como se dispone en el art. 2-- a los Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas, Comisiones y Grupos Ad hoc, a proceder de la siguiente manera: las reuniones programadas se realizarán con la presencia de las delegaciones asistentes. Los Acuerdos, Recomendaciones, Actas y otros documentos consensuados por las delegaciones presentes se considerarán aprobados si en el lapso de 30 días corridos posteriores a la reunión, las delegaciones ausentes no formularan objeciones totales o parciales”<sup>286</sup>.

En la misma línea, en materia de Actas, traeremos a colación aquí la Res. 26/01 del Grupo Mercado Común, referente a “Actas y Documentos del Mercosur”, en cuyo art. 2, pfo. segundo se señala que: “En la ausencia de alguna Delegación en las reuniones de los *órganos dependientes de los órganos con capacidad decisoria*, el Acta y sus respectivos anexos consensuados por las Delegaciones presentes en la reunión se considerarán aprobados si, en un plazo de treinta (30) días corridos, posteriores a la reunión que los aprobó, la Delegación o Delegaciones ausentes no manifestaren cualquier objeción”. Conviene recordar la importancia de las Actas y de sus anexos, dado que éstos contienen, entre otros documentos, las normas aprobadas en cada reunión. Debemos precisar que aunque la referencia es a los órganos dependientes, ellos son los que elaboran los proyectos de normas, limitándose habitualmente los órganos superiores a emitir un *aval de aprobación*.

Estos artículos nos sugieren algún tipo de consideración. Estamos ante una línea de interpretación del *consenso* que, con todas las cautelas de comunicación de acuerdos a las delegaciones

---

<sup>286</sup> Observaremos que nada se dice con respecto a las Reuniones de Ministros. Ello nos reafirma en nuestra inclusión como órganos auxiliares del Consejo Mercado Común.

convocadas y ausentes –algo sin lo cual no se consumaría el plazo de treinta días a que se hace referencia– y de la no formulación de objeciones por parte de éstas, permitiría tomar acuerdos sin la presencia de algún Estado. Si esto resulta correcto para los Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas, Comisiones y Grupos Ad hoc, tal como expresamente reconoce la Decisión, ello también podría alegarse en relación con las Decisiones del Consejo Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio. Un principio de unidad interpretativa congruente nos lleva a tal conclusión, sin que para ello sea estrictamente necesario la adopción de ninguna Decisión. Análogamente, cuando menos, habría que respetar las cautelas referentes a los derechos de los ausentes convocados (“rebeldes estratégicos”, procesalmente hablando). En realidad las cautelas, en pro de una mayor efectividad del sistema de integración, lo que procuran es, de algún modo, dar lugar a una “presencia retroactiva” mediante la cual la objeción equivalga al voto en contra mientras que el silencio (abstención) signifique un voto a favor. Cabe entender que, al hablar de “ausencia de alguna o algunas delegaciones”, las delegaciones presentes deben ser un mínimo de dos y las ausentes una o un máximo de dos. La interpretación que sostenemos evitaría la paralización institucional mediante la “ausencia estratégica o por conveniencia” de uno o dos Estados.

Tal como preceptúa el art. 22 del Reglamento Interno, ante la falta de consenso en los subgrupos de trabajo, podrán éstos someter a consideración del Grupo Mercado Común las diversas opciones que se hubieran presentado <sup>287</sup>.

---

<sup>287</sup> Deberán constar en acta los temas tratados en las reuniones de los subgrupos de trabajo, comisiones y reuniones especializadas anexándose a ella la lista de participantes; las referidas actas serán identificadas, según el caso, por las siglas:

En cuanto a los Subgrupos de trabajo y las Comisiones, señalaremos que, según el art. 26 del Reglamento Interno del G.M.C., los Subgrupos de trabajo y las Comisiones podrán efectuar sus actividades en dos etapas, una preparatoria y otra decisoria. En la etapa preparatoria, los Subgrupos de Trabajo podrán solicitar la participación de representantes del sector privado. La etapa decisoria estaría reservada exclusivamente a los representantes de cada Estado Parte.

En la etapa preparatoria, los Subgrupos de Trabajo, también podrán promover, en forma conjunta con el sector privado, seminarios tendentes a ampliar el análisis de los temas tratados. Las fechas de los seminarios deberán ser comunicadas, por lo menos con treinta días de antelación a la Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común, la cual las dará a conocer a las Secciones Nacionales. En el caso que la Sección Nacional no formule objeciones en el plazo de ocho días después de efectuada la comunicación, se dará como aprobada la realización del seminario (art. 27 del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común)<sup>288</sup>.

---

MERCOSUR/SGT n. ... /Acta n. ..., MERCOSUR/SGT n. .../Com.../Acta n. ..., MERCOSUR/RE .../Acta n. ... (art. 23º, aptdo. 1 del Reglamento Interno).

Las recomendaciones de los subgrupos de trabajo, de las comisiones y de las reuniones especializadas se identificarán, conforme el caso, por las siglas: MERCOSUR/SGT n. .../Rec n. ..., MERCOSUR/SGT n. .../Com.../Rec n. ..., MERCOSUR/RE .../ Rec n. ... (art. 23º, aptdo. 2 del Reglamento Interno).

<sup>288</sup> Artículo 28º del Reglamento Interno: "Las delegaciones de representantes del sector privado que participen en la etapa preparatoria, de las actividades de los subgrupos de trabajo y comisiones, conforme lo previsto en el artículo 26 estarán integradas, como máximo, por tres miembros del sector privado correspondiente a cada Estado Parte"; art. 29º: "Se entenderá por representante del sector privado aquel que tiene interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo".

La Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común, en la que nos detendremos luego, abrirá un registro de entidades representativas del sector privado, presentadas por cada Sección Nacional del Grupo Mercado Común (art. 30 del Reglamento Interno del G.M.C.).

Los coordinadores nacionales de los Subgrupos de Trabajo informarán a la Secretaría Administrativa, con una antelación de no menos de ocho días antes de cada reunión, la composición de la delegación de representantes del sector privado, a los efectos de su comunicación a las delegaciones de los demás Estados Partes (art. 31 del Reglamento Interno del G.M.C.).

El Tratado de Asunción señalaba en su Anexo V que para los fines de coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, constituiría en el plazo de 30 días después de su instalación, los siguientes Subgrupos de trabajo<sup>289</sup>: 1. Asuntos Comerciales; 2. Asuntos Aduaneros<sup>290</sup>; 3. Normas Técnicas; 4. Políticas Fiscal y Monetaria Relacionadas con el Comercio; 5.

---

<sup>289</sup> El número y denominación de los Subgrupos de Trabajo, a excepción del N°. 10 en el que se produce un cambio de denominación meramente formal, son los mismos que ya vimos en relación con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, entre Argentina y Brasil.

<sup>290</sup> El Grupo Mercado Común en el art. 1 de la Resolución N°. 51/92 aprobó, en el marco de los Subgrupos de Trabajo N°. 2, 3 y 6 la creación de las siguientes Comisiones: Subgrupo N°. 2, Comisión de Valoración Aduanera; Comisión de Controles Zoo y Fito Sanitarios; Comisión para Asuntos Aduaneros en materia de Turismo; Comisión de Informática Aduanera; Comisión de Clasificación de Mercaderías.- Subgrupo de Trabajo N°. 3; Alimentos Industrializados (Envases); Industria Automotriz, Productos para la Salud; Metrología Legal, Contenidos y Tolerancias; Metrología Legal Instrumentos; Metrología Científica/Industrial; Normalización; Calidad Industrial; Telecomunicaciones; Juguetes y Productos Veterinarios; Subgrupo de Trabajo N°. 6: Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo; Registro Común de Buques y; Transporte Multimodal.

Transporte Terrestre; 6. Transporte Marítimo<sup>291</sup>; 7. Política Industrial y Tecnológica; 8. Política Agrícola; 9. Política Energética; 10. Coordinación de Políticas Macroeconómicas<sup>292</sup>.

Poco tiempo después, por medio de la Res. N.º. 11/91 el Grupo Mercado Común creó el Subgrupo de Trabajo N.º. 11 dedicado a los Asuntos Laborales. En la Res. N.º. 11/1992 del Grupo Mercado Común, modifica la denominación del Subgrupo N.º. 11, Asuntos Laborales, el cual pasaría a llamarse de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

El número, las incumbencias<sup>293</sup>, objetivos y composición<sup>294</sup> de cada uno de los Subgrupos fueron objeto de diversas modificaciones, tal como vamos a tener ocasión de comprobar<sup>295</sup>.

---

<sup>291</sup> El Grupo Mercado Común, mediante la Resolución N.º. 27/92, considerando las características del transporte por agua y su estrecha relación con los temas vinculados al transporte marítimo y que el transporte fluvial y aspectos portuarios no eran tratados en otros subgrupos de trabajo, resolvió en el artículo único de ésta, encargar al SGT 6 "Transporte Marítimo" tratar los temas relativos al transporte fluvial y asuntos portuarios.

<sup>292</sup> En el ámbito de este Subgrupo, funcionaba la Comisión de Defensa del Consumidor, la cual fue instruida para proseguir sus trabajos en la importante labor de elaboración de un proyecto de reglamento común para la defensa del consumidor en el MERCOSUR, el cual debería ser presentado al Grupo Mercado Común, en su XVIII reunión ordinaria, a mediados del año 1995 (Resolución del Grupo Mercado Común N.º 126/94).

Sobre el Subgrupo de Trabajo N.º 10, LIMA MARQUES: "Los derechos del consumidor. Una visión comparativa entre el Brasil y la Argentina. A) El Código brasileño de Defensa del Consumidor y el MERCOSUR", *Mercosur. Perspectivas...*, cit., p. 221; PALMA M.<sup>a</sup> J.: "Direito da concorrência na Comunidade Europeia: perspectivas para o Mercosul", *Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade*, Vol. II, cit., pp. 311-312; GONZÁLEZ CRAVINO, S.: "Globalización, integración y cohesión social. El caso Mercosur", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, N.º 1, Febrero de 2000, pp. 82-83.

<sup>293</sup> El Consejo del Mercado Común en la Dec. N.º. 01/92 (Cronograma de Las Leñas), considerando que el Mercado Común del Sur, según el T.A., debería estar, en un



principio según el T.A., conformado el 31 de diciembre de 1994, decidió en el art. 1 de ésta: "Aprobar el cronograma de medidas que deberán adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994 a efectos de asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción para el período de transición, que se incluye como Anexo a la presente Decisión", pudiendo los plazos fijados en este Cronograma sólo "ser modificados por resolución del Grupo Mercado Común". En el Anexo se recogen los plazos de las medidas a tomar por los once Subgrupos de Trabajo.

Sobre las incumbencias de cada uno de los subgrupos, FERREIRA FILHO, M.: ***Comentários à Constituição brasileira de 1988***, pp. 21-38; VALLS FEU ROSA: ***Direito Comunitário. Mercosul...***, cit., pp. 542-546.

<sup>294</sup> RUIZ DÍAZ DE LABRANO: ***El Mercosur, marco jurídico institucional...***, cit., pp. 109-112.

<sup>295</sup> Los Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común fueron pensados, fundamentalmente con vistas a coordinar los efectos de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Sus cometidos iniciales eran:

*Subgrupo 1: Asuntos Comerciales.* Está dirigido a la adopción de medidas que aseguren condiciones efectivas para una competencia leal en el comercio entre los Estados partes y terceros mercados. Dio lugar al "Procedimiento de quejas y consultas sobre prácticas desleales al comercio" (dumping y subsidios) y a la decisión de acordar, a nivel técnico, una nomenclatura común del Mercosur para antes del 30/11/93.

*Subgrupo 2: Asuntos Aduaneros.* Con el fin de facilitar el tránsito entre países del Mercosur, se resolvió que la totalidad de controles integrados en frontera, implementados o a implementarse, deberían encontrarse en funcionamiento antes del 1 de enero de 1993. Se consiguió así la vigencia de los formularios sobre Manifiesto internacional de carga/Declaración de tránsito aduanero. Fueron creados canales diferenciados de atención a ciudadanos de países del Mercosur.

*Subgrupo 3: Normas Técnicas.* Su labor fue dirigida a asegurar la calidad y competitividad internacionales, protegiendo los intereses del consumidor. En tal sentido, se trabajó en la creación de un Comité de Normalización; sobre criterios generales de envasado y equipamientos alimentarios, reglas y prácticas adecuadas para la fabricación e inspección de medicamentos; recomendaciones sobre certificaciones, rotulados, etc.

*Subgrupo 4: Políticas fiscal y tributaria.* Se busca armonizar los diversos aspectos que involucran los mercados bursátil, financiero, cambiario, etc. Fue creada la Comisión de Seguros, recomendándose asimismo la creación de una comisión para asesorar sobre la promoción y protección recíproca de inversiones. Se trabaja asimismo en el intercambio de información y en la actualización de cuadros comparativos.

*Subgrupo 5: Transporte terrestre.* Se pretende avanzar en la desregulación del área, en la reducción de costos, en el estímulo de la necesaria inversión, en la detección de

La complejidad ya generada por el amplio abanico de Subgrupos de Trabajo existentes, vendría a multiplicarse cuando el Consejo del Mercado Común, con base en el art. 10 del Tratado de Asunción, a propuesta del Grupo Mercado Común, consideró necesario el tratamiento de temas no incluidos en los Subgrupos de Trabajo establecidos en el Anexo V del citado Tratado,

---

asimetrías, en la búsqueda de un marco legal para los operadores de transporte multinacional. Fue aprobado un Reglamento Único de Tránsito y Seguridad Vial; poniéndose en vigencia el formulario de "Conocimiento y carta de porte internacional/Declaración de tránsito aduanero", con el fin de simplificar formas y reducir demoras.

*Subgrupo 6: Transporte marítimo.* Se procura desregular el transporte, reducir costos y estimular la inversión. Se suprimieron impuestos que gravaban los fletes y se hicieron análisis de las distintas legislaciones nacionales.

*Subgrupo 7: Política, industrial y tecnológica.* Se analizó el Acuerdo sectorial siderúrgico llevado a cabo en Río de Janeiro, se crearon comisiones de trabajo y se realizaron seminarios sobre propiedad intelectual e industrial y en materia empresarial.

*Subgrupo 8: Política agrícola.* Se intentó detectar barreras que obstruyan o dificulten la libre circulación de productos agropecuarios o agroindustriales. Asimismo, se han analizado las políticas sectoriales e intercambiado información; etc.

*Subgrupo 9: Política energética.* Se ha procurado unificar e intercambiar información disponible y detectar e identificar asimetrías con el fin de avanzar en la integración del sector.

*Subgrupo 10: Coordinación, de políticas macroeconómicas.* Se profundizó en el examen tendiente a definir el arancel externo común fijando los criterios para ello, y armonizando las estructuras tributarias para detectar desequilibrios de competitividad.

*Subgrupo 11: Relaciones laborales, empleo y seguridad social.* Se acordó incorporar al sector privado (empleadores y trabajadores) como integrantes de las delegaciones a la Conferencia Internacional del Trabajo. Fueron constituidas diversas comisiones de trabajo, se recomendó la aprobación de las medidas necesarias para que las relaciones del trabajo se ciñan siempre a un marco legal y el estudio de acuerdos sectoriales. Se facilitó también la coordinación mediante reuniones de ministros.

UZAL, M.<sup>a</sup>. E.: *El MERCOSUR en el camino de la integración*, Buenos Aires, 1998, pp. 71-73.

En cuanto a los Subgrupos N<sup>o</sup>. 1, 2 y 10, MAYORAL, A.: "Las tareas pendientes", en *El Futuro...*, cit., p. 155-157; RUIZ DÍAZ DE LABRANO: *El Mercosur, marco jurídico institucional...*, cit., pp. 88-91.

pudiendo adquirir aquél modalidades operacionales diferentes a aquellas de los Subgrupos de Trabajo, tanto por lo que se refiere al asunto del análisis como al carácter de los participantes y periodicidad de las reuniones; lo que vendría a deparar, como vamos a ver, en la creación de Reuniones Especializadas, Comités y Grupos Ad Hoc.

El número de Subgrupos de Trabajo asesorando al Grupo del Mercado Común fue establecido, como podemos apreciar, en 11, pero en el seno de cada uno de estos subgrupos se multiplicaron las comisiones técnicas y los comités. Se produjo asimismo un gran aumento en el número de los Grupos Ad Hoc o de las reuniones especializadas.

En la Resolución N°. 20/95 (Asunción, 3-VIII-1995), el G.M.C. resuelve en el art. 1 determinar la nueva estructura del Grupo Mercado Común<sup>296</sup>, el cual quedaría conformado por diez Subgrupos de Trabajo, dos Reuniones Especializadas y cinco Grupos Ad Hoc, cuyas denominaciones se recogen a continuación: A. Subgrupos de Trabajo: 1. Comunicaciones; 2. Minería; 3. Reglamentos Técnicos; 4. Asuntos Financieros; 5. Transporte e Infraestructura; 6. Medio Ambiente; 7. Industria; 8. Agricultura; 9. Energía; 10. Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (a finales de 1996, fue creado el Subgrupo N°. 11 sobre Salud (Resolución N°. 151/96)<sup>297</sup>.- B. Reuniones Especializadas: RE de Ciencia y Tecnología; RE de Turismo.- C. Grupos Ad-Hoc:

---

<sup>296</sup> Los Subgrupos de Trabajo quedaban, de algún modo, afectados por la derogación del art. 51 del Protocolo de Ouro Preto: "La estructura institucional del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, así como los órganos por ella creados, se mantendrán en vigor hasta la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo".

<sup>297</sup> Los Asuntos Comerciales (anterior Subgrupo N°. 1) se subsumirían en distintos Comités más específicos; los Asuntos Aduaneros (antes Subgrupo N°. 2) pasarían a ser tratados por un Comité Técnico.

Servicios; Aspectos Institucionales<sup>298</sup>; MERCOSUR-ALADI; MERCOSUR-OMC; Azúcar.- Comité de Cooperación Técnica MERCOSUR.

Mediante la Dec. N.º 59/00, el Consejo de Mercado Común, Reestructuración de los Órganos Dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del Mercosur, ante la conveniencia de efectuar una revisión de la estructura actual, decidió: Unir las actividades del SGT 2 (Minería) y del SGT 9 (Energía) en un único Subgrupo, responsable de la temática de "Minería y Energía" (art. 1); Transformar el Grupo Ad Hoc Aspectos Institucionales en un Subgrupo de Trabajo, el cual mantendrá sus anteriores atribuciones (art. 2); Transformar el Grupo Ad Hoc de Comercio Electrónico en un Subgrupo de Trabajo, el cual mantendrá sus anteriores atribuciones (art. 3); Transformar el Grupo Ad Hoc de Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial en un Subgrupo de Trabajo, el cual mantendrá sus anteriores atribuciones, además de incorporar los trabajos de la Comisión de Indicadores Macroeconómicos del SGT 4 (Asuntos Financieros) y de la Comisión de Estadísticas del CT 3 (Normas y Disciplinas Comerciales) (art. 4); y Eliminar el Grupo Ad Hoc Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad (art. 5)<sup>299</sup>.

---

<sup>298</sup> Respecto a los trabajos del Grupo Ad Hoc sobre Aspectos Institucionales hasta la aprobación del Protocolo de Ouro Preto, PASSINI MARIANO: *A estructura institucional...*, cit., pp. 63-72. Este Grupo, creado por la Resolución GMC N.º. 7/93, tenía "como principal cometido el estudio de los temas incluidos en el Art. 18 del Tratado de Asunción".

<sup>299</sup> El Consejo del Mercado Común, en el art. 1 de la Dec. N.º. 05/01, creó el Grupo de Alto Nivel para examinar la consistencia y dispersión de la actual estructura del Arancel Externo Común del MERCOSUR. Este Grupo de Alto Nivel, en virtud del art. 2 de la Decisión, también deberá realizar los trabajos previstos en el artículo 3º de la Decisión CMC N.º. 68/00, relativo a la evaluación de una eventual reducción de los niveles de

Como resultado de los cambios que acabamos de avanzar, en el art. 6 de la Dec. N.º 59/00, se dota al Grupo Mercado Común de una nueva estructura, “sin perjuicio de que ésta sea posteriormente modificada, de acuerdo con las atribuciones previstas en el artículo 14, inciso V, del Protocolo de Ouro de Preto” (competencia de modificación por el Grupo Mercado Común), la cual a nivel de *Subgrupos* quedaría como sigue: Subgrupos de Trabajo: SGT-1: Comunicaciones; SGT-2: Aspectos Institucionales; SGT-3: Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad; SGT-4: Asuntos Financieros; SGT-5: Transportes; SGT-6: Medio Ambiente; SGT-7: Industria<sup>300</sup>; SGT-8: Agricultura; SGT-9<sup>301</sup>: Energía y Minería; SGT-10: Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; SGT-11: Salud; SGT-12: Inversiones; SGT-13: Comercio Electrónico; y SGT-14: Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial.

Una vez visto cuál es el panorama general de los subgrupos de trabajo, haremos un breve tratamiento diferenciador de los otros órganos auxiliares. En tal sentido, comenzando por las Reuniones

---

protección y dispersión arancelaria en las cadenas de Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones, producidos o no en los Estados Partes del MERCOSUR. El Grupo de Alto Nivel habría de elevar propuestas en ese sentido al Grupo Mercado Común antes del 30 de noviembre de 2001 (art. 3).

<sup>300</sup> En el marco del Subgrupo 7 fue aprobado en el 2000 el Programa de Foros de la Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR (I SGT N.º. 7, Acta N.º. 1/00). En marzo de 2004 se produjo la aprobación del Reglamento de los Foros de Competitividad MERCOSUR (XXII SGT N.º. 7, Acta N.º. 01/04). Después de un proceso de análisis fue aprobado el Programa de Foros de Competitividad del MERCOSUR (DEC. N.º. 23/02, XXIII CMC-Brasilia, 06/XII/02).

<sup>301</sup> Mediante la Decisión N.º. 07/05, XXVIII CMC - Asunción, 19/VI/05, se produjo la división del Subgrupo de Trabajo N.º 9 “Energía y Minería” en dos órganos diferentes, ambos subsidiarios del Grupo Mercado Común, como sigue:- Mantener al Subgrupo de Trabajo N.º 9 con la denominación “Energía”.- Crear el Subgrupo de Trabajo N.º 15 a denominarse en adelante “Minería”.

Especializadas, señalaremos que el Consejo, en el art. 1 de la Dec. 9/91, dispone la creación de *Reuniones Especializadas*, con participación exclusiva de los Estados Parte, para el tratamiento de temas vinculados al Tratado de Asunción, facultando, en el art. 2, al Grupo Mercado Común para “establecer y participar de las Reuniones Especializadas que fueran necesarias para el cumplimiento de sus objetivos”. Las Reuniones Especializadas vendrían a constituir grupos de asesoramiento técnico del Grupo Mercado Común.

Las Reuniones Especializadas fueron las siguientes durante un tiempo: Turismo (Res. G.M.C. N°. 12/91), Ciencia y Tecnología (Res. G.M.C. N°. 24/92, N°. 17/96 y N°. 78/97)<sup>302</sup>, Medio Ambiente (Res. G.M.C. N°. 22/92)<sup>303</sup>, Cultura (Res. G.M.C. N°. 34/92), Comunicación Social (Res. G.M.C. N°. 155/96) y, asimismo, Mujer (Res. G.M.C. N°. 20/98, XXX GMC - Buenos Aires, 22/VII/98) y Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su Uso Indebido y Rehabilitación de Drogadependientes (RES N°. 76/98, XXXII GMC – Río de Janeiro, 8/XII/98).

En el art. 6 de la ya citada Dec. N°. 59/00, se dota al Grupo Mercado Común de una nueva estructura, la cual, recogería como *Reuniones Especializadas* las siguientes: Autoridades de

---

<sup>302</sup> Las Pautas Negociadoras de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología fueron establecidas por la Res. N°. 17/96, XXI GMC, Buenos Aires, 19 de abril de 1996.

<sup>303</sup> DEVIA, L.: “Relaciones entre comercio internacional y desarrollo sustentable”, *Integración, desarrollo sustentable y medio ambiente*, Buenos Aires, 1997, pp. 67-68; SIMÃO FIGUEIRAS, M. : “Introdução”, *MERCOSUR y medio ambiente*, 2°. ed., Buenos Aires, 1998, pp. 22-24; REY CARO, E. J.: “Las competencias del Mercosur en el campo del medio ambiente”, *The Protection of the Environment in a Context of Regional Economic Integration. The Case of the European Community, the MERCOSUR and the NAFTA*, 2001, pp. 135-153.

Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y recuperación de drogadependientes; Mujer; Ciencia y Tecnología; Turismo. En el art. 1 de la Resolución N°. 89/00, XL GMC - Brasilia, 7/XII/00, aparece creada la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración. A su vez, en la Res. N°. 90/00, XL GMC - Brasilia, 7/XII/00, en el art. 1, se crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR. En la Res. N°. 91/00, XL GMC - Brasilia, 7/XII/00, fue creada la Reunión Especializada de Promoción Comercial Conjunta del MERCOSUR (art. 1). Mediante la Resolución N°. 49/03, LII GMC - Montevideo, 10/XII/03, sería creada la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur. En la Resolución N°. 11/04, LIV GMC – Buenos Aires, 25/VI/04, fue creada la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR.. A su vez en la Resolución N°. 12/04, LIV GMC – Buenos Aires, 25/VI/04, sería aprobada la creación de la Reunión Especializada de Defensores Públicos Oficiales del MERCOSUR. La Decisión N°. 39/04, Belo Horizonte, 16-XII-2004, creó la Reunión Especializada sobre los Organismos gubernamentales de control interno. Mediante la Decisión N°. 10/05, XXVIII CMC-Asunción, 19/VI/05, se decidió crear la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR que estará integrada por los órganos competentes en la materia en los Estados Partes.

Por otra parte, en el art. 6 de la Dec. N°. 59/00, por la que se revisa la estructura del MERCOSUR, se recogen, en el marco de la estructura del Grupo Mercado Común, los siguientes *Comités*: Comité de Cooperación Técnica; Comité de Directores de Aduana; Comité de Sanidad Animal y Vegetal; y el Grupo de Servicios.

El Comité de Cooperación Técnica tiene por función específica la de acompañar la concretización de iniciativas de cooperación técnica entre el MERCOSUR y la Unión Europea o con entidades financiadoras de estudios sobre el MERCOSUR

como el Banco Interamericano de Desarrollo u otras entidades que patrocinan la financiación de eventos sobre el MERCOSUR. El Comité de Cooperación Técnica MERCOSUR aparecía ya en la citada Res. N°. 20/95. La Resolución N°. 77/97 del Grupo Mercado Común se ocupaba ya de las Atribuciones y Procedimientos del Comité de Cooperación Técnica. El Comité de Cooperación Técnica continuaría formando parte de la estructura del Grupo Mercado Común en virtud del art. 6 de la Dec. N°. 59/00 del Consejo del Mercado Común.

Al Grupo de Servicios (comercio de servicios) estaba dedicada ya la Resolución N°. 73/98 del Grupo Mercado Común sobre Composición, Modalidades de Funcionamiento, Criterios e Instrumentos del Grupo de Servicios.

Ocupádonos ahora de los Grupos Ad Hoc, los cuales tienen la función de asesorar al Grupo Mercado Común en lo referente a problemas sectoriales específicos de que se ocupan cada uno de ellos, subrayaremos cómo, por medio de la ya citada Res. N°. 20/95, art. 1 aparecen recogidos, como ya vimos, los siguientes *Grupos Ad Hoc*: Servicios<sup>304</sup>, Aspectos Institucionales, MERCOSUR-ALADI, MERCOSUR-OMC y Azúcar.

Con el ánimo de elaborar recomendaciones para consolidar la Unión Aduanera y avanzar hacia el Mercado Común y ante la conveniencia de profundizar en los trabajos y actividades relativos

---

<sup>304</sup> El Grupo Mercado Común, mediante la Res. N°. 31/98, dando por concluidas satisfactoriamente las tareas que éste le había encomendado, decidió, con base en sus competencias para la negociación de los servicios y en materia de comercio de servicios, en el MERCOSUR, crear el Grupo de Servicios, como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común en materia de servicios, asignándole, entre otras, la tarea de elevar al Grupo Mercado Común propuestas relativas a los criterios e instrumentos conforme a los cuales se celebrarán las negociaciones en materia de compromisos específicos en el ámbito de los servicios; en el art. 7 de la Resolución se daban por concluidas las actividades del Grupo Ad Hoc Servicios.



a las relaciones externas del MERCOSUR, el Grupo Mercado Común, en la Res. N°. 34/95, resuelve constituir, en el ámbito de su estructura, el Grupo Ad-Hoc Relaciones Externas, el cual debería abordar los temas relativos a las relaciones del MERCOSUR con terceros países, agrupaciones de países y organismos internacionales (art. 1). Quedarían así disueltos los Grupos Ad-Hoc MERCOSUR-ALADI y MERCOSUR-OMC, cuyas competencias fueron asumidas por el Grupo Ad-Hoc Relaciones Externas (art. 2), el cual quedaría encargado de tratar los temas concernientes a las relaciones del MERCOSUR con terceros países y organismos internacionales.

El Consejo del Mercado Común, considerando que el ajuste de las políticas públicas que distorsionen la competitividad constituye un objetivo que tiende a garantizar una adecuada distribución de los recursos entre los sectores productivos, acuerda en la Dec. N°. 15/96 (XI CMC - Fortaleza , 17/XII/96) instruir al Grupo Mercado Común al objeto de que cree el Grupo Ad Hoc Tratamiento de las políticas que distorsionan la competitividad (art. 1).

Con la Res. N°. 79/97 (XXVIII GMC - Montevideo, 13/XII/97), el Grupo Mercado Común, en atención a las especiales características de los regímenes de compras gubernamentales, creó el Grupo Ad Hoc Compras Gubernamentales, con la encomienda de ocuparse de la elaboración de un régimen de Compras Gubernamentales de bienes y servicios en el MERCOSUR, que incluya disposiciones respecto de cobertura, trato nacional, disciplinas y procedimientos que hacen a la transparencia y aspectos institucionales conexos (art. 1)<sup>305</sup>.

---

<sup>305</sup> Mediante la Resolución N°. 39/04, Rio de Janeiro, 26-XII-04, fue aprobada la transformación del Grupo Ad Hoc de Compras Gubernamentales en "Grupo de

La Decisión N.º. 7/99 (XVI CMC, Asunción, 15/VI/99) procedía a crear el *Grupo Ad Hoc* “*Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial*” (art. 1.º.), en el ámbito del Grupo Mercado Común, con fundamento en la Declaración Bilateral de San José dos Campos, del 12 de abril de 1999. El Grupo Ad-Hoc examinará la coyuntura económica y comercial de los Estados Partes, evaluará los flujos comerciales tanto intra-zona como extra-zona, y asimismo, sugerirá “propuestas consensuadas sobre cursos de acción recomendables” (art. 2.º.). El Grupo tendrá que presentar al G.M.C. informes periódicos de evaluación de la coyuntura económica y comercial del MERCOSUR (art. 2.º.), y sobre la base de estos informes el G.M.C. transmitirá al Consejo del Mercado Común una evaluación semestral de la coyuntura económica y comercial del MERCOSUR (art. 3.º.).

En el art. 6 de la Decisión del Consejo Mercado Común N.º 59/00, los Grupos «Ad Hoc» pasan a ser los siguientes: Concesiones; Sector Azucarero<sup>306</sup>; Compras Gubernamentales, y Relacionamiento Externo. Los Grupos Ad Hoc, como se indica en este artículo, tienen su duración limitada al cumplimiento de sus respectivos mandatos.

---

Contrataciones Públicas del MERCOSUR” (art. 1). El Grupo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR estará encargado de administrar la implementación del Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR y de su correspondiente Reglamento, así como de ampliar la cobertura y de perfeccionar sus disciplinas generales de aplicación (art. 2).

<sup>306</sup> Previamente el artículo 10º de la Decisión N.º. 7/94 (Arancel Externo Común) acordara: “Constituir Grupos de trabajo Ad - Hoc para definir antes del 15 de octubre de 1994, el régimen de transición de los sectores automotriz y azucarero para su adecuación al régimen de Unión Aduanera, es decir AEC y libre comercio intrazona. En el caso del sector automotriz, dicho grupo deberá acordar también el perfeccionamiento de la Nomenclatura Común para su sector, así como las alícuotas arancelarias correspondientes”.

Aprobada por el Grupo Mercado Común la Res. N.º 14/02 “Grupo Ad-hoc sobre comercio de cigarrillos en el MERCOSUR”, el Consejo del Mercado Común, en Decisión aprobada en III CMC EXT –Buenos Aires, 18/II/2002, en su art. 1, creó el Grupo Ad Hoc sobre Comercio de Cigarros en el MERCOSUR, el cual deberá estar integrado por autoridades de las áreas aduanera y tributaria de los Estados Partes, sin perjuicio de otras autoridades competentes en la materia por dichos Estados. Según el art. 2, el Grupo Ad Hoc deberá analizar las condiciones de producción, comercialización, importación, exportación, mecanismos de control, así como los aspectos tributarios y aduaneros relacionados con la producción y comercialización de los cigarros en el territorio de los Estados Partes. Tal como dispone el art. 3, el Grupo deberá elevar a consideración del Grupo Mercado Común, hasta el 30 de abril del 2002, propuesta con vistas a adoptar al Mercosur de instrumento eficaz de prevención de los ilícitos aduaneros y tributarios relacionados con el comercio de cigarros, así como otras propuestas que considere pertinentes relativas al comercio de cigarros en la región.

En su XLV Reunión Ordinaria, Buenos Aires, 17 y 18 de abril de 2002, luego de un intercambio preliminar de opiniones, las delegaciones coincidieron en la necesidad de crear un Grupo Ad Hoc, subordinado al Grupo Mercado Común, para el tratamiento integral del tema de la integración fronteriza. A tal fin, el Grupo elevó un Proyecto de Decisión a la consideración del Consejo del Mercado Común<sup>307</sup>. En el XXII CMC – Buenos Aires, 5/VII/02, mediante la Dec. N.º. 05/02, sería creado el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza.

---

<sup>307</sup> MERCOSUR/GMC/ACTA N.º 01/02.

En la Dec. N°. 25/04, XXVI CMC – Puerto Iguazú, 07/VII/04, fue creado el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní, el cual “deberá elaborar un proyecto de Acuerdo de los Estados Partes del MERCOSUR relativo al Acuífero Guaraní, que consagre los principios y criterios que mejor garanticen sus derechos sobre el recurso aguas subterráneas, como Estados y en la sub-región” (art. 2).

La Resolución del Grupo Mercado Común N°. 04/04, LIII GMC – Buenos Aires, 31/III/04, creó el “Grupo Ad Hoc Sanitario y Fitosanitario” (GAHSF) dependiente del Grupo Mercado Común.

Mediante la Res. N°. 13/04, LIV GMC – Buenos Aires, 25/VI/04, fue creado el Grupo Ad Hoc sobre Biotecnología Agropecuaria.

A su vez, en la Resolución N°. 09/05, LVII GMC – Asunción, 15/IV/05, se produjo la aprobación de la creación del “Grupo Ad Hoc de Consulta y Coordinación para Negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC)”, con la finalidad de coordinar las posiciones y definir modalidades de negociación en materia de acceso a mercados en el ámbito de esos instrumentos.

A la vista de todo lo expuesto y como queda de manifiesto, en el MERCOSUR se produjo la *multiplicación de grupos de trabajo y grupos ad hoc*, que hace pensar en la “*comitología europea*”<sup>308</sup>. Tal vez resultaría conveniente llevar a cabo una evaluación general de su efectividad y una reestructuración en la que se ponga énfasis

---

<sup>308</sup> Cfr. DABÈNE, O.: “¿Todavía tiene un proyecto el Mercosur?”, *Mercosul no limiar...*, cit., p. 159.

en su mayor dotación de medios, mejor especificación de fines, y en su coordinación<sup>309</sup>, la cual podría ser llevada a cabo por una renovada Secretaría Administrativa entendida ya como una Secretaría Técnica o, mejor aun, como una Secretaría General.

**3. Un órgano normativo y predominantemente ejecutivo (resistencia de mínimos y base de supranacionalización): La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CMC).**

**a) La CMC como órgano de asistencia y con competencias normativas.**

La *Comisión de Comercio* del MERCOSUR fue creada para asistir al Mercado Común con anterioridad al Protocolo de Ouro

---

<sup>309</sup> CRISTALDO MONTANER apunta: "Inicialmente las actividades del GMC y de los SGT estimularon el conocimiento mutuo de los funcionarios estatales y contribuyeron a desarrollar motivación y un espíritu de equipo, alentando el compromiso y ayudando a asentar las negociaciones en las agendas nacionales con competencia en cada uno de los temas tratados. Después de mediados de la década de los noventa, sin embargo, la efectividad del GMC se resintió debido al número creciente de temas irresueltos en las instancias superiores y sin acuerdo en los grupos técnico-negociadores de nivel inferior, integrados por funcionarios sin suficiente autoridad para decidir. Cuando no había acuerdo en los niveles decisorios superiores sobre el contenido preciso de un objetivo o instrucción, los estamentos técnicos simplemente replicaban el disenso sin conseguir avanzar. Esto deterioraba tanto el estímulo de quienes participaban del proceso como su credibilidad. Los problemas se agravaron debido a que los funcionarios estatales estaban con frecuencia sobrecargados de responsabilidades: las restricciones presupuestarias generalmente hacían que éstos debieran agregar a sus tareas tradicionales las nuevas responsabilidades derivadas del proceso de negociación intra-regional. La efectividad de la tarea de los SGT también se vio afectada negativamente por la desconexión de los foros negociadores entre sí, aun en áreas donde los temas estaban plenamente vinculados" (CRISTALDO MONTANER: *Integración...*, cit., pp. 178-179).

Preto mediante la Decisión N°. 9 del C.M.C., en 1994<sup>310</sup>. Posteriormente, la Comisión de Comercio habría de ser confirmada e incorporada, como ya hemos visto, dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR, por el citado Protocolo. Está dotada, como ya adelantamos, de competencia normativa.

La Comisión está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por cada Estado Parte y coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores (art. 17 del Protocolo de Ouro Preto). Los representantes de cada Estado Parte constituyen la correspondiente Sección Nacional, la cual es denominada con la sigla CCM-SN (art. 2 del Reglamento Interno de la Comisión de Comercio)<sup>311</sup>. Cada Estado Parte, por intermedio del Estado Parte, comunicará formalmente al Grupo Mercado Común la composición y modificaciones de su respectiva CCM-SN (art. 4 del Reglamento Interno)<sup>312</sup>.

---

<sup>310</sup> La creación de esta Comisión suscitara críticas en cuanto a su legalidad. En este sentido, en PÉREZ OTERMÍN: *El Mercado Común del Sur...*, cit., pp. 81 y ss.; MARTÍNEZ PUÑAL: *La solución...*, cit., p. 36. Algunos autores entendieron que la Dec. N°. 9 violaba el art. 18 de P.O.P., que estableciera la necesidad de un nuevo tratado para promover modificaciones en la estructura institucional. FRANCESCHINI DA ROSA, L.F.: *Mercosul e função judicial. Realidade e superação*, São Paulo, 1997, p. 86.

<sup>311</sup> El Reglamento Interno de la Comisión de Comercio había sido adoptado en un primer momento por la Directiva N°. 1/94 CCM y homologado por la Resolución N°. 49/94 GMC. Sería derogado por el art. 22 de un nuevo Reglamento, el cual sería aprobado por la Directiva N°. 5/96 (XIII CCM) homologado por la Resolución N°. 61/96 (XXII GMC).

<sup>312</sup> Las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio están compuestas por cuatro miembros titulares y cuatro suplentes que, escogidos por cada Parte Contratante, son coordinados por el respectivo Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Presidencia Pro Tempore de la Comisión de Comercio del Mercosur será ejercida en forma rotativa y temporal por el Estado Parte que ejerza la Presidencia Pro Tempore del Consejo del Mercado Común (art. 7 del Reglamento Interno).

El P.O.P. dispone asimismo que la Comisión de Comercio del Mercosur, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común (art. 16 del P.O.P. y 5 del Reglamento Interno de la Comisión de Comercio), le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países (art. 16 del Protocolo de Ouro Preto). A las funciones que acabamos de recoger, le añade el Reglamento Interno de la Comisión de Comercio en su art. 1, lo que sigue: atender las consultas presentadas por los Estados Parte; y considerar las reclamaciones que se presenten en virtud de lo

---

Según el art. 8 del Reglamento Interno de la Comisión de Comercio, "Corresponde a la Presidencia Pro Tempore:

a) convocar las reuniones ordinarias y extraordinarias de la CCM mediante comunicaciones directas con las demás Secciones Nacionales, y presidir esas reuniones;

b) recibir de las Secciones Nacionales o del GMC, solicitudes relativas a la realización de reuniones extraordinarias de la CCM, comunicar esas solicitudes a las demás Secciones Nacionales y convocar las reuniones extraordinarias;

c) comunicar, con antelación a la reunión, a las Secciones Nacionales el proyecto de agenda para las reuniones ordinarias y extraordinarias, así como todas las solicitudes formuladas por los Estados Parte con respecto al contenido de la agenda, o a la realización de las reuniones extraordinarias;

d) comunicar en el término de cuarenta y ocho (48) horas del cierre de las reuniones ordinarias o extraordinarias, las Directivas y Propuestas adoptadas ad-referendum de un Estado Parte ausente conforme al Art.13 de este Reglamento;

e) recibir las presentaciones que hagan las Secciones Nacionales de la CCM para iniciar el procedimiento de reclamaciones establecido en el Anexo del Protocolo de Ouro Preto, y tomar las providencias necesarias para incluir esas presentaciones en la primera reunión siguiente de la CCM;

f) comunicar a los CT las decisiones de la CCM relativas a la realización de estudios, recomendaciones y dictámenes, recibir los mismos y transmitirlos a las Secciones Nacionales de la CCM;

g) Informar al GMC sobre lo actuado durante su mandato".

establecido en el Artículo 21 del Protocolo de Ouro Preto y 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del Anexo al Protocolo de Ouro Preto).

La Comisión de Comercio del MERCOSUR es, pues, un órgano técnico encargado del control de los mecanismos de política comercial del MERCOSUR; estando asesorada por varios Comités Técnicos que abordan temas específicos del área comercial.

Las funciones de la Comisión son objeto de un mayor desarrollo en el art. 19 del P.O.P., siendo las siguientes: “I. velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio; II. considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y el cumplimiento del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común; III. efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Partes; IV. analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular Propuestas a este respecto al Grupo Mercado Común; V. tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes; VI. informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial, sobre la tramitación de las solicitudes recibidas y sobre las decisiones adoptadas respecto de las mismas; VII. proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones de las normas existentes en materia comercial y aduanera del Mercosur; VIII. proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de **ítem** específicos del arancel externo común, inclusive para contemplar casos referentes a nuevas actividades producidas en el ámbito del Mercosur; IX. establecer los comités



técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos; X. desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el Grupo Mercado Común; adoptar el Reglamento Interno, que someterá al Grupo Mercado Común para su homologación” (art. 19 P.O.P.)<sup>313</sup>.

Establece el art. 21 del Protocolo de Ouro Preto que, además de las funciones y atribuciones establecidas en los artículos 16 y 19 del presente Protocolo, corresponde a la Comisión de Comercio del Mercosur la consideración de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del Mercosur, originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares - personas físicas o jurídicas -, relacionadas con las situaciones previstas en los artículos 1 o 25 del Protocolo de Brasilia, a tramitar de acuerdo con el Anexo al Protocolo de Brasilia<sup>314</sup>, cuando estuvieran dentro de su área de competencia, examen que no obstaría la acción del Estado Parte que efectuó la reclamación, al amparo del Protocolo de Brasilia para Solución de Controversias<sup>315</sup>.

---

<sup>313</sup> Resulta claro que la Comisión de Comercio del MERCOSUR puede solicitar al Grupo Mercado Común “nuevas normas o modificaciones de las normas existentes en materia comercial y aduanera del Mercosur”. A nuestro juicio, no hay duda de que estaríamos ante la proposición de normas a adoptar por el Grupo Mercado Común, en virtud de la *iniciativa* de la Comisión.

<sup>314</sup> Asimismo en art. 16 del Reglamento Interno de la Comisión de Comercio.

<sup>315</sup> Las funciones y competencias de la Comisión de Comercio habrían de ser objeto todavía de un desarrollo mayor en el art. 6 de su Reglamento Interno, según el cual “corresponde a la CCM:

I. Efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Parte.

II. Analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la Unión Aduanera y formular Propuestas a este respecto al GMC.

En relación con la solución de controversias, hay que indicar que el art. 15 de su Reglamento Interno (Dir. 5/96, XII CCM) dispuso que “la CCM establecerá un mecanismo para facilitar en su ámbito Consultas entre los Estados Partes sobre las materias de su competencia”. Realmente, el Reglamento confirma una acción que había sido formalizada el año anterior, a partir de una Propuesta del Paraguay perfeccionada por Argentina, en la VI Reunión de la C.C.M. mediante la Directiva N°. 13/95 “Mecanismo de Consulta ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR”, como una alternativa potestativa previa a la utilización de los

---

III. Tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del AEC y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte, por medio de Directivas adoptadas con base en la normativa emanada del Consejo del Mercado Común y del GMC.

IV. Informar al GMC sobre la tramitación de las presentaciones recibidas respecto de la evolución y aplicación de los instrumentos de política comercial común y sobre las decisiones adoptadas.

V. Proponer al GMC nuevas normas o modificaciones de las normas existentes en materia comercial y aduanera del MERCOSUR.

VI. Proponer al GMC la revisión de las alícuotas arancelarias de ítem específicos del AEC, inclusive para contemplar casos referidos a nuevas actividades productivas en el ámbito del MERCOSUR.

VII. Considerar y pronunciarse sobre las consultas que presenten los Estados Parte a través de sus respectivas Secciones Nacionales.

VIII. Considerar y pronunciarse sobre las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales, originadas por los Estados Parte o en demandas de particulares, relacionadas con la interpretación, aplicación o incumplimiento de la normativa MERCOSUR, o con medidas legales o administrativas de los Estados Parte de efecto restrictivo o discriminatorio, que violen los compromisos acordados en el ámbito del MERCOSUR; de acuerdo con el art. 21 y el Anexo del Protocolo de Ouro Preto.

IX. Crear los Comités Técnicos (CT) necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, incluso para la consideración de las reclamaciones, establecer las condiciones con que operarán y supervisar sus actividades.

X. Desempeñar toda otra tarea que le solicite el GMC”.

mecanismos de solución de controversias recogidos en el P.B. o en el P.O. P.<sup>316</sup>.

Es de destacar que la Comisión de Comercio del MERCOSUR se pronuncia por medio de *Directivas*, de *carácter obligatorio* para los Estados Partes, y de Propuestas (art. 20 del Protocolo de Ouro Preto)<sup>317</sup>. En una Disposición final del Reglamento Interno (art. 20), se indica que los asuntos vinculados al funcionamiento de la Comisión de Comercio “no previstos en el presente Reglamento estarán regidos por la normativa general vigente en el Mercosur”.

Corresponde, según el art. 3 del Reglamento Interno, a la Coordinación de cada C.C.M.-S.N.: a) presentar a la C.C.M. las propuestas de su Sección Nacional, y b) mantener comunicación fluida con las demás Secciones Nacionales.

La Comisión de Comercio se reunirá por lo menos una vez al mes o siempre que le fuera solicitado por el Grupo Mercado

---

<sup>316</sup> La Directiva N°. 13/95, revocada por la Directiva N°. 6/96, que, a su vez, fue sustituida por la Directiva N°. 17/99, estableció, como acabamos de señalar, el Mecanismo de Consultas en la Comisión de Comercio del Mercosur, el cual ha sido de suma importancia para la disminución de los asuntos susceptibles de desembocar en una controversia entre los Estados Parte. Las consultas son presentadas en el ámbito de las reuniones ordinarias o extraordinarias de la C.C.M., pudiendo ser efectuadas en relación a uno o más Estados para intercambiar informaciones o solucionar inconvenientes relacionados con los instrumentos de política comercial. Dicho procedimiento no es obligatorio, pudiendo los Estados, en cualquier momento, recurrir directamente al procedimiento previsto para llevar a cabo reclamaciones en el Protocolo de Brasilia o en el Protocolo de Ouro Preto, poniéndose con ello fin al mecanismo de consultas en trámite.

Sobre la experiencia de funcionamiento del Mecanismo, GARNELO, V.: ***Evolución institucional y jurídica del Mercosur***, BID-INTAL, Buenos Aires, 1997, pp. 16-18.

<sup>317</sup> Las Directivas son numeradas a partir del número 1, siendo indicado a continuación el año e identificadas con las siglas “MERCOSUR/CCM/DIR N.º....”.

Común o por cualquiera de los Estados Partes (art. 18 del Protocolo de Ouro Preto). En forma extraordinaria, se reunirá a solicitud del Grupo Mercado Común o de un Estado Parte (art. 9 del Reglamento Interno de la Comisión de Comercio)<sup>318</sup>.

En el art. 11 de Reglamento se señala que la C.C.M. sesionará con la presencia de, por lo menos, tres Estados Parte, lo cual plantea algunas dudas en materia de *toma de decisiones* las cuales son resueltas en el art. 13, en virtud del cual —en la línea de la Dec. N°. 4/93 ya vista anteriormente— las Directivas y las Propuestas de la CCM serán adoptadas por *consenso* y con la presencia de los representantes de todos los Estados Parte, siguiendo lo preceptuado en el art. 37 del Protocolo de Ouro Preto. Ahora bien, en el caso de ausencia de los representantes de un Estado Parte, las Directivas y las Propuestas consensuadas por las delegaciones presentes se adoptarán *ad-referendum* de la aprobación por el Estado Parte ausente, considerándose adoptadas si en el plazo de treinta días posteriores a la reunión, el Estado Parte ausente en ella no formula objeciones totales o parciales.

---

<sup>318</sup> CRISTALDO MONTANER escribe: “La razón para el establecimiento de la CCM en 1994 fue la necesidad de administrar las cuestiones vinculadas al comercio intra-regional de carácter rutinario y de implementar y hacer el seguimiento de los instrumentos de política comercial común. Conceptualmente, la CCM habría de ser el locus institucional en el cual los funcionarios estatales vinculados con el comercio exterior se reunirían e interactuarían de manera regular. No obstante, a pesar de que el reglamento interno de la CCM establecía que ésta se reuniría en forma ordinaria una vez al mes, en los hechos esto nunca sucedió. La CCM (al igual que los Comités Técnicos que se encontraban bajo su órbita) sufrieron muchos de los mismos problemas que el GMC y los SGT. En particular, si bien los Comités Técnicos combinaban la tarea de desarrollar negociaciones técnicas y administrar las disputas comerciales, en la práctica las segundas distrajeran energías respecto de las primeras. Un indicador de ello es el hecho de que después del pico alcanzado en 1995, el número de Directivas emitidas por la CCM mostró una tendencia claramente deficiente” (CRISTALDO MONTANER: *Integración...*, cit., pp. 180-181).

Como pone de manifiesto PEROTTI: “Si bien es cierto que la modalidad del consenso en la forma de sanción no ha sido alterada en lo sustancial, no puede negarse que, al menos, ha sufrido una considerable relativización, a lo que debe sumarse la carga política de la formulación de objeciones *a posteriori*”, si bien, como precisa OPERTTI, las citadas alteraciones (sesión con 3 Estados y adopción de normas *ad referendum*) al separarse del sistema general “podrían ser causa de impugnación por ilegalidad... del Reglamento o, al menos, de apartamiento de la ortodoxia intergubernamental”<sup>319</sup>.

En la eventualidad de que un proyecto de Directiva o de Propuesta no hubiese sido considerado por falta de quorum o no hubiese logrado el consenso de los Estados Parte durante dos reuniones consecutivas de la C.C.M., ordinarias o extraordinarias, tales proyectos serán remitidos al G.M.C. para su tratamiento (art. 14 del Reglamento).

Se recogerá en Acta oficial todo lo actuado en las reuniones ordinarias y extraordinarias de la C.C.M. (art. 12 del Reglamento Interno).

### **b) Los Comités Técnicos como órganos auxiliares.**

La Comisión de Comercio del MERCOSUR se ve apoyada en el desempeño de sus funciones por una serie de *órganos auxiliares*, de entre los cuales, destacaremos los *Comités Técnicos*<sup>320</sup>. Los Comités Técnicos fueron introducidos por el

---

<sup>319</sup> OPERTTI BADÁN: “Sistema de solución de controversias en el Mercosur”, *Revista Jurisprudencia Argentina*, 1999-III, pp. 845-846.

<sup>320</sup> Los distintos Comités Técnicos 1 a 10 fueron creados por medio de la Directiva de la Comisión de Comercio del Mercosur N°. 1/95. Algunos de los Comités continuaron las tareas de los Sub-Grupos de Trabajo del G.M.C. y otros fueron creados específicamente para atender problemas sectoriales.

Protocolo de Ouro Preto, el cual contempla, en el art. 19, aptdo. 9 de dicho Protocolo, la posibilidad de su creación por la C.C.M. (precisada asimismo en los arts. 6, aptdo. D y arts. 15 a 17 del Reglamento de ésta), la cual debe señalar expresamente las condiciones de operación de los mismos<sup>321</sup>.

Todos los Comités Técnicos se ocupan de la recolección de las informaciones referidas a su accionar específico y a la elaboración de informes, solicitados por la C.C.M., relativos a la aplicación de los instrumentos y políticas comunes y a la elaboración de

---

<sup>321</sup> Sobre la situación y funcionalidad de los Comités Técnicos, escribió BERNAL MEZA:

*"C.T. 1: Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías:* Funciona y se reúne normalmente.

*C.T. 2: Asuntos Aduaneros:* Funciona y se reúne normalmente.

*C.T. 3: Normas y Disciplinas Comerciales:* Funciona normalmente, aunque en el primer semestre de 1999 no tuvo ninguna reunión de trabajo.

*C.T. 4: Políticas Públicas que distorsionan la Competitividad:* Este Comité no funciona, porque no hay acuerdo sobre los temas de fondo.

*C.T. 5: Defensa de la Competencia:* Si bien se reúne normalmente no se llega aún a resultados concretos.

*C.T. 6: Prácticas desleales y Salvaguardias:* Por su propio éxito ha sufrido una evolución. Se le retiró el número como comité y actualmente se denomina "Comité de Defensa Comercial y Salvaguardia". Durante su funcionamiento como C.T. 6 reglamentó las prácticas desleales, por lo cual su cometido llegó a feliz término.

*C.T. 7: Defensa del Consumidor:* Se reúne con cierta regularidad, pero su funcionamiento es relativo, por falta de acuerdos.

*C.T. 8: Restricciones y Medidas No Arancelarias:* Esta Comisión cumplió también con todos sus objetivos. Es posible que derive a un "comité" más permanente, que se reformule o desaparezca.

*C.T. 9: Sector Automotriz:* Si bien se reúne normalmente, su funcionamiento -en cuanto a labores específicas- es relativo, ya que sus temas de trabajo son tratados directamente en las reuniones de Ministros de Industria.

*C.T. 10: Sector Textil:* Su funcionamiento es relativo, porque tiene poco contenido específico desde el punto de vista de las directivas con que la CCM lo creó".

BERNAL-MEZA: *Sistema Mundial...*, cit., pp. 280-282.

opiniones técnicas (para lo cual tienen libertad de recurrir a especialistas), que son de carácter no vinculante. Eran los siguientes: Comité Técnico N.º. 1 “Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías”; Comité Técnico N.º. 2 “Asuntos Aduaneros”<sup>322</sup>; Comité Técnico N.º. 3 “ Normas y Disciplinas Comerciales”; Comité Técnico N.º. 4 “Políticas Públicas que distorsionan la Competitividad”; Comité Técnico N.º.5 “Defensa de la Competencia”; Comité Técnico N.º. 6 “Prácticas Desleales y Salvaguardias”, cuyas funciones serían transferidas para el Comité de Defensa Comercial y de Salvaguardias; Comité Técnico N.º. 7 “Defensa del Consumidor”; Comité Técnico N.º. 8 “Restricciones y Medidas no Arancelarias”; Comité Técnico N.º. 9 “Sector Automotriz”; y Comité Técnico N.º. 10 “Sector Textil”<sup>323</sup>.

Desde una valoración general, hay que advertir que los Comités Técnicos *no* pueden tener *capacidad decisoria* sino solamente de *asesoría* y *apoyo* a las actividades de la competencia de la Comisión de Comercio. Pueden recurrir a la ayuda de especialistas y a la consulta a sectores específicos. Sus decisiones son *consensuales*, aunque puede haber discordancias y las mismas ser presentadas -fundadamente- a la C.C.M.

---

<sup>322</sup> Por medio de la Directiva N.º. 2/95 CMC, Estructura del CT N.º. 2, en su art. 1, fueron creados en su seno diversos Subcomités Técnicos: Controles y Operativa de Frontera, Legislación Aduanera, Informática Aduanera y Valoración.

<sup>323</sup> En el art. 7 de la Dec. del Consejo Mercado Común N.º. 59/00 se eliminan los Comités Técnicos N.º. 6 (Prácticas Desleales de Comercio), 8 (Medidas y Restricciones No Arancelarias), 9 (Sector Automotriz) y 10 (Sector Textil).

### **III) Instituciones consultivas. *En expectativa de consulta.***

#### **1. *A la espera de la representación popular: La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).***

##### **a) *La CPC como un órgano sin competencias legislativas.***

El *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo*, firmado por Argentina y Brasil en noviembre de 1988, había creado, además de una Comisión Ejecutiva y Comisiones Técnicas, la Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración, a la cual ya hicimos referencia. Estaba compuesta por doce legisladores de cada país, designados por los respectivos poderes legislativos, con un mandato de dos años (art. 4 del Tratado de Integración). Con carácter consultivo, su misión era la de examinar los resultados de las negociaciones desarrolladas por los representantes de los gobiernos, con vistas a realizar las recomendaciones necesarias a los respectivos poderes legislativos. Era una forma de facilitar la aprobación legislativa<sup>324</sup>. La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR vendría, pues, a heredar la filosofía de la citada

---

<sup>324</sup> Como escribe PASSINI MARIANO: “Desta forma, a CPC tornou-se um órgão de consulta formal dos negociadores, e não um órgão de negociação cuja característica seria representar a sociedade, tal qual facia em âmbito nacional. Isto significa que o poder não estava dividido de forma equilibrada entre órgãos executivo e legislativo, e sim que o segundo estaria no contexto de negociação da integração, subordinado ao primeiro, pois perdia a capacidade de iniciativa, não era obrigatório e não tinha controle sobre o andamento das negociações levadas a cabo pelos representantes do Poder Executivo que participavam da Comissão de Execução” (PASSINI MARIANO: *A Estrutura Institucional...*, cit., pp. 52-53).



Comisión<sup>325</sup>. Con todo, conviene precisar que el alcance de la proyección de la Comisión Parlamentaria Conjunta en materia de competencias en general, si atendemos a lo recogido en la letra del Protocolo de Ouro Preto, sería aun menor que el de la Comisión argentino-brasileña. En este sentido cabe ya avanzar que se trata de un órgano que no posee competencias legislativas o de control del resto de los órganos del Mercosur. De hecho, esto no resulta sorpresivo si se tiene en cuenta, como recuerdan GENEYRO y MUSTAPIC, que el esquema de gobierno del Mercosur, intergubernamental, deposita el poder legislativo en el Consejo del Mercado Común. Por otra parte, la misma regla de toma de decisiones de la C.P.C. privilegia la nación, por lo cual es en este ámbito donde se ejerce la función de control. En segundo lugar, conviene subrayar que, comparando con la capacidad de efectuar recomendaciones previas que tenía la Comisión en el tratado bilateral argentino-brasileño de 1988, puede sostenerse que la instancia parlamentaria del Mercosur ha retrocedido en su capacidad de influencia<sup>326</sup>.

El *Tratado de Asunción* efectúa en su art. 24 una referencia puramente formal a la representación parlamentaria, sin embargo con su mención se manifestaba la conciencia de los poderes ejecutivos de que en este proyecto de integración, como en todo aquél en que están involucrados los pueblos, resulta necesaria la participación de los órganos representativos. El art. 24 del Tratado de Asunción afirma lo siguiente: “Con el objeto de facilitar el

---

<sup>325</sup> PASQUARIELLO MARIANO, K., VIGEVANI, T., y FERNANDES DE OLIVEIRA, M.: “Democracia e actores políticos no Mercosul”, *O Mercosur no limiar...*, cit., p. 270.

<sup>326</sup> Cfr. GENEYRO, R. R. y MUSTAPIC, A. M.: “Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución”, *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, G. Caetano, R. Perina (eds.), Montevideo, 2000, pp. 84-85.

avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado”. A la cumbre de Asunción, los negociadores de los cuatro países asistieron acompañados por los Presidentes y miembros componentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores de Senadores y Diputados de sus respectivos Congresos; por tal razón, y ante la presión de los parlamentarios asistentes que advertían que no tenían participación alguna en el proceso que se iniciaba, se resolvió la inclusión de una norma (la última del tratado, y entre las disposiciones generales), por lo que se creó una Comisión que sirviese a los fines de la comunicación entre los Poderes Ejecutivos y sus parlamentos<sup>327</sup>.

La “I Reunión Parlamentaria del Mercosur” tuvo lugar, a iniciativa de la Cámara de Diputados del Paraguay, en Asunción, los días 7 y 8 de mayo de 1991, con un temario que se iniciaba con todo lo concerniente a la aplicación del art. 24 del Tratado de Asunción. Fue una reunión de diputados de los cuatro países en cuyo Documento Final, aptdo. 1 de éste, se acordó la creación “hasta tanto sea aprobado el Tratado de Asunción por los Parlamentos respectivos y a objeto del estudio del Artículo 24 del

---

<sup>327</sup> Sobre la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta, ver MOYA DOMÍNGUEZ, M<sup>a</sup>.T.: “La Comisión Parlamentaria Conjunta. Un órgano del MERCOSUR que contribuye al proceso de integración”, *Perspectivas institucionales...*, cit., disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/28moya.htm>; Id.: “El rol del Parlamento en el proceso de integración del Mercosur”, *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización*, Vol. IV, julio 1998, pp. 165-180; FOGAÇA, J.: “Integração eo poder legislativo regional”, *O Mercosul e a Comunidade Europeia. Uma abordagem comparativa*, Coord. J. Algorta Pla, Porto Alegre, 1994, pp. 116-119.

mismo, un grupo de trabajo que presente sus conclusiones en un plazo de 30 días, respecto del funcionamiento y atribuciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta para cuyo efecto también se formula una invitación a los Senados de los respectivos países". Asimismo, en el aptdo. 2 del citado Documento Final, se acordó "recomendar a las respectivas Comisiones de Relaciones Exteriores, o Internacionales, según el caso, intercambiar informaciones y constituir Subcomisiones que tengan a su cargo la recopilación de las Leyes de sus respectivos países que se verán afectadas por el Tratado de Asunción"<sup>328</sup>.

Una "II Reunión Parlamentaria del Mercosur" fue celebrada en Buenos Aires el 19, 20 y 21 de septiembre de ese año 1991. En dicha reunión, ya con integración de diputados y senadores, en su Documento Final, después de declarar "(l)a necesidad de institucionalizar la voluntad política de los Parlamentos de los cuatro países de participar activamente en el proceso de integración del Mercosur", se acordó en su aptdo. 2 la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, previéndose su primera forma de integración (ocho senadores y ocho diputados por cada Parlamento nacional), su conformación inicial de atribuciones y sus autoridades provisionales. En el aptdo. 5 se resolvía: "Manifiestar la decisión política de crear el Parlamento del Mercado Común del Sur para avanzar hacia las metas de integración de nuestros pueblos"<sup>329</sup>.

---

<sup>328</sup> Documento Final de la I Reunión de Parlamentarios del Mercosur, Asunción, 8 de mayo de 1991, **Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay**, septiembre 1992, p. 28; **Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1991 a 1994**, Secretaría Administrativa Permanente, Tomo I, Montevideo, 1996.

<sup>329</sup> Documento Final de la II Reunión Parlamentaria del Mercosur, Buenos Aires, 20 de septiembre de 1991, **Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay**, septiembre 1992, pp. 35-36; **Mercosur**.

La constitución formal de la Comisión tendría lugar finalmente en la "III Reunión de Parlamentarios del Mercosur", celebrada en Montevideo los días 6 y 7 de diciembre de 1991<sup>330</sup>. En esta reunión asumió la Presidencia de la Comisión el diputado argentino Saturnino Aranda y fueron establecidas la Mesa Directiva y las Subcomisiones, aprobándose, asimismo, el primer

---

**Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1991 y 1996**, Secretaría Administrativa Permanente, Tomo II, Montevideo, 1996.

<sup>330</sup> Sobre la Comisión Parlamentaria Conjunta: "Texto de la intervención del Director del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Dr. Jorge Grandi, con motivo de la apertura de los trabajos del Seminario "Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta", Buenos Aires, 3 de junio de 1998, **Perspectivas institucionales...**, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/01grandi.htm>); "Documento de Síntesis CEFIR. La Comisión Parlamentaria Conjunta. Una visión de su funcionamiento", **Perspectivas institucionales...**, cit., disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/02cefir.htm>); ABREU: "La Comisión Parlamentaria Conjunta y los Parlamentos de los Estados miembros del MERCOSUR", **Perspectivas institucionales...**, cit., (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/05abreu.htm>); PALARINO, R.: "Competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta y los vínculos con otros órganos del MERCOSUR", **Perspectivas institucionales...**, cit., (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/06palari.htm>); MOAVRO: "Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y sus vínculos con otros órganos e instancias del MERCOSUR: Alternativas para su reforzamiento", **Perspectivas...**, cit., (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/08moavro.htm>); DRUMMOND: "Las competencias de la Comisión Parlamentaria...", cit.; COELHO, L.: "La organización de la Comisión Parlamentaria Conjunta en Secciones Nacionales", **Perspectivas...**, cit., (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/11coelho.htm>); NÚÑEZ LÓPEZ: "La cooperación Unión Europea-MERCOSUR...", cit.; SANGUINETTI, D.: "Información, comunicación y estructura administrativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta", **Perspectivas...**, cit., (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/14sangu.htm>); MOYA DOMÍNGUEZ.: "La Comisión Parlamentaria...", cit.; "Pronunciamento do Deputado Paulo Bornhausen por ocasião da sua despedida da presidência da representação brasileira da Comissão Parlamentaria Conjunta", **Mercosul Informativo**, Ano IV, Núm. 10, 1999, pp. 14-18.

Reglamento del organismo<sup>331</sup>. Entre otras disposiciones referentes a distintos aspectos como composición del cuerpo, subcomisiones, sistema de reuniones, funcionamiento de la mesa directiva, etc., en el Reglamento se fijaban de forma expresa las funciones y atribuciones de la Comisión. En el art. III del Reglamento, después de reafirmar que la misma tendría "carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas", se recogían una serie de funciones, entre las cuales figuraba el acompañamiento de la "marcha del proceso de integración", el desarrollo de "las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur", "constituir Subcomisiones para el análisis de los temas relacionados con el actual proceso de integración", "emitir recomendaciones respecto a la conducción del proceso de integración", "realizar los estudios necesarios tendientes a armonizar las Legislaciones de los Estados Partes, proponer normas de derecho comunitario referidas al proceso de integración y elevar las conclusiones a los Parlamentos nacionales"<sup>332</sup>.

---

<sup>331</sup> El texto del Reglamento que la Comisión se había dado "de hecho" puede ser consultado, entre otros, en ***Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay***, septiembre 1992, pp. 53-63. El 13 de diciembre de 1994 fue modificado el Reglamento Interno, al objeto de atender a la necesidad de proporcionar el marco jurídico para la actuación de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Conjunta (Res. 2/1997). El Reglamento sería aprobado con algunas modificaciones, finalmente, por la Comisión en su V Reunión (Asunción, 2-5/8/95), tomando conocimiento el CMC en su IX Reunión (Punta del Este, 6-7/12/95).

<sup>332</sup> ***Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1991 a 1994***, Secretaría Administrativa Permanente, Tomo I, Montevideo, 1996.

"La aprobación del Reglamento posibilitó la formalización de reuniones de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Además de ello, el Reglamento define determinadas competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que no estaban atribuidas en el Tratado de Asunción. Es de resaltar esta sensibilidad política frente al proceso de integración, que llevó a que los parlamentarios definieran un conjunto de competencias

La Comisión Parlamentaria Conjunta, se convierte en órgano efectivo del MERCOSUR por medio del artículo 1º. del Protocolo de Ouro Preto. Sus funciones y atribuciones aparecen recogidas en la Sección IV, arts. 22, 23, 24, 25, 26, y 27 del mencionado Protocolo referentes a esta institución del MERCOSUR.

Como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes del MERCOSUR, la *Comisión Parlamentaria Conjunta* supone una *cierta parlamentarización* si bien *no constituye un Parlamento*. La incorporación de la CPC a la estructura orgánica del Mercosur se ha dicho que constituye un avance fundamental en los desarrollos institucionales del proceso de integración. Representa la evidencia más concreta del compromiso democrático asumido por los Estados partes en el ámbito del Mercosur, ya que es el órgano que representa a los parlamentos de los cuatro países<sup>333</sup>; pero, como ya tuvimos ocasión de subrayar: “Concordamos com os Autores, mas reconhecemos que a simples criação desse órgão não torna o processo de integração muito mais democrático, levando em consideração que os parlamentares que compõem a Comissão Parlamentar Conjunta aí estão como representantes dos

---

que fueron más allá de una “polea de transmisión del proceso”, que no significaran un cuestionamiento de las bases de funcionamiento del mismo” (“Documento de Síntesis CEFIR. La Comisión Parlamentaria Conjunta – Una visión de su funcionamiento”, *Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, CEFIR, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/dt28-toc.htm>).

<sup>333</sup> BOLDORINI, M<sup>a</sup>. C. y CZAR DE ZALDUENDO, S.: “La estructura jurídico-institucional del Mercosur después del Protocolo de Ouro Preto”, *Boletín Informativo Techint*, N<sup>o</sup>. 283, julio-septiembre, 1995, p. 45.

Congressos dos Estados Partes e não como representantes dos cidadãos”<sup>334</sup>.

La Comisión Parlamentaria Conjunta, “órgano representativo de los Estados Partes” (art. 22 del Protocolo de Ouro Preto), tiene una composición diseñada sobre la base de un número igual de parlamentarios representantes de los Estados Partes (art. 23 de Protocolo de Ouro Preto), que son designados “por los respectivos Parlamentos Nacionales conforme a sus respectivos procedimientos internos” (art. 24 del Protocolo de Ouro Preto). La citada Comisión y el Foro Consultivo Económico-Social, del que nos ocuparemos después, vendrían a funcionar a modo de órganos de representación del MERCOSUR.

Basado en el respeto del principio de separación de poderes se establece en el art. 27 del Protocolo de Ouro Preto que la Comisión Parlamentaria Conjunta adoptará su Reglamento Interno. El primer Reglamento se adoptó en la III Reunión de Parlamentarios del MERCOSUR (6 y 7 de diciembre de 1991, Montevideo), previéndose delegaciones parlamentarias de hasta dieciséis miembros por Estado, lo que suma un máximo de unos sesenta y cuatro miembros para el total de la Comisión Parlamentaria. Estos números se mantuvieron en las sucesivas modificaciones del Reglamento de la Comisión Parlamentaria llevadas a cabo a efectos de adaptarlo al funcionamiento de ésta. Así, en el Reglamento aprobado por la Recomendación N°. 3/95<sup>335</sup> y en el aprobado por la Resolución C.P.C. N°. 16, del 25 de junio de 1996. Serían igualmente tales números recogidos en el

---

<sup>334</sup> MARTÍNEZ PUÑAL e SANTOS CARNEIRO: “O futuro do Mercosul: crises...”, cit., p. 4503.

<sup>335</sup> En el art. 13 de este Reglamento se incluyen las Resoluciones como actos a aprobar por la Comisión, las cuales ya venían siendo emitidas por ésta desde su instalación.

Reglamento aprobado por la Resolución C.P.C. N°. 2, de 13 de diciembre de 1997, en el Reglamento producto de la XV Reunión Plenaria, 28 de junio de 2000, Santa Fé, Argentina, así como en el actualizado en septiembre de 2001<sup>336</sup>. La Comisión Parlamentaria Conjunta adoptará su Reglamento Interno (art. 27 del P.O.P.)<sup>337</sup>.

En consonancia con lo dispuesto en el P.O.P., según el art. 2 del Reglamento, que sigue los antecedentes de sus predecesores, la Comisión está integrada “por hasta sesenta y cuatro (64) Parlamentarios de ambas Cámaras, hasta dieciséis (16) por cada Estado Parte e igual número de suplentes que serán designados por los respectivos Parlamentos Nacionales, conforme a sus procedimientos internos” (art. 2, aptdo. 1 del Reglamento)<sup>338</sup>. Llama la atención que el Reglamento no indique el número de miembros que la componen sino que marque el número máximo de componentes de la Comisión Parlamentaria, si bien entendemos que deberá estar integrada por igual número de parlamentarios representantes de cada uno los Estados Partes,

---

<sup>336</sup> Por MERCOSUR/CPC/DIS. N° 02/01, aprobada en la XVII Reunión Plenaria (Asunción, junio 2001) se convocó al Grupo de Redacción y Ordenamiento del Reglamento de la CPC a fin de que ponga a consideración de la XVIII Reunión Plenaria, a realizarse en Montevideo, en noviembre de 2001, el nuevo texto del Reglamento de la C.P.C..

<sup>337</sup> Advierte PÉREZ OTERMÍN que “(...) el Protocolo de Ouro Preto establece que la Comisión adoptará su Reglamento Interno, sin necesidad de aprobación alguna por ningún otro órgano del Mercosur. Éste es el único caso de adopción de reglamentos internos, sin necesidad de que el mismo requiera aprobación u homologación por otro, lo cual responde a la jerarquía del mismo”. (PÉREZ OTERMÍN: *El Mercado Común del Sur...*, cit., p. 88).

<sup>338</sup> La Disposición N°. 1/96 recoge la situación derivada de la firma de los Acuerdos de Complementación Económica entre el MERCOSUR y Bolivia y MERCOSUR y Chile. Su objetivo buscaba la participación de parlamentarios de los países asociados en las reuniones plenarias de la Comisión Parlamentaria Conjunta en calidad de observadores.



parlamentarios que habrán de estar “en el ejercicio de su mandato” (art. 2, aptdo. 3 del Reglamento)<sup>339</sup>.

Cada representación nacional se encuentra, por lo tanto, integrada por 16 diputados y/o senadores del respectivo Parlamento al que representan, con una representación, por lo tanto, igualitaria de los Estados dentro de la Comisión Parlamentaria<sup>340</sup>. En lo que hace a la *fase ascendente*, es decir la que se refiere al proceso de adopción de decisiones, el MERCOSUR no tiene previsto sistema alguno de participación de los entes subnacionales de los Estados miembros en el sistema central; aunque indirectamente podría darse una débil participación de las regiones a través del voto de los individuos que forman la región al elegir éstos a sus legisladores, los que a su vez pueden formar parte de la *Comisión Parlamentaria Conjunta*<sup>341</sup>.

El Reglamento establece que la duración del mandato de los legisladores integrantes de la Comisión será determinada por cada Parlamento, aunque si bien inicialmente concede discrecionalidad a cada Parlamento en este sentido, dispone al mismo tiempo una limitación a la misma, cuando dice: “procurando que aquél no sea inferior a dos años, a efectos de favorecer la necesaria

---

<sup>339</sup> En el artículo único de la Disposición N°. 01/96 la Comisión Parlamentaria Conjunta determina que representantes de los Parlamentos de todos los países asociados del Mercosur sean invitados a participar, en calidad de observadores, a las reuniones plenarias de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Hoy en día son países asociados Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>340</sup> Esta representación igualitaria, según TRABUCO, es criticada porque “não obedeceu a uma lógica de representatividade” (TRABUCO: *A importância de um tribunal...*, cit., p. 35).

<sup>341</sup> Ver DRNAS DE CLEMENT, Z.: “Aspectos internacionales de la participación de los entes subnacionales en los procesos de integración”, *Globalización. Integración. Regionalismo*, Córdoba (Argentina), 1997, p. 84.

continuidad” de los trabajos de la Comisión (art. 2, aptdo. 2 del Reglamento). El artículo 24 del Reglamento refuerza este criterio al establecer que “Cada Sección Nacional de la CCP establecerá el tiempo de mandato de sus autoridades”.

*No teniendo poderes normativos no es un órgano decisorio ni codecisorio*; entre sus funciones primordiales trasciende la de procurar *acelerar los procedimientos internos* correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el art. 2 de este Protocolo (art. 25 del Protocolo de Ouro Preto)<sup>342</sup>. La importancia de este papel fue puesta de manifiesto por el Grupo Mercado Común, con motivo de su XLV Reunión Ordinaria en

---

<sup>342</sup> Sobre este asunto escribe RIMOLDI DE LADMANN: “Procurar es hacer diligencias y esfuerzos para la pronta entrada en vigor de las normas del Mercosur en cada Estado Parte. Procurar es hacer diligencias y esfuerzos para lograr algo, según la definición del diccionario. ¿Es ésta una opción que puede ejercer la Comisión Parlamentaria o una obligación?”

Cabe suponer que debe interpretarse como una obligación que satisface una necesidad en las relaciones regionales: la efectiva vigencia de las normas, teniendo en cuenta que sin la intervención del Congreso de cada país, aquéllas serían una mera expresión de los deseos de los negociadores. Así lo entendió el Consejo del Mercado Común que dispuso en la Decisión 3/99 solicitar que la CPC efectúe las gestiones necesarias entre los Poderes legislativos de los Estados Parte, con el fin de acelerar los procedimientos para incorporar la normativa regional que requiera aprobación parlamentaria”. RIMOLDI DE LADMANN, E.: “Derecho, desarrollo e integración”, *Direito da Integração, Estudos...*, Vol. 1, cit., p. 358. Respecto a su pregunta de si se está ante una opción o una obligación, entendemos que estamos ante una obligación de comportamiento. La obligación de resultado incumbiría a los Estados por su condición de miembros de la organización internacional.

La labor de la Comisión Parlamentaria Conjunta terminará resultando “indispensable también como órgano de asesoramiento hacia el interior de los Parlamentos Nacionales” (ABREU: “La Comisión Parlamentaria Conjunta y los Parlamentos de los Estados Miembros del MERCOSUR”, *Perspectivas institucionales...*, cit. (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/05abreu.htm>).

Buenos Aires, los días 17 y 18 de abril de 2002, donde la incorporación de las normas fue una vez más uno de los ejes centrales del encuentro del Grupo. El Grupo Mercado Común entendió conveniente solicitar a la Comisión Parlamentaria Conjunta que realice las gestiones oportunas para promover la incorporación de la normativa MERCOSUR que requiere aprobación legislativa en los Estados Partes<sup>343</sup>. La importancia de la incorporación de las normas, sin la cual se estaría “predicando en el desierto” resulta bien patente cuando en la misma reunión el Grupo Mercado, tal como se recoge en el Acta que acabamos de citar: “instruyó a los Coordinadores Nacionales de los Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas, Grupos Ad Hoc y otros foros dependientes para que: a.- efectúen un seguimiento de la incorporación de la normativa MERCOSUR que se negocia en el ámbito de los mismos y para que informen a los respectivos Coordinadores Nacionales del GMC sobre las incorporaciones realizadas a los ordenamientos jurídicos nacionales; b.- realicen las gestiones necesarias para promover la más rápida incorporación de la normativa MERCOSUR que haya sido incorporada por tres Estados Partes”<sup>344</sup>.

---

<sup>343</sup> “MERCOSUR. El GMC se reunió en Buenos Aires”, *Intal, Carta Mensual*, Abril 2002, p. 4; asimismo, en MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01 / 02.

<sup>344</sup> El papel de la C.P.C. ha sido subrayado en el Acuerdo Interinstitucional celebrado entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, 6 de octubre de 2003, conocido también como “Enmienda Alonso”, en alusión a la autoría del Prof. Ricardo ALONSO GARCÍA, de la Universidad Complutense de Madrid. En este Acuerdo, con antecedente inmediato en la Recomendación N°. 11/03, 17 de junio de 2003, XXI Reunión Plenaria de la CPC, el C.M.C. y la C.P.C., después de exigir “la potenciación de la labor hasta el momento desempeñada por la Comisión Parlamentaria Conjunta, que puede y debe, desde ya, servir de laboratorio real y efectivo para perfilar el papel del futuro Parlamento regional, a cuyos efectos también la propia Comisión viene intensificando en su seno el análisis de los problemas, incluidos los derivados de las asimetrías constitucionales de los Estados Partes, que

Continúa el art. 25 del P.O.P., refiriéndose a la C.P.C.: “...coadyuvará a la armonización de las legislaciones de los cuatro países en la medida que lo requiera el avance del proceso de integración. Cuando fuese necesario, el Consejo solicitará a la Comisión Parlamentaria Conjunta el examen de temas prioritarios”. En el art. 3 de su Reglamento Interno se recogen en forma más descriptiva las atribuciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta: a) Acompañar la marcha del proceso de integración regional expresado en la formación del Mercado Común del Sur, e informar a los Congresos Nacionales a ese respecto; b) Desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR; c) Solicitar a los órganos institucionales del MERCOSUR informaciones respecto a la evolución del proceso de integración; d) Constituir subcomisiones para el análisis de los temas relacionados con el

---

plantea la instauración de dicho Parlamento, acuerdan: “Sentar las bases para un fructífero diálogo en virtud del cual: 1) el Consejo del Mercado Común asume el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes; 2) la Comisión Parlamentaria Conjunta asume el firme compromiso de impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa Mercosur, particularmente de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común sea el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta”.

Hacia la creación de un Parlamento del MERCOSUR apuntan diversas Disposiciones y Recomendaciones de la C.P.C. como MERCOSUR/CPC/DISP. N° 10/00 (Agenda para la Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR); MERCOSUR/CPC/DISP. N°11/00; MERCOSUR/CPC/DISP. N°12/00; MERCOSUR/CPC/DISP. N° 35/00; MERCOSUR/CPC/DISP. N° 05/02 y MERCOSUR/CPC/DISP. N° 14/02; MERCOSUR/CPC/REC. N° 25/02; MERCOSUR/CPC/REC. N° 13/03 y su anexo I (Propuesta preliminar para la organización institucional del Parlamento del MERCOSUR); MERCOSUR/CPC/REC. N° 14/03. DREYZIN DE KLOR: “¿Hacia el Parlamento del Mercosur?”, ***Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR-Revista de Direito Internacional e do Mercosul***, Año 7, N°. 6, diciembre de 2003, pp. 80-88.

actual proceso de integración; e) Emitir Recomendaciones y Dictámenes respecto a la conducción del proceso de integración y de la formación del Mercado Común, sobre Decisiones, Resoluciones, Directivas y Propuestas, que deban ser dictadas por los órganos institucionales pertinentes del MERCOSUR; f) Elaborar Política Legislativa de integración y realizar los estudios necesarios tendientes a la armonización de las legislaciones de los Estados Partes, aprobar los proyectos correspondientes y otras normas de derecho comunitario, que serán remitidos a la consideración de los Parlamentos Nacionales; g) Acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR<sup>345</sup>; h) Concertar relaciones de cooperación con los Parlamentos de terceros países y con otras entidades constituidas en el ámbito de los demás esquemas de integración regional; i) Establecer relaciones y suscribir acuerdos sobre cooperación y asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional, regional, supranacional e internacional<sup>346</sup>; j) Sin perjuicio de la enumeración antecedente, la Comisión podrá establecer otras atribuciones dentro del marco del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto.

---

<sup>345</sup> El art. 3, apdo. g. del Reglamento Interno de la Comisión Parlamentaria Conjunta reprodujo el art. 25 del P.O.P., por lo que respecta a su función de proceder a estimular la incorporación de las normas dictadas por los órganos del MERCOSUR en los ámbitos internos de sus Estados respectivos.

<sup>346</sup> Al menos los acuerdos de índole internacional auspiciados por éste u otros órganos, que a la postre comprometen internacionalmente al MERCOSUR, deberán ser aprobados, como ya ha sucedido en varias ocasiones, por el Consejo del Mercado Común, a fin de respetar mínimamente el art. 8 del Protocolo de Ouro Preto.

En un sentido distinto, en relación con el papel de la Comisión Parlamentaria, PEROTTI: "Estructura institucional y Derecho del Mercosur", *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur- Revista de Direito Internacional e do Mercosur*, Año 6, N°. 1, febrero de 2002, p. 75.

La Comisión tiene carácter *consultivo, deliberativo* y de *formulación de Declaraciones, Disposiciones y Recomendaciones* (art. 3, aptdo. 1 del Reglamento). En efecto, de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR emanan, de acuerdo con el ya citado art. 3 de su Reglamento, tres tipos de resoluciones: 1) *Declaraciones*, reservadas a cuestiones fundamentales para el proceso de integración, generalmente referentes a la política de los Estados Partes; 2) *Disposiciones*, las cuales representan los mandatos intra Comisión, generalmente referidas a materias que atañen a su funcionamiento interno; y 3) *Recomendaciones*, a través de las cuales la Comisión Parlamentaria se dirige al Consejo del Mercado Común, o se pronuncia sobre aspectos del proceso de integración que interesan especialmente a la Comisión<sup>347</sup>. En suma, las primeras fijan la posición política de la Comisión. Por ejemplo, frente a una situación que puso en peligro la estabilidad democrática en un país miembro (Paraguay), se aprobó una declaración en favor de la implantación de la “cláusula democrática” como principio político fundamental para el mantenimiento de las buenas relaciones y la continuidad de la integración en la región. Las disposiciones ordenan la actividad específica de la Comisión y las recomendaciones sirven para elevar sugerencias o propuestas a otros órganos del MERCOSUR o a los respectivos Congresos Nacionales, o a los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros y/o a otros órganos o entidades<sup>348</sup>.

Es de reseñar además que en el art. 26 del P.O.P. se hacía referencia únicamente a que la Comisión Parlamentaria Conjunta “remitirá Recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común”. Respecto a esta

---

<sup>347</sup> Definiciones brindadas por la página oficial de la Secretaría Administrativa del Mercosur ([mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://mercosur.org.uy/pagina1esp.htm): “Comisión Parlamentaria Conjunta”).

<sup>348</sup> MOYA DOMÍNGUEZ: “La Comisión Parlamentaria...”, cit.

intermediación del Grupo Mercado Común, debemos señalar que la Comisión Parlamentaria Conjunta en su Recomendación 1/95 alentó al Consejo a eliminar la intervención del Grupo Mercado Común en el envío de Recomendaciones a éste por la Comisión. La Comisión fundamentó su petición en la independencia que debe existir entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, intentando trasladar el principio constitucional interno a la instancia regional<sup>349</sup>. El papel ancilar del Grupo Mercado Común en este punto parece claro, por lo demás, si tenemos en cuenta que: “En la práctica, ya se consolidó de forma consuetudinaria la participación de los presidentes de las Secciones Nacionales de la CPC en las reuniones cumbre del Consejo del Mercado Común”<sup>350</sup>, aunque sin participación en sus votaciones.

---

<sup>349</sup> “Documento de síntesis CEFIR...”, cit.

Sobre la intervención del Grupo Mercado Común, haciéndose eco de las discusiones habidas cuando el Protocolo de Ouro Preto fuera examinado por la Comisión de Constitución y Justicia del Senado Federal brasileño, DRUMMOND escribe: “Del examen de la materia, la Comisión de Constitución y Justicia concluyó que el artículo 26, al determinar que “La Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá la Recomendación al Consejo del Mercado Común a través del Grupo Mercado Común”, no subordina la actuación del Poder Legislativo al imperio del Poder Ejecutivo, lo cual podría, eventualmente, vulnerar el principio de independencia de los poderes. La Comisión de Constitución y Justicia aclaró a continuación que, de la lectura cuidadosa del art. 26, no se desprende atribución de competencia al Grupo para aprobar o rechazar las Recomendaciones. La intención de los negociadores parece haber sido, antes al contrario, la de contemplar la vía más apta para instrumentar una mejor articulación entre la Comisión Parlamentaria Conjunta y las instancias negociadoras del Poder Ejecutivo, a la vista de que las reuniones del Consejo del Mercado Común sesiona al menos cuatro veces, con periodicidad semestral, mientras que el Grupo Mercado Común sesiona al menos cuatro veces al año. Este sistema de trabajo permite que las Recomendaciones sean debidamente instruidas y preparadas para integrar la agenda del Consejo en la primera oportunidad en que éste celebre una reunión” (DRUMMOND: “Las competencias...”, cit.).

<sup>350</sup> DRUMMOND: “Las competencias...”, cit.

Puede decirse que en todo este proceso de creación, constitución e institucionalización de la Comisión Parlamentaria Conjunta, se perfiló un *rango bajo* en el momento de definir su papel dentro de la estructura institucional general del Mercosur. Las limitadas funciones que –escribe ALONSO– se le atribuyen a la Comisión Parlamentaria Conjunta, reafirman la preeminencia de los Ejecutivos en la conducción del proceso<sup>351</sup>. A ello habría de sumársele una dinámica de funcionamiento que tampoco ayudaría demasiado a un reforzamiento de la dimensión parlamentaria del proceso de integración, pudiendo comprobarse entre los parlamentarios del Mercosur percepciones distintas a propósito

---

<sup>351</sup> ALONSO: “La problemática social...”, cit., p. 34.

Las limitadas funciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta inclusive tuvieron que superar algunos recelos en cuanto a su constitucionalidad o inconstitucionalidad: “Por un lado el rol de la CPC en la toma de decisiones no puede ser sino coadyuvante ya que los órganos con capacidad normativa del Mercosur son el Consejo, el Grupo y la Comisión de Comercio. Por otro, en cuanto a la inconstitucionalidad de la facultad para acelerar la internacionalización de las normas, recordemos que los integrantes de la CPC son delegados de los Congresos nacionales. Como sucede en todas las decisiones en comisión, las propuestas de los delegados en la CPC deben atravesar el proceso legislativo nacional, esto es, tratamiento en ambas cámaras del Congreso. Estamos, así, frente a la situación en la que los Parlamentos nacionales no han resignado ninguna atribución respecto de su facultad de aceptar o rechazar la normativa del Mercosur que se pone a su consideración. Una vez más, el perfil de la CPC se ajusta al esquema intergubernamental y este se encuentra fundamentalmente dominado por los Ejecutivos y sus burocracias.” (GENEYRO y MUSTAPIC: “Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria...”, cit., p. 86).

Estos autores, en la p. 90 del mismo artículo, aludiendo a la debilidad de la Comisión Parlamentaria Conjunta, escriben: “Las fórmulas de integración intergubernamentales carecen, entonces, de un sistema propio de control y de instancias de codecisión. La única instancia de control la poseen los parlamentos de los Estados miembros cuando tienen competencia para incorporar las normas Mercosur a la legislación nacional. Como hemos querido mostrar a través del caso argentino, esta capacidad es sumamente limitada. Además, es preciso tener en cuenta que la debilidad de los mecanismos de control se agudiza en los regímenes presidenciales de la región, en contraposición con los regímenes parlamentarios europeos”.



del papel de la Comisión en el proceso de integración. A tal respecto los parlamentarios de los Estados pequeños (Paraguay y Uruguay) tuvieron inicialmente una previsión más ambiciosa, aunque tal vez menos realista, en relación con la Comisión, y, en consecuencia, acerca de la dimensión parlamentaria del proceso<sup>352</sup>.

En más de una ocasión en reuniones plenarias o de la mesa directiva, se trató el tema conflictivo de una posible solicitud de ampliación de las potestades y atribuciones de la Comisión. En estos debates, de corte eminentemente político, por ejemplo en las reuniones de la mesa directiva celebradas en Asunción en agosto de 1993 y en Montevideo en diciembre del mismo año, primó rápidamente entre la mayoría de los parlamentarios una actitud de cautela y moderación<sup>353</sup>.

MOYA DOMÍNGUEZ destaca nueve temas entre los tratados por la Comisión Parlamentaria Conjunta: 1. La institucionalización del MERCOSUR, insistiendo en la necesidad de la creación del Tribunal de Justicia y del Parlamento; 2. La incorporación de las normas MERCOSUR; 3. La Democracia y los Derechos Humanos; 4. El Código Aduanero MERCOSUR; 5. El Régimen Automotor; 6. El tema del transporte terrestre y la integración física; 7. La cuestión social; 8. El Régimen de Patentes; 9. Vinculación con otros procesos regionales<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> CAETANO y PÉREZ ANTÓN: "La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos", *Los rostros del Mercosur...*, cit., pp. 146-150.

<sup>353</sup> *Mercosur: Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1995 y 1996*, Secretaría Administrativa Permanente, Tomo II, Montevideo, 1996, pp. 61 y ss.

<sup>354</sup> MOYA DOMÍNGUEZ.: "La Comisión Parlamentaria...", cit.

Más de una vez se pudo comprobar un vínculo especial entre la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social. Esta relación particular, puesta de manifiesto, por ejemplo, en la recomendación emanada de la V Sesión Plenaria de Asunción, en agosto de 1995, requiriendo a los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros una rápida adopción de las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento del Foro, parece sugerir, entre otras cosas, una indudable conexión entre los postulados de un reforzamiento de las dimensiones social y parlamentaria del proceso integracionista<sup>355</sup>. Como bien subraya DRUMMOND, “en el ámbito de su papel como “caja de resonancia” de las decisiones tomadas por los negociadores del MERCOSUR, es importante que la Comisión Parlamentaria Conjunta adopte las medidas para estrechar sus vínculos con el Foro Consultivo Económico y Social, órgano de representación de los sectores económicos y sociales creado por el Protocolo de Ouro Preto”<sup>356</sup>.

Un asunto destacado en las actividades de la Comisión lo constituyen sus *iniciativas* en materia de *relaciones internacionales*, especialmente en relación con organismos integracionistas y/o parlamentarios más o menos afines. Merecen una mención especial los vínculos establecidos con el Parlamento Europeo, en cuyo ámbito se produjo, por ejemplo, la "Declaración Conjunta sobre la Cooperación", firmada en Bruselas, el 12 de

---

<sup>355</sup> Sobre el particular, puede resultar útil la lectura de las "Recomendaciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur sobre política social", surgidas de las reuniones celebradas en Colonia los días 1 y 2 de noviembre de 1995 (**Mercosur: Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1995 y 1996**, Tomo II, Secretaría Administrativa Permanente, Montevideo, 1996, pp. 303 y ss).

<sup>356</sup> DRUMMOND: "Las competencias...", cit.

junio de 1996, por representantes de ambas instituciones<sup>357</sup>, el Acuerdo Marco celebrado entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercosur y sus Estados Parte, del 16 de diciembre de 1995, y la "Propuesta de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur al Parlamento Europeo sobre Cooperación", surgida de la reunión de la mesa directiva celebrada en Florianópolis el 31 de octubre y el 1 de noviembre de 1996, la cual recoge proyectos concretos en áreas como desarrollo conjunto de redes informáticas, programas para formación y capacitación de funcionarios y técnicos, asesoramiento y consulta, etc.<sup>358</sup>.

También en materia internacional destacaremos el Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, de 11 de diciembre de 1999. En su art. 1 se establece que la Secretaría y la Comisión "se

---

<sup>357</sup> NÚÑEZ LÓPEZ, A.: "La cooperación Unión Europea-MERCOSUR en el área institucional. Propuestas para el fortalecimiento de la CPC", ***Perspectivas institucionales...***, cit. La Declaración, cuya denominación completa es Declaración Conjunta sobre la Cooperación entre la Delegación para los Países de Sudamérica del Parlamento europeo y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. En dicha Declaración ambos órganos se comprometen a mantener reuniones periódicas y desarrollar una cooperación interinstitucional más estrecha en el seno de la asociación interregional Unión Europea-Mercosur y a llevar a cabo actividades de cooperación en sectores como la transferencia de experiencias, el asesoramiento e intercambio de información y la capacitación de funcionarios, técnicos y personal administrativo de la Comisión Parlamentaria Conjunta. El texto de la Declaración puede ser consultado en SANAHUJA PERALES, J. A., MORENO, A. B., CASTILLO, M. y LLEÓ, R.: ***25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina***, Parlamento Europeo, Documento de Trabajo, Serie Política, POLI 107 ES. 8-1999, pp. 187-189; asimismo, en ***Mercosul Informativo***, Año IV, Núm. 10, 1999, pp. 19-20.

<sup>358</sup> ***Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental octubre 1996 a octubre 1997, Tomo III***, Secretaría Administrativa Permanente, Montevideo, 1997, pp.: 415 y ss.

prestarán la asistencia recíproca a su alcance, de conformidad con sus objetivos generales y programas de actividades, mediante la concertación de proyectos y acciones específicas de cooperación en campos de interés común”.

Dentro de la propia Comisión, “que vive à sombra dos outros, em virtude do seu caráter de coadjuvante”<sup>359</sup>, hay conciencia de la *necesidad de asumir un mayor protagonismo*, lo cual redundaría en beneficio del proceso de integración regional: “Pero probablemente el símbolo más claro de la intención de la CPC de asumir un papel cada vez más importante esté dado por su actitud frente a la relación del Mercosur con el ALCA y con los Estados Unidos. Con respecto al Área de Libre Comercio de las Américas, la Comisión ha reclamado, como otra forma de disminuir las asimetrías de información y discernimiento que existen con los Ejecutivos, participar de la delegación oficial del Mercosur en las rondas de negociaciones que se lleven a cabo. En relación con su visita a los Estados Unidos, la Comisión ha generado un hecho histórico: se trata de la primera representación parlamentaria del Mercosur que se hace presente en ese país y también la primera ocasión –que se suma a la fluida relación de la CPC con el Parlamento Europeo—en que el Parlamento estadounidense y el Parlamento del Mercosur desarrollan intercambios. La manera como los miembros de la CPC interpretan el viaje a Estados Unidos es indicativa de la progresiva apropiación del Mercosur que aquellos vienen desarrollando y un signo de la cultura

---

<sup>359</sup> MARTÍNEZ PUÑAL y SANTOS CARNEIRO: “O futuro do Mercosul: crises...”, cit., p. 4526.

parlamentaria que podrá avecinarse, orgullosa y dispuesta a abrirse camino por sí misma”<sup>360</sup>.

La Comisión no resultó muy eficaz en cuanto a posibilitar intervenciones mediadoras ante contenciosos o coyunturas conflictivas en el proceso de integración<sup>361</sup>. Quedó de manifiesto una falta de voluntad de sus miembros, los cuales, en más de una ocasión, vieron aceptadas las propuestas de gestiones mediadoras de los parlamentarios ante los Ejecutivos de los Estados miembros, al objeto de solicitar la revisión de iniciativas de alguno de los gobiernos que podían contravenir el cumplimiento de compromisos incluidos en los acuerdos del Mercosur. Aunque la conciencia mercosuriana quedó de manifiesto en más de una oportunidad, las gestiones realizadas fueron eminentemente esporádicas y de relevancia más bien testimonial.

---

<sup>360</sup> CAETANO y PÉREZ ANTÓN: “Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución”, **Parlamentos e instituciones...**, cit., p. 190.

Sobre la visita oficial de una delegación de la Comisión a Washington entre el 24 y el 26 de marzo de 1998, a fin de mantener reuniones de trabajo con legisladores estadounidenses, ver Informe a la Secretaría de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur a propósito de la visita de una delegación de ese organismo a la ciudad de Washington D.C. entre el 20 y el 26 de marzo, Memorandum 12/51/1998, Dirección de Relaciones Institucionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo.

Sobre los beneficios del viaje a Washington se manifiestan los Diputados uruguayos I. POSADA y J. P. CARDOSO en CAETANO, G., ROSSI, C. y PÉREZ ANTÓN, R.: “Voces, Parlamentos, Mercosur. Entrevistas a los legisladores de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur”, **Cuadernos del CLAEH**, N.º. 81-82, Montevideo, 2.ª serie, año 2-3, 1998/1-2, pp. 142 y 149, respectivamente.

<sup>361</sup> Subrayaremos no obstante que en virtud del art. 2 de la Res. N.º. 88/00, XL GMC – Brasilia, 7/XII/00, Representación de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR en las reuniones del grupo ad hoc Azúcar, en los términos de la línea h del artículo 4º de su Reglamento Interno, se invita a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR a ser representada, en calidad de observador, en las reuniones del Grupo Ad Hoc Azúcar.

La Comisión Parlamentaria Conjunta, que se reúne regularmente, desde su constitución, en diciembre de 1991, con representaciones de los legislativos nacionales, sería presentada por algunos autores como *embrión* de un futuro *Parlamento del Mercosur*<sup>362</sup>. Por nuestra parte, ya hemos adelantado que “a

---

<sup>362</sup> DRUMMOND: “O Mercosul político: a Comissão Parlamentar Conjunta”, *Boletim de Integração Latino-Americana. Especial: Dois Anos do Tratado de Assunção*, Março 1993, pp. 22-27; NUNES GOUVEIA, C.: *Direito do Trabalho no Mercosul. A Negociação coletiva como forma de Harmonização da Legislação Trabalhista*, p. 17; MARTÍNEZ PUÑAL: *La solución...*, cit., p. 38; JUCÁ, F. P.: *Parlamento do Mercosul. Alterações necessárias à Constituição brasileira de 1988*, São Paulo, 2002, p. 124. Se muestra a favor del Parlamento del MERCOSUR en todo el libro, pero particularmente en la p. 103; También sobre el Parlamento, PEÑA: “Hacia una mayor transparencia y participación ciudadana”, Suplemento de Comercio Exterior, *La Nación*, 10-VI-2003; ALARCÓN, M. C.: “Hacia la creación de todo un Parlamento de todo el MERCOSUR”, *Clarín*, 28-VI-2003; DREYZIN DE KLOR: “El MERCOSUR y las metas para el 2006”, Suplemento de Comercio Exterior, *La Nación*, 8-VII-2003.

La posibilidad de creación del Parlamento del Mercosur fue planteada por el Presidente Menem abiertamente en la VII Reunión de Presidentes del Mercosur, celebrada en 1994.

El Diputado Federal brasileño J. REDECKER, a la sazón Presidente pro-tempore de la CPC, se refiere a las ansias de creación de un Parlamento en el MERCOSUR, con poderes que irían más allá de los estrictamente relativos al proceso de integración: “Aqui vale ressaltar que o Mercosul por sua vez, avançou bastante em matéria econômica nestes seus primeiros nove anos de vida, e alguns parlamentares sul-americanos alimentam o sonho de ver a Comissão Parlamentar Conjunta transformar-se em um Parlamento do Mercosul que, a exemplo do Parlamento Europeu, seja democrático e legitimamente aceito pelos seus povos, instância última da validação dos atos públicos.

Nessa proposta está presente a concepção de que o Parlamento do Mercosul funcione como garante do trabalho parlamentar da região, e até como poder fiscalizador do respeito às Cartas Magnas, à estabilidade democrática e aos direitos humanos” (REDECKER, J.: “Os Paramentos e o Mercosul”, *Parlamentos e instituições...*, cit., p. 27).

Asimismo, en relación con el Parlamento y también con el Tribunal, J. M<sup>a</sup>. GIL ROBLES dijo: “El Mercosur está en una fase inicial como es la unión aduanera. Mi

exemplo do que ocorre na União Européia, em relação ao Parlamento Europeu, a Comissão Parlamentar Conjunta poderia ser o órgão de co-decisão em alguns assuntos concernentes aos temas dos Direitos Humanos ou quando estivesse sendo decidida

---

preocupación es que ese avance económico no esté acompañado de una institucionalización paralela. El riesgo entre otros es la falta de un tribunal que imponga las normas y la ausencia de un componente parlamentario que aún está en estado embrionario” (*Apud* VÁZQUEZ, J. R.: “El Mercosur y su necesaria complementación mediante un “Tribunal Supranacional”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N°. 1, febrero de 1999, p. 26).

En pro de la elección directa de los miembros de la C.P.C. se manifiesta F. FERNÁNDEZ ESTIGARRIBIA, en el momento Presidente de la Sección Paraguay de la C.P.C., en “El Parlamento y las relaciones exteriores”, *Parlamentos e instituciones...*, cit., p. 35.

La idea de la creación del Parlamento del Mercosur está presente en la Declaración Bilateral de las Secciones Argentina y Brasileña, emitida en Buenos Aires, el 30 de septiembre de 1999, “que estableceu a meta de criação do Parlamento do Mercosul até o ano 2010, iniciar estudos com vistas a avaliar a possibilidade de reforma do Protocolo de Ouro Preto para se estabelecer a representação proporcional no seo da CPC. Realizar levantamento, paralelamente, quanto à existência de convergências ideológicas entre os principais partidos políticos da região, com vistas ao reagrupamento dos membros da CPC por Familias Políticas, a exemplo das Assambléias Parlamentares dos Tratados de París e de Roma. São estes, a nosso ver, os primeiros passos a serem dados para que se possa vislumbrar o estabelecimento de um Parlamento do Mercosul. Estas duas iniciativas confeririam algum Grau de supranacionalidade à CPC, que poderia pasar ao estágio intermediário da Assembléia Parlamentar” (MONTEIRO SOARES, R. e DRUMMOND, M<sup>a</sup>. C.: “Fortalecimento da atuação parlamentar e institucional no processo de integração do Mercosul”, *Parlamentos e instituições...*, cit., p. 129).

Mediante la Disposición N°. 14/99, la Comisión Parlamentaria Conjunta acordó iniciar los estudios y trabajos pertinentes “con el objeto de establecer una agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR” (art. 1). Por medio de la Decisión N°. 49/04, Parlamento del MERCOSUR, Belo Horizonte-16-XII-04, se da a la Comisión Parlamentaria Conjunta la calidad de comisión preparatoria para realizar todas las acciones que sean necesarias para la instalación del Parlamento del MERCOSUR. Esta instalación se deberá efectivizar antes del 31 de diciembre de 2006. La Comisión Parlamentaria Conjunta elaborará un informe de actividades, así como el respectivo proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR para consideración del Consejo del Mercado Común (art. 2).

questão tocante aos direitos dos consumidores ou de ordem mais social, bem como em temas de relações externas”<sup>363</sup>.

En relación con este Parlamento del MERCOSUR<sup>364</sup>, BAPTISTA señala que, para evitar la sub-representación de la población brasileña o la desaparición al respecto de los países menores, sería necesario buscar una fórmula “que permita aos mais fracos igualar-se aos mais fortes”<sup>365</sup>.

En todo caso, como subraya ASSIS DE ALMEIDA: “A Comissão Parlamentária Conjunta tem igualmente por finalidade tentar cobrir o déficit democrático do Mercosul. Se bem que ainda seja cedo para colocar a questão, é certo que um dia surgirá o debate sobre a legitimidade das decisões tomadas pelo Conselho do Mercado Comum e pelo Grupo Mercado Comum. Afinal, são decisões que afetam a vida de centenas de milhões de pessoas, tomadas por órgãos não democráticamente eleitos”<sup>366</sup>.

En cuanto a las cuestiones relacionadas con el *régimen de funcionamiento* de este órgano, no quisiéramos dejar de hacer algunas observaciones.

Tomando como base el artículo 2 del Reglamento de la Comisión, cada una de las Secciones Nacionales de la Comisión cuenta con su propia forma de organización según se haya

---

<sup>363</sup> MARTÍNEZ PUÑAL y DOS SANTOS CARNEIRO: “O futuro do Mercosul: crises...”, cit., p. 4506.

<sup>364</sup> Favorables a la creación del Parlamento del Mercosur a un mediano plazo, se muestran GONZÁLEZ, C. A., BALMELLI, C. M. y SCAVONE, R. M<sup>3</sup>: “Aspectos institucionales del Mercosur, los Parlamentos y la Comisión Parlamentaria Conjunta”, **Parlamentos e instituições...**, cit., p. 155.

<sup>365</sup> BAPTISTA: “Aspectos teóricos...”, **Estudos sobre integração**, cit., p. 105.

<sup>366</sup> ASSIS DE ALMEIDA: **MERCOSUL. Manual...**, cit., p. 21.



establecido en el ámbito interno de cada uno de los Parlamentos de los Estados Partes.

En el funcionamiento de la Comisión habrá que distinguir, por una parte, el Plenario y, por otra, la Mesa Ejecutiva. El Plenario de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR estará formado por la reunión o sesión Plenaria del conjunto de los 64 legisladores nombrados, respectivamente, por los Estados Partes para representarlos; se reunirá ordinariamente, al menos dos veces al año en fecha a determinar, y extraordinariamente, mediante convocatoria especial firmada por los cuatro (4) Presidentes de las Mesas Ejecutivas de las Secciones Nacionales de la Comisión Parlamentaria (art. 10, aptdo. 2 del Reglamento)<sup>367</sup>. Estas reuniones serán conocidas como Reuniones o Sesiones Plenarias<sup>368</sup>.

---

<sup>367</sup> La Comisión Parlamentaria Conjunta podrá reunirse en sesión, al menos una vez cada semestre, con el Consejo Mercado Común, con motivo de una de sus reuniones ordinarias o extraordinarias, con el fin de evaluar los avances del proceso de integración (arts. 13 del Reglamento de la C.P.C. y 11 del Reglamento del Consejo).

En la disposición N°. 13/97 se acordó efectuar al menos una reunión ordinaria anual con el Foro Consultivo Económico-Social al objeto de coordinación de actividades, sin que ello impida que, por acuerdo de las partes, se lleven a cabo reuniones extraordinarias.

<sup>368</sup> Mediante la Disposición N°. 13/99, la Comisión Parlamentaria Conjunta acuerda, en su art. 1, establecer una reunión bimestral de "Legisladores miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, designados por cada Sección Nacional a tal efecto".

Las reuniones de la Comisión Parlamentaria Conjunta serán llevadas a cabo en el territorio del Estado Parte en el cual recaiga la Presidencia (art. 9, aptdo. 1 del Reglamento). Si por motivos de fuerza mayor, una reunión programada no pudiera celebrarse en el país previsto, la Mesa Ejecutiva fijará la sede alternativa (art. 10, aptdo. 3 del Reglamento).

Las convocatorias de las reuniones deberán indicar día, mes, hora y local para la realización de las reuniones, así como la agenda a tratar, habiendo de ser la citación nominal y enviada con una anterioridad mínima de treinta días, mediante

La Comisión puede efectuar sus sesiones válidamente, con la presencia de las delegaciones parlamentarias de todos los Estados partes (art. 11, aptdo. 1 del Reglamento). De todos modos, “Si, convocada una sesión, uno de los Estados Partes no pudiera concurrir por razones de fuerza mayor, los restantes podrán reunirse, aunque para decidir se estará a lo dispuesto por el artículo 17” (art. 11, aptdo. 2 del Reglamento). Se requerirá el consenso de todos, por lo cual las reuniones sin la presencia de todos los Estados miembros serán deliberativas<sup>369</sup>.

---

correspondencia con registro postal, u otro medio cierto, a la Presidencia de cada Sección Nacional (art. 10, aptdo. 2 del Reglamento).

Las sesiones son públicas salvo que expresamente se decida “su realización en forma reservada” (art. 12 del Reglamento).

<sup>369</sup> La *Presidencia* le corresponderá al Estado Parte donde se realice la sesión o reunión (art. 9, aptdo. 2 del Reglamento). Asimismo, el artículo 14 del Reglamento Interno establece que corresponde al Presidente y al Secretario General, o quienes los sustituyan reglamentariamente, la apertura de las sesiones de la Comisión. El Presidente y el Secretario General deberán pertenecer al mismo Parlamento Nacional (art. 22 del Reglamento).

Por lo que respecta a la *Mesa Ejecutiva*, comenzaremos subrayando que ésta está compuesta por las Mesas Ejecutivas de las representaciones parlamentarias de todos los Estados Partes (art. 20 del Reglamento). ABDALA, respecto a su importancia y composición, ha escrito que: “en los hechos concentra buena parte del proceso de liderazgo del Mercosur parlamentario. Esta mesa incide notablemente, puesto que al estar integrada por pocos miembros, es un espacio funcional, operativo y de rápida actuación política. Asimismo, considero imprescindible que los distintos países uniformicen, mantengan y perpetúen a una delegación por un tiempo prudencial. Es imposible adquirir el *know how* de la CPC en una reunión esporádica. Quienes participan deben hacerlo con regularidad y no mutando las delegaciones reunión tras reunión” (Washington ABADALA, Presidente de la Cámara de Representantes del Uruguay, Presidente de la Sección Uruguay de la CPC: “*Pasado, presente y futuro de la CPCM, Parlamentos e instituciones...*”, cit. pp. 39-40).

La Mesa Ejecutiva de cada Estado Parte está integrada por un: Presidente, un Vicepresidente, un Secretario General y un Secretario Adjunto, siendo elegida por la Sección Nacional de cada uno de ellos, en la forma que lo considere más conveniente

(art. 23 del Reglamento). Cada Sección Nacional establecerá el tiempo de mandato de sus autoridades (art. 24 del Reglamento).

Tendrá a su cargo la Mesa Ejecutiva “el relacionamiento directo con los órganos institucionales del MERCOSUR y transmitirá al Plenario de la comisión toda la información que reciba de aquellos”. Asimismo tiene facultades para “instrumentar el estudio de las políticas resueltas por la Comisión, pudiendo emitir Disposiciones, Declaraciones y Recomendaciones, de las que dará cuenta al Plenario en la primera sesión que éste realice” (art. 21 del Reglamento).

La *Presidencia Pro Tempore* de la Comisión será ejercida rotativamente por cada uno de los Estados Partes, de acuerdo con el orden alfabético de los Estados. El período de duración del mandato del Presidente será de seis meses (art. 9 del Reglamento).

Le *compete* al Presidente de la Comisión Parlamentaria Conjunta: a) dirigir y ordenar los trabajos de la Comisión; b) representar a la Comisión; c) dar conocimiento a la Comisión de toda la materia recibida; d) designar relatores a propuesta de las delegaciones parlamentarias, para las materias a discutirse; e) instituir grupos de estudio para el examen de temas indicados por la Comisión; f) resolver las cuestiones de orden; g) convocar las reuniones de la Mesa Ejecutiva y la Comisión y presidirlas; h) firmar las actas, recomendaciones y demás documentos de la Comisión; i) gestionar donaciones, contratos de asistencia técnica y otros sistemas de cooperación a título gratuito ante Organismos Públicos o Privados, Nacionales e Internacionales; y j) practicar todos los actos que sean necesarios al buen desempeño de las actividades de la Comisión (art. 25 del Reglamento).

En los casos de ausencia o impedimento, el Presidente será sustituido por el respectivo Vicepresidente (art. 27 del Reglamento).

Al *Secretario General* de la Comisión compete:

a) asistir a la Presidencia en la conducción de los trabajos de la Comisión; b) actuar como Secretario en las reuniones de la Comisión y disponer la elaboración de las respectivas actas; c) preparar la redacción final de las recomendaciones de la Comisión y transmitirlos; d) custodiar y archivar la documentación de la Comisión; e) coordinar el funcionamiento de los grupos de estudio instituidos; y, f) implementar un plan de difusión de las actividades y contenidos del MERCOSUR” (art. 28 del Reglamento).

Los Secretarios Adjuntos asistirán al Secretario General o Alternos cuando aquéllos lo solicitaren y los sustituirán, además en los casos de ausencia, impedimentos o vacancia (art. 29 del Reglamento).

En el artículo 26 del Reglamento Interno se señala que la Presidencia de la Comisión podrá crear un *Grupo de Apoyo Técnico* como órgano de asesoramiento especial.

Las decisiones de la Comisión serán tomadas, tal como dispone el art. 17 del Reglamento, por *consenso* de las delegaciones de todos los Estados Partes, “expresadas por la votación de la mayoría de sus integrantes acreditados por los respectivos Parlamentos”. Sobre la materia decidida, la Comisión podrá emitir *recomendaciones*, siendo su forma final objeto de deliberación entre sus miembros (art. 18 del Reglamento Interno).

En definitiva, como podemos comprobar, no le fue atribuida a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR poder alguno de control sobre las demás instituciones u órganos del MERCOSUR, inclusive sobre sus actos normativos, ni aun siquiera un poder de iniciativa expreso. Como subraya PAULO PEREIRA: “A participação limitada do Parlamento no processo de integração do MERCOSUL talvez seja o máximo que podemos esperar de um “Parlamento” cujos membros não estão reunidos por agrupamentos políticos, não havendo, portanto, partidos políticos e, por conseguinte, programas e posições a serem defendidos. Cada membro representa simplesmente seu proprio parlamento nacional, sem que, necessariamente, haja uma afinidade político-partidária entre eles” <sup>370</sup>.

---

En diciembre de 1997, fue creado el “*Fondo Común*” de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Dicho Fondo Común es financiado en partes iguales mediante contribuciones de los Parlamentos de los Estados Partes.

La preparación del *Presupuesto*, así como su ejecución y administración corresponde a la Secretaría Permanente conjuntamente con la Presidencia Pro Témpore. En la Disposición 12/97 (X Reunión Plenaria – 15 de diciembre de 1997, Montevideo, Uruguay) se estableció que es competencia de la Presidencia Pro Témpore la ejecución del presupuesto de la Secretaría Administrativa, debiendo presentar la rendición de cuentas al concluir la Presidencia.

<sup>370</sup> PAULO PEREIRA, A.C.: *Direito Institucional e material do Mercosul*, Rio de Janeiro, 2001, p. 38.

Más allá de los clarooscuros que ofrece esta institución, como balance de su funcionamiento, podríamos señalar, como escriben CAETANO y PÉREZ ANTÓN, que “incluso desde la constatación del carácter embrionario de esta instancia parlamentaria conjunta del Mercosur y de lo lejos que se está de la concreción de un Parlamento común y supranacional, lo cierto es que la trayectoria de la Comisión Parlamentaria Conjunta constituye en si misma un escenario efectivo de parlamentarización del proceso integracionista. Aun con la limitación de sus competencias, una consistencia creciente de sus avances impulsará sin duda la perspectiva de la modernización y del fortalecimiento institucional de los Parlamentos en la región”<sup>371</sup>.

---

<sup>371</sup> CAETANO, G. y PÉREZ ANTÓN, R.: “La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos”, *Los rostros del Mercosur...*, cit., p. 150.

Una visión más crítica es apuntada por CRISTALDO MONTANER: “El desempeño del órgano legislativo de consulta ha sido igualmente modesto: la Comisión Parlamentaria Conjunta no ha tenido éxito en desempeñar un papel propositivo ni de asesoramiento de los órganos técnicos, negociadores o decisorios. Mas aun, la CPC no ha conseguido bloquear (o incluso reaccionar) frente a medidas adoptadas unilateralmente por los parlamentos estatales, como fuera el caso de la legislación argentina que excluyó al azúcar de los compromisos del libre comercio. La CPC tampoco tuvo demasiado éxito en acelerar o facilitar las tareas de internalización de la normativa MERCOSUR. En efecto, las delegaciones estatales de la CPC encontraron con frecuencia fuertes resistencias en las tareas de internalización de la normativa: justamente por el hecho de disponer de esa atribución, los Parlamentos constituyen «la última trinchera» a la que acuden los intereses sectoriales y/o regionales afectados por el proceso de integración” (CRISTALDO MONTANER: *Integración...*, cit., p. 184).

A pesar de la endeblez de la Comisión Parlamentaria Conjunta, no por ello habrá dejado de hacerse algún análisis comparativo con el Parlamento Europeo: “Haciendo una comparación con la trayectoria del Parlamento Europeo, que se transformó de una simple institución consultiva, con diputados elegidos por los Parlamentos Nacionales, en una institución vital para el perfecto funcionamiento de la Unión Europea, aunque no ejerza integralmente todos sus poderes se puede vislumbrar una situación semejante en el Cono Sur. La experiencia europea será de suma importancia en la construcción del Parlamento del Mercosur, en lo que se refiere a la creación de un auténtico Parlamento, para que los pueblos, que ahora se unen y hacen parte de una sola

Aunque sobre la base de mínimos, conviene profundizar, en aras de un fortalecimiento institucional, en la conformación de una Red Interparlamentaria de Información Legislativa del Mercosur, tal como fuera aprobado en el Plenario de la Comisión, celebrado en Asunción, en junio de 1999. Esta Red permitirá una mayor vinculación e interacción, un más oportuno intercambio de información y una comunicación más directa, más asidua, rápida y eficiente entre las Secciones de la C.P.C. y, eventualmente, entre los mismos Congresos de la región. Facilitaría también las consultas, la coordinación, y la organización de las actividades de la C.P.C.<sup>372</sup>.

---

comunidad, tengan en los diputados que elijan sus legítimos representantes” (ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA: *Mercosur y Unión Europea. Estructura Jurídico-Institucional*, cit., p. 120; asimismo en *Mercosul e União Europeia. Estructura Jurídico-Institucional*, Curitiba, 1996, p. 88).

<sup>372</sup> Asimismo favorecería el análisis comparativo de la legislación sobre los retos y problemas comunes, lo cual posibilitará el desarrollo de legislaciones nacionales más armonizadas regionalmente. Al mismo tiempo, favorecerá la creación y la articulación de bases de datos legislativos, nacionales o regionales, para la consulta, el intercambio y la distribución de información legislativa. Igualmente, una mayor comunicación entre los Congresos de la región también estimulará el diálogo al más alto nivel entre legisladores, asesores técnicos y políticos, y funcionarios de las instituciones legislativas, al igual que el intercambio de conocimientos y experiencias en la búsqueda de políticas públicas comunes y solidarias para hacer frente a problemas impuestos por la globalización y la interdependencia. Este sistema de comunicación contribuirá además al desarrollo de nuevos mecanismos de información y comunicación con la sociedad civil de los países de la región, “promoviendo un mayor involucramiento ciudadano en la discusión de las políticas públicas y legislaciones relacionadas con el tratamiento presupuestario y la integración” (CAETANO, G. y PERINA, R. M.: “Los Congresos del Mercosur en la democracia y la integración”, *Mercosur y los Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración*, G. Caetano y R. Perina (Coords.), Montevideo, 2000, p. 40).

Con un carácter general, como afirma CINTRA: “Para que o Mercosul possa afirmar sua permanencia e concretude é preciso que as formas de comunicação e relacionamento entre os seus Estados-membros e grupos sejam estáveis e viáveis” (CINTRA, R.: “Brasil e o novo cenário mundial: a dinâmica de uma inserção”,

## **b) Las Subcomisiones y la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente como órganos auxiliares.**

El Reglamento Interno de la Comisión Parlamentaria Conjunta, en su art. 4, contempla once *Subcomisiones*, debiendo subrayar que éstas no tienen funcionamiento permanente sino que se conforman ad-hoc, al objeto de llevar a cabo el estudio de un tema concreto, cuando así lo acuerde la Comisión Parlamentaria Conjunta en el marco de la Reunión Plenaria o de la Mesa Ejecutiva. Las Subcomisiones en el Reglamento del 2000 eran las siguientes: 1. Industria y Reglamentos Técnicos, Energía y Minería; 2. Agricultura y Medio Ambiente; 3. Asuntos Laborales, Empleo, Seguridad Social, Salud, Desarrollo Humano y de la Mujer<sup>373</sup>; 4. Tecnología y Comunicaciones; 5. Transporte e Infraestructura; 6. Asuntos Aduaneros, Tarifarios, Financieros y de Coordinación de Políticas Macroeconómicas, de Políticas Fiscales y Monetarias; 7. Asuntos Comerciales, Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor; 8. Asuntos Institucionales, Culturales y Educativos y Derecho de la Integración; y 9. Seguridad<sup>374</sup>. En la actualización del 2001 son recogidas otras dos: la Subcomisión de Seguimiento

---

**Working Papers**, Núm. 186, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000, p. 20).

<sup>373</sup> Texto vigente según MERCOSUR/CPC/DIS. N° 15/00, aprobada en la XV Reunión Plenaria (Santa Fe, junio 2000). El texto anterior decía: "3. Asuntos Laborales, Empleo, Seguridad Social, Salud, Desarrollo Humano y de Género".

<sup>374</sup> Incorporada por MERCOSUR/CPC/DIS. N° 16/00, aprobada en la XV Reunión Plenaria (Santa Fe, junio 2000). En el marco del anterior Reglamento se habían formado doce Subcomisiones que se ocupaban de la misma temática que los Subgrupos Técnicos dependientes del Grupo Mercado Común.

Parlamentario de las Negociaciones Comerciales Mercosur-UE<sup>375</sup> y la de Asuntos Relacionados con el Area de Libre Comercio de las Américas – ALCA<sup>376</sup>.

El art. 5 del Reglamento establece que la “Comisión podrá crear, modificar o disolver Subcomisiones”. En el art. 6 del Reglamento de la Comisión Parlamentaria se dispone que la Mesa Ejecutiva, “a propuesta de las Subcomisiones, fijará las competencias de las mismas”.

Las Subcomisiones se reunirán siempre que sea necesario para la preparación de los trabajos. La participación de los legisladores de cada Estado Parte en las Subcomisiones tendrá el mismo carácter oficial que la desempeñada en la Comisión Parlamentaria. La Presidencia podrá reglamentar formas de deliberación de las Subcomisiones “por medios alternativos que incluyan los telemáticos” (art. 7 del Reglamento).

Están integradas las Subcomisiones por “hasta cuatro (4) Legisladores de cada Estado Parte” (art. 8, aptdo. 1 del Reglamento). Con la posibilidad de que los Estados Parte estén representados por menos de cuatro legisladores pareciera romperse el principio de composición igualitaria de las instituciones del MERCOSUR, pero estimamos que ello no es así sino que con un número igual o inferior a cuatro por cada país, dicho número de miembros habrá de ser igual para los cuatro Estados Parte. Cada una de las Subcomisiones elegirá sus propias

---

<sup>375</sup> Incorporada por MERCOSUR/CPC/DIS. N° 04/01, aprobada en la XVII Reunión Plenaria (Asunción, julio 2001).

<sup>376</sup> Incorporada por MERCOSUR/CPC/DIS. N° 05/01, aprobada en la XVII Reunión Plenaria (Asunción, julio 2001).



autoridades, de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 17 (por consenso) (art. 8, aptdo. 2 del Reglamento).

La Comisión Parlamentaria Conjunta creó también la *Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente* con el objetivo de “asistir a la Mesa Ejecutiva y el Plenario de la CPC” (art. 35, aptdo. 1 del Reglamento Interno)<sup>377</sup>.

La Secretaría Permanente es ejercida rotativamente por un funcionario a designar por cada país durante un período de dos años, comenzando por Paraguay y siguiendo por orden alfabético (art. 35, aptdo. 2 del Reglamento).

El art. 30 establece, por su parte, que la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente es un órgano de apoyo operativo responsable de la prestación de servicios a la Comisión Parlamentaria Conjunta, siendo sus funciones las siguientes: a) llevar el archivo de la documentación emanada de la CPC; b) realizar la publicación y difusión de las normas adoptadas por la CPC; c) realizar, en coordinación con los Estados Parte, las traducciones en los idiomas español y portugués de los documentos emanados de la CPC<sup>378</sup> y editará un Boletín Oficial

---

<sup>377</sup> La Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente tiene su sede en la ciudad de Montevideo (art. 34 del Reglamento) y, por mandato expreso del Grupo Mercado Común, tiene sus oficinas en el Edificio MERCOSUR, compartiendo la infraestructura de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (art. 19 del Reglamento). Ver MARTÍN GALLO, S.: “La Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur”, *Parlamentos e Instituciones...*, cit., pp. 51-69.

<sup>378</sup> Los idiomas oficiales de la Comisión, siguiendo el art. 17 del Tratado de Asunción, son el español y el portugués (art. 31 del Reglamento). Todos los documentos que se pongan a consideración de la Mesa Ejecutiva o del Plenario, deberán editarse en los idiomas español y portugués (art. 32 del Reglamento).

con una periodicidad mínima de seis meses; d) mantener informadas a las Secciones Nacionales de las normas de integración que cada uno de los Estados Parte incorpore a sus respectivas legislaciones nacionales; e) implementar la coordinación necesaria para el análisis a hacer por la CPC de los temas prioritarios que le solicite el Consejo del Mercado Común y otros Órganos e Instituciones; f) organizar los aspectos logísticos de las reuniones del Plenario, de la Mesa Ejecutiva, Subcomisiones y reuniones extraordinarias; g) desempeñar las tareas que le sean encomendadas por la CPC, por la Mesa Ejecutiva y por la Presidencia Pro Témpace; h) elaborar su proyecto de presupuesto, el que someterá a la aprobación de la Mesa Ejecutiva; i) rendirá cuentas semestralmente a la Mesa Ejecutiva, así como un informe de sus actividades, siendo elevadas al Plenario por el Presidente Pro Témpace para su consideración<sup>379</sup>.

## **2. Un “desconocido” en escena: El Foro Consultivo Económico Social (FCES).**

### **a) El FCES como un órgano de representación de los sectores económicos y sociales.**

El Foro Consultivo Económico-Social constituye el órgano de representación de los sectores económicos y sociales del MERCOSUR, estando integrado por “igual número de representantes de cada Estado Parte” (art. 28 del Protocolo de Ouro Preto)<sup>380</sup>. El Foro tiene una estructura institucional

---

<sup>379</sup> PASTORI, A.: “La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de la República Oriental del Uruguay, N.º. 21, Enero/Diciembre 2002, pp. 117-151.

<sup>380</sup> Como advierten DROMI, EKMEKDJIAN y RIVERA, “el término “representante” no se emplea aquí como sinónimo de funcionario público del Estado, sino como

conforme con los términos del Protocolo de Ouro Preto (art. 1 del Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico-Social)<sup>381</sup>, siendo el órgano más novedoso de los que se instituyen en el Protocolo; con él se proporciona un ámbito de gravitación a empresarios y trabajadores, los que hasta entonces sólo tenían un espacio en el sistema a través del Subgrupo de trabajo para políticas sectoriales específicas<sup>382</sup>.

En su composición deberán tener presencia de forma destacada los *representantes de la sociedad civil*, particularmente de los ámbitos *empresariales* y *sindicalistas*<sup>383</sup>. Órgano representativo de los sectores económicos y sociales, el Foro

---

nacional del Estado. En efecto, el Foro Consultivo Económico Social no está integrado por funcionarios, sino por dirigentes de las diversas "fuerzas vivas" (cámaras empresarias, profesionales, sindicatos, etc.) y funcionará en forma similar a la de un Consejo Económico Social, es decir como órgano consultivo que se pronuncia mediante recomendaciones" (DROMI, R., EKMEKDJIAN, M. A. y RIVERA, J. C.: ***Derecho Comunitario. Sistema de integración. Régimen del Mercosur***, Buenos Aires, 1995, p. 205).

<sup>381</sup> El Foro Consultivo Económico-Social acordó su Reglamento Interno en su primera reunión celebrada en Buenos Aires el 31 de mayo de 1996, elevándolo al Grupo Mercado Común para su aprobación. El Grupo Mercado Común, en ejercicio de la atribución prevista en el art. 14, aptdo. 14, mediante la Resolución N°. 68/98 (XXII GMC, Buenos Aires, 21/V/1996), homologó dicho Reglamento Interno.

<sup>382</sup> Ver ARBUET VIGNALI: "El Protocolo de Ouro Preto. Una excusa para hablar de integración", ***Mercosur. Balance y perspectivas***, IV Encuentro Internacional de Derecho para América del Sur, Montevideo, 1996, p. 43. En parecidos términos, se pronuncia PÉREZ OTERMÍN, cuando estima que el Foro "(e)s el órgano más innovador dentro de la estructura orgánica del Mercosur, y quizás sus antecedentes podrían encontrarse en lo dispuesto por el inciso final del art. 14 del Tratado de Asunción, o en el Subgrupo 11, Asuntos Laborales y Sociales" (PÉREZ OTERMÍN: ***El Mercado Común del Sur...***, cit., p. 88).

<sup>383</sup> Para BAPTISTA, el Foro estaría inspirado, en lo concerniente a la forma, por un órgano similar existente en el marco del BENELUX y por la acción de los sindicatos en el Sub-Grupo 11 (BAPTISTA: ***Le Mercosul...***, cit., p. 153).

Consultivo Económico-Social es el único órgano de la estructura institucional del MERCOSUR representante del sector privado.

El Foro Consultivo Económico-Social, como indica su denominación, tiene *naturaleza consultiva*, conteniendo una gran carga simbólica, por el hecho de que su creación significa que las fuerzas sociales del MERCOSUR pueden, en adelante, participar juntas y directamente en el proceso político y administrativo del MERCOSUR. La aparición de este órgano –en palabras de MIDÓN- “sugiere la preocupación del legislador para paliar el déficit democrático que el proceso de integración mercosuriano acusa desde sus orígenes”<sup>384</sup>. De todos modos, debemos tener en cuenta con GONZÁLEZ CRAVINO, que el Foro si bien “supone un cierto avance, Ouro Preto reafirma la preeminencia de lo comercial sobre cualquier otro aspecto de la integración y que la cuestión social en el marco del Mercosur carece de una real institucionalidad”<sup>385</sup>.

---

<sup>384</sup> MIDÓN: *Derecho de la integración...*, cit., p. 119; al respecto asimismo, KEGEL, P. L.: “Los objetivos del Mercosur y su estructura jurídico institucional después del Protocolo de Ouro Preto”, *Seqüencia*, N.º. 32, p. 124.

<sup>385</sup> GONZÁLEZ CRAVINO: “Globalización, integración y cohesión social...”, cit., p. 82.

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

El Foro Consultivo Económico-Social estará compuesto por las respectivas Secciones Nacionales de cada Estado Parte del MERCOSUR, en concordancia con el art. 28 del Protocolo de Ouro Preto. Dichas Secciones Nacionales tendrán autonomía organizativa, pudiendo definir, de forma independiente y de acuerdo con sus propias peculiaridades internas, los sectores económicos y sociales que las compondrán, con la exigencia de que las Organizaciones representativas de tales sectores privados sean las de mayor representatividad nacional (art. 3, aptdo. I del Reglamento Interno).

---

(ONGs) en comparación con los empresarios o sindicatos. (...) en la práctica el FCES ha sido más un vehículo de comunicación *ex post* al sector privado de las decisiones adoptadas por los órganos del MERCOSUR, que un instrumento de participación *ex ante* en el proceso de formación y toma de decisiones. (...) La escasa o nula participación de los actores no gubernamentales conlleva un riesgo de “elitización” que puede generar resistencias frente al proceso de integración, más por sentimientos de marginalización o limitada participación que por diferencias sustantivas con el contenido del mismo” (CRISTALDO MONTANER: *Integración...*, cit., pp. 182-183).

En términos más optimistas, escribe RAGAZZI: “El Protocolo compromete, a través de la creación de este órgano del Mercosur, la participación de todos los “sectores económicos y sociales” de los Países Parte, estableciendo un canal que permita encauzar los anhelos y las aspiraciones de los diversos segmentos de la sociedad, como se sostiene en el punto 19 del Comunicado Conjunto de los cuatro presidentes – antecedente del Protocolo—y reafirmando al sostener que “*estos avances fortalecen la credibilidad e incrementan la capacidad de actuación del Mercosur como actor internacional*” (RAGAZZI, G. E.: “La confluencia social global en el tercer milenio. La cuestión social, globalización e identidad”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 5, N.º. 6, Diciembre de 1999, p. 79).

Sobre la cuestión social en el MERCOSUR, DE SOUZA LUIZ: *Integração Jurídico-Social...*, cit., *passim* y particularmente pp. 51-65; DIAZ BARRADO “La dimensión social en los procesos de integración. El caso del Mercosur”, *Estudios de Derecho Internacional. En homenaje...*, T. II, cit., pp. 1307-1350; BONET PÉREZ, J.: “El proceso de integración del Mercosur y la reglamentación de las relaciones laborales”, *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Coords. C. DÍAZ BARRADO y C. FERNÁNDEZ LIESA, 1999, pp. 85-97.

Las Secciones Nacionales comunicarán al Foro la nómina de Organizaciones que las integran, así como sus delegados titulares y alternos, actualizándola siempre que fuere necesario (art. 3, aptdo. II del Reglamento).

Debido a la naturaleza institucional del MERCOSUR, la titularidad de la representación de las Secciones Nacionales corresponderá a las Organizaciones debidamente acreditadas para tal fin, las cuales designarán a sus respectivos delegados (art. 3, aptdo. III del Reglamento Interno).

La composición de las Secciones Nacionales aparece recogida de forma detallada en el art. 6 del Reglamento Interno, de modo que: I. Cada Sección Nacional tendrá derecho a nueve delegados titulares y sus respectivos alternos en el Plenario del Foro, no estando obligada la Sección a designarlos en su totalidad. II. Las Secciones Nacionales determinarán, de acuerdo con sus Reglamentos o prácticas internas, las Organizaciones representativas de los sectores económicos y sociales que participarán en el Plenario del Foro. III. Cada Sección Nacional tendrá autonomía para la composición de su estructura en el Plenario del Foro, pero observará paridad en la designación de los delegados de las organizaciones de los trabajadores y empresarios. IV. Las Organizaciones designadas para el Plenario del Foro indicarán la persona de su delegado titular y respectivo alterno, quienes cesarán en su representación por decisión de las organizaciones de las cuales provienen. El alterno sólo actuará en ausencia del titular respectivo. V. Las organizaciones podrán acreditar asesores en las reuniones del Plenario. VI. Las Secciones Nacionales podrán indicar observadores para las reuniones, quienes salvo expresa autorización del Plenario no tendrán derecho a voz, pudiendo éste acordar el número de observadores.

La estructura institucional del Foro Consultivo Económico-Social estará formada por el Plenario del Foro, el cual podrá constituir órganos de asesoramiento (art. 4 del Reglamento Interno). El Plenario del Foro es el órgano superior del Foro Consultivo Económico-Social, compitiéndole la adopción de las decisiones necesarias para asegurar el buen cumplimiento de lo dispuesto en el Protocolo de Ouro Preto y en el Reglamento Interno (art. 5 del Reglamento Interno)<sup>386</sup>. El Plenario se compone por igual número de representantes de cada Estado Parte<sup>387</sup>, que conformarán las respectivas Secciones Nacionales,

---

<sup>386</sup> Art. 8 del Reglamento Interno: “Compete al Plenario:

I. manifestarse a través de Recomendaciones sobre las consultas que le sean sometidas por el GMC y los demás órganos del MERCOSUR.

II. tratar los temas presentados por sus miembros. Sólo se considerarán aquellos asuntos cuya solicitud de discusión fuera propuesta por una Sección Nacional, o por no menos de quince delegados en el Plenario del Foro;

III. decidir sobre la realización de investigaciones, estudios, consultas y seminarios así como sobre la invitación para que otros órganos del MERCOSUR, organismos internacionales, autoridades y expertos participen en sus reuniones y eventos;

IV. decidir sobre propuestas de apoyo técnico respecto a otros organismos;

V. decidir sobre las relaciones del FCES con otras instituciones;

VI. decidir sobre su participación en las reuniones de los otros órganos del MERCOSUR y organismos internacionales, a las cuales el FCES haya sido invitado o cuando juzgue conveniente plantear su presencia;

VII. establecer normas internas, prioridades y elaborar la agenda de trabajo;

VIII. aprobar el presupuesto anual del FCES;

IX. crear, modificar y suprimir órganos de asesoramiento, así como conocer y decidir sobre las sugerencias que los mismos produzcan;

X. aprobar el Reglamento interno, así como sus modificaciones; decidir sobre las omisiones y dudas provenientes de la aplicación de este Reglamento”.

<sup>387</sup> Art. 12 del Reglamento Interno: “El Plenario podrá instituir Comisiones Temáticas Especializadas, permanentes o temporales, Grupos de Trabajo y otros órganos para el estudio, análisis, elaboración de propuestas e informes que apoyen sus decisiones y que se consideren necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

en concordancia con el citado art. 28, integradas por los delegados designados por las Organizaciones debidamente acreditadas a tal fin, que representen a los diferentes sectores económicos y sociales de la República Argentina<sup>388</sup>, de la República Federativa del Brasil<sup>389</sup>, de la República del Paraguay<sup>390</sup>, así como de la República Oriental del Uruguay<sup>391</sup>.

---

1. La formación, facultades, funcionamiento y plazo de los órganos de asesoramiento serán definidos, en cada caso, por el Plenario del Foro, el que dirigirá y supervisará las actividades de los mismos.

2. Los miembros del Plenario del Foro podrán constituir grupos sectoriales que representen a los empresarios, a los trabajadores y a los demás sectores económicos y sociales diversos, a fin de sesionar y tratar temas de su interés y conveniencia o los que les sean sometidos a su consideración por el Plenario del Foro. El funcionamiento de los grupos sectoriales no deberá interferir con el funcionamiento del Plenario del Foro”.

<sup>388</sup> Organizaciones argentinas integrantes del Foro Consultivo Económico-Social: Acción del Consumidor (ADELCO), Cámara Argentina del Comercio (CA de Comercio), Cámara Argentina de la Construcción (CA de Construcción), Confederación General del Trabajo (CGT), Sociedad Rural Argentina (SRA), Unión Industrial Argentina (UIA), Confederación General Económica (CGE), Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA), Unión Argentina de la Construcción (UA de la Construcción), Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE), Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA), Asociación Argentina de Compañías de Seguros (AACS), Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE), Confederación General de Profesionales de la República Argentina (CGPRA), Unión Argentina de Entidades de Servicios (UDES), Confederación Intercooperativa Argentina de Agropecuarias (CONINAGRO).

Como observadores participan, Universidad de Belgrano, Instituto Tecnológico de Buenos Aires, Fundación Ambiente Humano y Recursos Naturales.

<sup>389</sup> Organizaciones brasileñas integrantes del Foro Consultivo Económico-Social: La Central Unica dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Força Sindical (FS), Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados de Capitalização, Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT).

<sup>390</sup> Organizaciones paraguayas integrantes del Foro Consultivo Económico-Social: Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), Asociación Rural



del Paraguay (ARP), Unión Industrial Paraguaya (UIP), Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Cámara y Bolsa de Comercio, Centro de Importadores, Federación de Exportadores Agroindustriales (FEDEXA), Centro de Regulación, Normas y Estudios de la Comunicación (CERNECO), Cámara Paraguaya de Empresas Inmobiliarias, Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), Central Nacional de Trabajadores (CNT), Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACCOOP).

391 Organizaciones uruguayas integrantes del Foro Consultivo Económico-Social: el Consejo Superior Empresarial (CO.SUP.EM.) - Integrado por nueve entidades de cúpula: Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Nacional de Comercio, Cámara Mercantil de Productos del País, Asociación Rural del Uruguay, Federación Rural del Uruguay, Cámara de la Construcción, Asociación de Bancos del Uruguay, Cámara Uruguaya de Turismo, Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay, Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT); la Agrupación Universitaria del Uruguay (A.U.D.U.) - Integrado por: Colegio de Abogados del Uruguay, Asociación de Agrimensores del Uruguay, Sociedad de Arquitectos del Uruguay, Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay, Asociación de Bibliotecólogos, Colegio de Contadores y Economistas del Uruguay, Asociación de Dietistas y Nutricionistas, Colegio de Enfermeras del Uruguay, Asociación de Escribanos del Uruguay, Asociación de Ingenieros del Uruguay, Asociación de Ingenieros Agrónomos del Uruguay, Asociación de Ingenieros Químicos del Uruguay, Asociación Uruguaya de Profesionales en Informática, Colegio de Licenciados de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y de la Facultad de Ciencias, Sindicato Médico del Uruguay, Sociedad de Medicina Veterinaria del Uruguay, Asociación Odontológica Uruguaya, Corporación de Protésicos Dentales del Uruguay, Coordinadora de Psicólogos del Uruguay, Asociación de Química y Farmacia del Uruguay, Asociación de Sociólogos del Uruguay, Colegio de Traductores Públicos del Uruguay.

Asimismo, la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (C.U.D.E.COOP.) - Integrada por: Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ACAC), Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), Cooperativa de Ahorro y Crédito de Uruguay (CAYCU), Centro Cooperativistas Uruguayo (CCU), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito (COFAC), Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU), Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC), Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo (FECOVIV), Federación Médica del Interior (FEMI), Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC), Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC), Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), Compañía Cooperativa de Seguros (SURCO), Primera Cooperativa de Ahorro y Crédito de Paysandú (CACDU), Cooperativa de Ahorro y Crédito del Uruguay

Los miembros del Consejo Mercado Común y del Grupo Mercado Común podrán asistir a las reuniones del Plenario del Foro, con la facultad de hacer uso de la palabra. Observada la reciprocidad, los miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta y de la Comisión de Comercio también gozarán de esta facultad, pudiendo, asimismo, los miembros y funcionarios de los órganos del MERCOSUR ser invitados a asistir a las reuniones del Plenario del Foro (art. 7 del Reglamento Interno).

Los principales cometidos o atribuciones del Foro Consultivo Económico-Social son: I. pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo Recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, acompañando información suficiente, realicen el G.M.C. y demás órganos del MERCOSUR. Dichas Recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del MERCOSUR, como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración; II. cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social; III. dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional; IV. proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración; V. realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR; VI. establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus

objetivos; VII. contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social; VIII. y tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración (art. 2 del Reglamento Interno)<sup>392</sup>.

Es de destacar que las *recomendaciones* y *decisiones* que adopte el Plenario del Foro serán tomadas por *consenso*, con la presencia de todas las Secciones Nacionales (art. 15 del Reglamento Interno)<sup>393</sup>.

En cuanto a algunas cuestiones que suscita el *funcionamiento* de este órgano<sup>394</sup>, señalar que el Plenario del Foro se reunirá,

---

<sup>392</sup> La semejanza entre el Foro Consultivo Económico-Social y el Comité Económico Social de la Unión Europea es puesta de manifiesto por I. VITTINI en "La dimensión social del proceso de integración en el Grupo Andino y su proyección en el Mercosur", ***El Mercosur en el nuevo orden mundial***, Buenos Aires, 1996, p. 182. Para RAGAZZI: "El antecedente directo del nuevo FCES es el Comité Económico Social (CES), creado por el Tratado de Roma de 1958" (RAGAZZI, G. E.: "El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur", ***La Nación***, 9-XII-1997, Secc. 5.<sup>a</sup> "Comercio Exterior", pág. 12).

<sup>393</sup> Al finalizar cada reunión se procederá a redactar y aprobar el acta con la exposición sumaria de los trabajos, conclusiones y recomendaciones. Las actas salvo decisión contraria, serán redactadas en el idioma de la Sección Nacional Coordinadora. Las declaraciones de posición previstas en el art. 16 deberán adjuntarse a la respectiva acta (art. 17 del Reglamento Interno). Cuando el Plenario del FCES lo estime conveniente solicitará al GMC que las Recomendaciones que formule sean publicadas en el Boletín Oficial del MERCOSUR, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 del Protocolo de Ouro Preto" (Parágrafo único del art. 19).

<sup>394</sup> El Foro Consultivo Económico-Social sometió su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común a los efectos de su homologación por éste (art. 30 del P.O.P.). Este Reglamento sería homologado, como ya señalamos, por el Grupo Mercado Común, en atención al art. 30 del P.O.P., el 21 de junio de 1996 en su XXII Reunión, en el art. 1 de la Resolución G.M.C. N°. 68/96.

ordinariamente como mínimo una vez por semestre<sup>395</sup> y, en forma extraordinaria, cuando fuera necesario, por convocatoria de la Sección Nacional Coordinadora, por solicitud de por lo menos dos Secciones Nacionales o por requerimiento de por lo menos dieciocho delegados en el Plenario del Foro (art. 13 del Reglamento Interno)<sup>396</sup>.

---

<sup>395</sup> Las fechas de realización de las reuniones ordinarias se establecerán en un cronograma debiendo, en la medida de lo posible, mantener armonía con el calendario del GMC, y tener la duración que se juzgue necesaria, pudiendo ser interrumpidas para proseguir en fecha y hora establecidas por las Secciones Nacionales presentes (Parágrafo único del art. 13 del Reglamento Interno).

<sup>396</sup> Las reuniones serán llevadas a cabo, preferentemente, en el país de origen de la Sección Nacional Coordinadora. En el caso de que se celebren en otro país, los gastos referentes a su organización serán de la responsabilidad de la Sección local (parágrafo único del art. 23 del Reglamento Interno).

La *Coordinación Administrativa del Plenario del Foro* será ejercida, durante un período de seis meses, en sistema de rotación, por la Sección Nacional del Estado Parte que ejerza la Presidencia del Consejo del Mercado Común (art. 9 del Reglamento Interno). Según el art. 11 del Reglamento Interno, compete a la Sección Nacional que se encuentre ejerciendo la Coordinación Administrativa: I. convocar, organizar y presidir las reuniones del Plenario del Foro, redactando sus actas. II. consolidar las propuestas para el Orden del Día de las reuniones del Plenario del Foro; III. dar ejecución a las decisiones aprobadas por el Plenario del Foro; IV. recibir, expedir y archivar todos los documentos del Foro, comunicando sobre ellos a las demás Secciones Nacionales; V. mantener contacto con los otros órganos del MERCOSUR especialmente con la Secretaría Administrativa; VI. brindar el apoyo necesario dentro de sus posibilidades a los órganos de asesoramiento; VII. recibir las solicitudes de Recomendaciones y dictámenes; VIII. desempeñar otras atribuciones que le sean conferidas por el Plenario del Foro.

En concordancia con los artículos 31 y 32 del Protocolo de Ouro Preto, la Secretaría Administrativa del Mercosur prestará *apoyo logístico-administrativo* a las reuniones de los órganos del Foro, cuando éstas se lleven a cabo en la sede de ésta (art. 27 del Reglamento Interno: "La Sección Nacional Coordinadora solicitará al GMC que la SAM brinde apoyo logístico-administrativo al FCES a los efectos de lo previsto en el art. 19 de este Reglamento"), sirviéndole como archivo oficial (art. 19 del Reglamento Interno).

Se podrá celebrar sesión con la presencia de tres Secciones Nacionales y con una representación mínima de un tercio de las organizaciones miembros del Plenario del Foro o con no menos de quince delegados del Plenario del Foro, con observancia del párrafo único del art. 15 del Reglamento, que veremos a continuación (art. 18 del Reglamento Interno), considerándose que las Secciones Nacionales están presentes en la reunión cuando hayan comparecido por lo menos dos de las Organizaciones acreditadas (párrafo único del art. 18).

La ausencia de una Sección Nacional a la reunión del Plenario no impedirá que las demás discutan la temática del orden del día. Los puntos sobre los cuales las Secciones Nacionales presentes logren consenso se comunicarán, inmediatamente, a la ausente y se considerarán aprobados si en el plazo de treinta días posteriores a la reunión no formulara por escrito objeciones totales o parciales (párrafo único del art. 15 del Reglamento Interno)<sup>397</sup>.

---

Las *fechas* de realización de las reuniones ordinarias serán establecidas en un cronograma, debiendo, en la medida de lo posible, mantener armonía con el calendario del GMC, y tener la duración que se juzgue necesaria, pudiendo ser interrumpidas para proseguir en fecha y hora establecidas por las Secciones Nacionales presentes (Párrafo único del art. 13). Las Secciones Nacionales informarán a la Sección que ejerza la Coordinación hasta cinco días antes de cada reunión del Plenario del Foro, los nombres de las Organizaciones participantes (art. 14 del Reglamento Interno). El mismo art. 14, en su párrafo único, dispone: El Orden del Día consolidado por la Coordinación será comunicado anticipadamente a las demás Secciones Nacionales con por lo menos quince días de anticipación para las reuniones ordinarias y cinco días para las reuniones extraordinarias.

<sup>397</sup> Una modalidad ciertamente particular en materia de reforma del Reglamento Interno se puede apreciar en el siguiente texto: "Se otorgan facultades a la Sección Nacional Coordinadora para que, previo consentimiento por escrito de las demás Secciones Nacionales, pueda realizar las modificaciones de este Reglamento Interno que sean requeridas para su homologación. De no haber acuerdo, deberá convocarse al Plenario del Foro o al menos, a la Comisión de Reglamento, creada según Acta de la

Cuando el Plenario del Foro actúe en respuesta a una *consulta* del Grupo Mercado Común u otro órgano del MERCOSUR sin obtener consenso, se elevarán todas las posiciones (art. 16 del Reglamento Interno), si bien cuando el Plenario del Foro actúe por iniciativa propia, sólo se manifestará cuando haya consenso (parágrafo único del art. 16). Hay que advertir que el Grupo Mercado Común no formuló consulta alguna al Foro Económico Social durante sus dos primeros años; sólo en abril de 1998 formuló la primera consulta sobre el Código de Defensa del Consumidor, la cual fue retirada una semana después<sup>398</sup>.

En el cumplimiento de sus cometidos, el Foro podrá comunicarse directamente con instituciones nacionales o internacionales de cualquier naturaleza (art. 20 del Reglamento Interno), pudiendo celebrar convenios de asistencia técnica o de cooperación con tales instituciones (art. 21)<sup>399</sup>.

En cuanto al presupuesto del Foro hay que destacar que en tanto en cuanto no sea aprobado (art. 8 del Reglamento Interno), las Organizaciones designadas por las Secciones Nacionales deberán responsabilizarse de sus propios costos, corriendo por cuenta y cargo de la Sección Nacional Coordinadora los gastos

---

Primera Reunión Preparatoria celebrada en Montevideo, los días 29 y 30 de abril de 1996" (parágrafo único del art. 26).

<sup>398</sup> MOAVRO: "Las competencias de la Comisión Parlamentaria...", cit. CASTILLO, GODIO y ORSATI sugirieron, en relación con el Foro Consultivo Económico-Social, "ponderar el voto tomando como base el voto del país con más organizaciones representativas" (CASTILLO, GODIO y ORSATI: *Los trabajadores y el MERCOSUR...*, cit., p. 101).

<sup>399</sup> El Foro podrá participar en organizaciones internacionales que agrupen a instituciones representativas de intereses económicos y sociales (art. 22 del Reglamento Interno).

pertinentes a la organización de las reuniones del Plenario del Foro<sup>400</sup>.

El 16 de diciembre de 1997, el Foro Consultivo Económico-Social y el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas firmaron un Memorandum de Entendimiento para la Cooperación Institucional, al objeto de intercambiar información y experiencia y de conseguir un mayor apoyo recíproco<sup>401</sup>.

---

<sup>400</sup> En relación con las carencias presupuestarias del Foro escribe MOAVRO: "Resulta que en los diálogos sostenidos al efecto con los funcionarios gubernamentales afectados al MERCOSUR, estos no advierten que sus gastos como integrantes de órganos del MERCOSUR son solventados por los Estados partes y que el FCES no es un "órgano privado" sino del MERCOSUR al igual que los restantes.

Menos aceptable aún es el argumento que las organizaciones representadas en el FCES "son ricas" lo cual al margen de que no es cierto en relación a organizaciones sindicales, implica "a contrario" que las organizaciones representativas "pobres" del MERCOSUR no podrían estar en el FCES. Criterios como estos ahondan la percepción del déficit social y democrático del MERCOSUR que sustenta gran parte de la sociedad civil" (MOAVRO: "Las competencias de la Comisión Parlamentaria...", cit.).

<sup>401</sup> Con fecha 16 de diciembre de 1997 el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR, y el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, firmaron un Memorandum de Entendimiento para la Cooperación Institucional, considerando la voluntad política de la Unión Europea y del Mercosur de establecer una asociación interregional de carácter político, económico y social basada en una cooperación política reforzada, en una liberalización progresiva y recíproca de todo el comercio, la promoción de inversiones y la profundización de la cooperación.

Este Memorandum tiene por finalidad fortalecer las relaciones entre ambos organismos, promover la cooperación institucional, reforzar la cooperación económica y facilitar la cooperación política. Se considera: 1) que es un objetivo común la institucionalización de las relaciones entre el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR y el Comité Económico y Social, a través de la realización de actividades y tareas comunes, sin perjuicio de la futura constitución formal de una Comisión Consultiva Conjunta (Comité Consultivo Mixto); 2) la importancia de reforzar la dimensión económica y social en estos acuerdos de cooperación existentes; 3) la necesidad de asociar e informar de este esfuerzo a las ciudadanías de ambas regiones.

En la 6ª. Reunión del Grupo de Seguimiento Mixto celebrada en Vilamoura, Portugal, el 23 de febrero de 2000, se resolvió solicitar a la UE y al MERCOSUR la institucionalización de dicho Grupo a través de la creación de un Comité Consultivo

Desde el punto de vista de su funcionamiento en la práctica, estimamos que debemos de hacer mención al hecho de que en la XIII Reunión del Consejo del Mercado Común, celebrada en Montevideo, los días 14 y 15 de diciembre de 1997, los integrantes del FCES, por las cuatro secciones en representación de las organizaciones de empresarios, trabajadores y de otras actividades económicas y sociales presentaron un documento que pone de manifiesto la frustración del mismo por no haber sido objeto de consulta alguna desde su creación.

En ese documento se recordó en primer lugar que "...el Foro Consultivo Económico-Social fue creado en el Protocolo de Ouro Preto como un espacio institucional para la representación de la sociedad civil y sus organizaciones en la integración regional. Por lo tanto, constituye un instrumento fundamental para fortalecer, a través del consenso, el bienestar y desarrollo económico-social" señalándose a continuación que "Debe tomarse conciencia de que el FCES está específicamente calificado como interlocutor capaz de opinar, contribuir positivamente a la adopción de decisiones por los órganos técnicos y políticos del Mercosur y expresar las preocupaciones y expectativas de nuestras sociedades". Después concluyó "Ése fue el espíritu y la finalidad que motivó la creación del FCES en el Protocolo de Ouro Preto. Pero, en la práctica, señores Presidentes, aún no se concretó, pues pese a haber tratado en estos 18 meses temas de vital importancia, ninguna consulta le fue formalizada"<sup>402</sup>. Hay que subrayar, pues, la escasa receptividad –por no decir *desconocimiento*– dispensada al Foro

---

Mixto. La solicitud fue planteada formalmente a los Presidentes Pro-Témpore de la UE y MERCOSUR previo a la reunión del Consejo de Cooperación Ministerial creado por el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional.

En relación con el Foro Consultivo Económico-Social, CASTILLO, GODIO y ORSATI: *Los trabajadores y el MERCOSUR...*, cit., pp. 89-103.

<sup>402</sup> *Apud* BASALDÚA: *MERCOSUR y Derecho de la integración*, cit., p. 630.



Consultivo Económico-Social. Prueba de ello es la Resolución N°. 1/96, expresando su preocupación por la falta de respuesta e información en relación a las recomendaciones que formulara<sup>403</sup>.

Terminaremos este apartado, con unas palabras que tuvimos ocasión de dedicar como observación de conjunto respecto del Foro Consultivo Económico-Social y de la Comisión Parlamentaria Conjunta: “Uma crítica que se pode fazer é a diminuta participação dos órgãos mais relacionados à sociedade civil, no caso o Foro Consultivo Econômico e Social e a Comissão Parlamentar Conjunta, nos atos decisórios da Organização. A atual situação desses órgãos, na nossa opinião, reflete bem o estágio, ainda embrionário, da participação social, bem como o marcado déficit democrático presente no Mercosul. É claro que não podemos deixar de ver os avanços que se produziram, mas é necessário dotar esses órgãos, até então decorativos, de maior participação nas decisões do Mercosul”<sup>404</sup>.

En esta línea, el funcionamiento práctico del Foro provoca un *optimismo realista* para algún autor, tal como ALMEIDA, para quien: “O Foro Consultivo Econômico e Social, que permite o diálogo dos responsáveis governamentais com a sociedade civil, passará a formular propostas dotadas de maior embasamento técnico e de factibilidade operacional na medida em que a agenda da integração permear os programas de trabalho de maior volume de atores sociais, o que não foi manifestamente o caso nestes primeiros onze anos do Mercosul (até porque a sociedade civil organizada prefere pressionar diretamente seus respectivos

---

<sup>403</sup> MOAVRO: “Las competencias de la Comisión Parlamentaria...”, cit.

<sup>404</sup> MARTÍNEZ PUÑAL y SANTOS CARNEIRO: “O futuro do Mercosul: crises...”, cit., p. 4506.

governos nacionais a uma entidade que não conta com poder decisório na estrutura institucional do bloco)” 405.

### ***b) Las Comisiones como órganos auxiliares.***

En la VIII Reunión Plenaria del Foro Consultivo Económico-Social celebrada en noviembre de 1998 se crearon cuatro Comisiones: I. Comisión-Consolidación de la Unión Aduanera; II. Comisión-Profundización del Proceso de Integración; III. Comisión-Relaciones Externas del Mercosur; y IV. Comisión-Aspectos Sociales de la Integración.

Dichas Comisiones abarcan las Áreas Temáticas permanentes siguientes, respectivamente: I. Consolidación de la Unión Aduanera; Aspectos Aduaneros; Defensa del Consumidor; Defensa

---

405 ALMEIDA: *Mercosul em sua primeira década (1991-2001)*..., cit., p. 30.

Las coordenadas que jalonan el proceso de evolución del MERCOSUR no resultaron las más adecuadas para el desarrollo del proceso de evolución del Foro. Así, CHALOULT et HILLCOAT resaltan que: “Dans le processus de construction du Marché commun, les pays membres du Mercosur n'ont guère prévu des politiques spécifiques de reconversion et de restructuration de leurs appareils productifs. Des lors, les segments des producteurs moins compétitifs tant dans le secteur primaire que dans l'industrie ont été marginalisés, voire exclus du marché. Le processus d'intégration a entraîné ainsi un coût social indiscutable. En outre, depuis son lancement en 1991, la construction du Mercosur a été centralisée voire monopolisée par les représentants des pouvoirs exécutifs des pays membres; tant les parlementaires que les agents économiques et les organisations de la société civile ont été exclus ou ont, tout au plus, assisté passivement aux négociations et aux avancées de l'intégration. La période de transition étant ainsi marquée par un fort «déficit démocratique». Le programme d'action du Mercosur jusqu'à l'année 2000 adopté lors du Sommet des quatre présidents en décembre 1995 constate ces déficits et se fait l'écho implicitement de ces préoccupations et de ces critiques venant de la société civile. Ce programme met en avant la nécessité de donner la priorité aux aspects sociaux et culturels et celle d'accorder une participation accrue à d'autres instances comme le Forum consultatif économique et social, ce dernier devant accueillir les représentants de la production” (CHALOULT et HILLCOAT: “Intégration et compétitivité dans le MERCOSUR...”, cit., p. 427).

de la Competencia; Defensa de las prácticas desleales del Comercio; Arancel Externo Común; Convergencia de los regímenes de adecuación; Régimen de Origen; Medidas no arancelarias; Incentivos a las Exportaciones; Regímenes aduaneros especiales (Zonas Francas); Normas Técnicas; Políticas comerciales sectoriales (industria automotriz, azucarera y textil); Salvaguardas; y Solución de controversias; II. Profundización del Proceso de Integración: Agricultura; Industria; Minería; Asuntos Financieros; Asuntos Tributarios; Ciencia y Tecnología; Inversiones; Propiedad Intelectual; Servicios; Compras Gubernamentales; Infra-estructura (Transporte, energía y comunicaciones); Medio Ambiente; Políticas Macroeconómicas; Promoción del empleo; y Aspectos institucionales; III. Relaciones Externas del Mercosur: ALADI; ALCA; OMC; UE. Otras relaciones externas; y Cooperación Técnica; IV. Aspectos Sociales de la Integración: Relaciones del trabajo y la seguridad social; Recualificación profesional; Cultura; Educación; Migraciones; Saludos cordiales; Cooperación policial; Cuestiones de género; y Asociaciones y cooperativas.

Estas Áreas Temáticas están conformadas cada una por doce organizaciones integrantes del Foro Consultivo Económico-Social, habiendo una distribución equilibrada entre las entidades participantes (5 organizaciones empresariales, 5 sindicales y 2 de sectores diversos).

#### **IV) Instituciones administrativas. *La Secretaría Administrativa en proceso de refuerzo y transformación.***

El MERCOSUR cuenta con una *Secretaría Administrativa* como *órgano de apoyo operativo y técnico*, siendo responsable de

la prestación de servicios a los demás órganos de aquél<sup>406</sup>; y desempeñando las siguientes actividades: I - Servir como archivo oficial de la documentación del Mercosur; II - Realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del Mercosur. En este contexto, le corresponderá en virtud del art. 32 del Protocolo de Ouro Preto: i) Realizar, en coordinación con los Estados Partes, las traducciones auténticas para los idiomas español y portugués de todas las decisiones adoptadas por los órganos de la estructura institucional del Mercosur, conforme lo previsto en el art. 39; ii) Editar el Boletín Oficial del Mercosur. III - Organizar los aspectos logísticos de las reuniones del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del Mercosur y, dentro de sus posibilidades, de los demás órganos del Mercosur, cuando las mismas se celebren en su sede permanente. En lo que se refiere a las reuniones realizadas fuera de su sede permanente, la Secretaría Administrativa del Mercosur proporcionará apoyo al Estado en el que se realice la reunión. IV - Informar regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del

---

<sup>406</sup> La Secretaría Administrativa tiene su sede permanente en Montevideo (art. 31 del Tratado de Asunción).

A diferencia de las otras instituciones que celebrarán sus reuniones en el Estado Parte que ejerza la Presidencia Pro Tempore, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR está instalada en el Edificio MERCOSUR, en Montevideo. Se había firmado un Acuerdo de Sede el 17 de diciembre de 1996, aprobado por la República Oriental del Uruguay por la Ley 16829, del 29 de mayo de 1997. Posteriormente se firmó un Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur para la Instalación de la sede de la Secretaría Administrativa del Mercosur en el "Edificio MERCOSUR", en el cual funciona asimismo, como ya dijimos, la Secretaría Administrativa Permanente de la Comisión Parlamentaria Conjunta. El Acuerdo sería aprobado por Decisión del Consejo del Mercado Común N°. 22/98, XV CMC-Río de Janeiro, 10-XII-1998.

Mercosur previstos en el Artículo 2 del P.O.P.<sup>407</sup>; V - Registrar las listas nacionales de los árbitros y expertos, así como desempeñar otras tareas determinadas por el Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991; VI - Desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur; VII - Elaborar su proyecto de presupuesto<sup>408</sup> y, una vez que éste sea aprobado por el Grupo Mercado Común, practicar todos los actos necesarios

---

<sup>407</sup> Aunque la Secretaría Administrativa no esté desarrollando de forma íntegra esta actividad conferida en relación con el art. 40 del P.O.P., no puede dejar de reconocerse el trabajo que viene realizando junto a los Estados Partes para verificar la efectiva implementación de la normativa MERCOSUR en su orden jurídico. En tal sentido, la Res. GMC N°. 8/93 atribuyó a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR la tarea de efectuar un inventario trimestral de la incorporación y aplicación de las Decisiones y Resoluciones del MERCOSUR en sus Estados Partes, habiendo creado incluso, por medio de la Instrucción de Servicio N°. 41/98, el Registro Oficial de Bases legales de Normas MERCOSUR, el cual contiene los textos legales que incorporan las normas del MERCOSUR. Para realizar tal tarea la S.A.M. utiliza las informaciones dadas por los Estados Partes y las Actas de las reuniones del MERCOSUR y examina, asimismo, los diarios la Gaceta Oficial del Paraguay, Diario Oficial de Uruguay, Guía Práctica del Exportador e Importador de la Argentina y el Boletín Informativo "Aduaneiras" del Brasil.

En la 5ª. Reunión Técnica sobre la incorporación de la normativa MERCOSUR, fue atribuida a la S.A.M. la incumbencia de elaborar las siguientes listas: a) de normas vigentes que fueron incorporadas por los cuatro Estados Partes, que tiene carácter público; b) normas del MERCOSUR que presentan dificultades técnicas o jurídicas para su incorporación; y c) normas del MERCOSUR que registran dificultades de carácter administrativo para completar el proceso de incorporación.

<sup>408</sup> El Grupo Mercado Común, mediante la Res. N°. 39/95, Presupuesto de la Secretaría Administrativa del Mercosur, considerando entre otros, que es necesario aprobar un presupuesto y una organización que permitan dar continuidad a las tareas de la Secretaría Administrativa, y atender a sus gastos normales de funcionamiento y que resultaba conveniente que dichos aspectos sean analizados por funcionarios especializados de los Estados Partes, antes de su consideración por el Grupo, acordó: "Art. 1 - Créase un Grupo Ad Hoc, que se integrará con funcionarios especializados de los Estados Partes, con el cometido de analizar el presupuesto y organización de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR".

para su correcta ejecución; VIII - Presentar anualmente su rendición de cuentas al Grupo Mercado Común, así como un informe sobre sus actividades.

Estará a cargo de la Secretaría Administrativa del Mercosur un Director, quien, como máxima autoridad jerárquica de la Secretaría Administrativa, será responsable de la dirección y administración de tal órgano. Tendrá la nacionalidad de uno de los Estados Partes. Elegible, en los términos de unanimidad del Protocolo de Ouro Preto, cada dos años de forma rotativa, previa consulta a los Estados Partes, será designado por el Consejo del Mercado Común para un mandato de dos años, estando prohibida su reelección (art. 33 del Protocolo de Ouro Preto)<sup>409</sup>.

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR fue elevada, en el Protocolo de Ouro Preto a la categoría de *órgano autónomo* de apoyo operativo, dejando de ser una mera parte del Grupo Mercado Común. Ella es responsable, en general, como podemos apreciar, de la prestación de los servicios a los demás órganos del MERCOSUR<sup>410</sup>.

---

<sup>409</sup> Para el período 2001-2002, fue designado el paraguayo Sr. Santiago González Cravino (Dec. CMC N°. 54/00). Para el período 2003-2004, fue designado el brasileño Sr. Reginaldo Braga Arcuri (Dec. N°. 32/02); su mandato sería prorrogado hasta el 31-XII-2005 por la Dec. CMC N°. 24/03.

Respecto de esta materia, escribe BAPTISTA: “É interessante notar que a indicação do diretor e sua nomeação estão desdobradas. Ao que se sabe, este desdobramento, foi resultado de negociação, por parte do Uruguai. Este país desejava aumentar o standing do Diretor e da Secretaria, fazendo com que o mesmo fosse designado pelo Conselho. Entretanto, as demais delegações entendiam, com razão, que o órgão administrativo do Mercosul sendo o Grupo Mercado Comum caberia a este a nomeação do diretor. A solução adotada foi de consenso, e parece ter atendido a todas as partes” (BAPTISTA: **O Mercosul, suas instituições...**, cit. pp. 139-140).

<sup>410</sup> No se descarta la hipótesis de la creación en Montevideo de una especie de COREPER. Ese eventual órgano informal tendría más una función de asesorar la tramitación de materias administrativas en la Secretaría Administrativa y de facilitar el

El Grupo Mercado Común, considerando la conveniencia de *fortalecer* la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, con vistas a obtener un mejor desempeño de las tareas que le fueran atribuidas por el Protocolo de Ouro Preto, y la necesidad de adaptar la estructura inicial básica de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, aprobada por la Resolución N°. 67/96 del Grupo Mercado Común<sup>411</sup>, a las necesidades actuales del proceso de integración, en el art. 1º. de la Resolución N°. 92/00 (XL GMC, 20/XII/00) aprueba la nueva estructura de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR<sup>412</sup>. La nueva estructura

---

contacto diario entre los cuatro países (ALMEIDA: "O Brasil...", cit., pp. 19-20). "No se puede descartar la hipótesis de que también el MERCOSUR instituya una especie de COREPER en Montevideo, pero parece evidente que ese eventual "órgano" informal tendría más la función de asesorar el trámite de cuestiones administrativas juntamente con la Secretaría Administrativa o de facilitar el contacto "diario" entre los cuatro países (...). Su institucionalización requeriría una mera "enmienda" al Protocolo de Ouro Preto por vía de decisión ministerial, pero también parece evidente que su significado político trascendería el simple aspecto de "pulido" en la incipiente estructura organizacional de la Unión Aduanera" (ALMEIDA: "Brasil y el futuro...", cit., p. 87). Obviamente, la "enmienda" al Protocolo de Ouro Preto no podría hacerse mediante una "decisión ministerial" sino siguiendo las pautas pertinentes en materia de Tratados Internacionales.

<sup>411</sup> En relación con la Secretaría Administrativa se encuentra la Res. N°. 74/98, Manual Básico de Ejecución Presupuestal y Contabilidad Patrimonial de la SAM.

<sup>412</sup> Art. 3: "Quedan derogadas todas las disposiciones de las Resoluciones N° 67/96, N° 42/97 y N° 74/98 que se opongan a la presente Resolución". La Resolución N°. 92/00 fue derogada por la Res. G.M.C. N°. 15/02, Estructura y Manual de Cargos y Funciones de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

Referente a la Secretaría Administrativa también tenemos la Res. N°. 94/00, XL GMC - Brasilia, 7/XII/00, Normas sobre Selección y Contratación de Personal para la Secretaría Administrativa del Mercosur.

El Consejo del Mercado Común, considerando la conveniencia de fortalecer la Secretaría Administrativa, había aprobado la Dec. N° 24/00, XVIII CMC-Buenos Aires, 29-VI-2000, Relanzamiento del Mercosur. Secretaría Administrativa del MERCOSUR; en su art. 1, decide: "Instruir al Grupo Mercado Común a fin de que, a través de un Grupo Ad-Hoc que funcionará en Montevideo, elabore una propuesta sobre

organizativa de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR se componía de una Dirección y cuatro Sectores, a saber: *Sector Normativa, Sector Documentación y Divulgación, Sector Informática y Sector de Administración* --al frente de cada uno de los cuatro hay un Jefe de Sector--<sup>413</sup>.

La estructura de la Secretaría Administrativa sería objeto de una posterior *renovación*. Así, el 6 de diciembre de 2002, después de discutir<sup>414</sup> “estrategias y opciones de fortalecimiento del

---

fortalecimiento institucional de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) en base a la evaluación de las funciones a cargo de la SAM de acuerdo al Protocolo de Ouro Preto y a las tareas requeridas a la Secretaría por el GMC, y que deberá contemplar, entre otros, los siguientes aspectos: a) Asignación de recursos humanos y materiales de acuerdo a las tareas que desempeña cada sector; b) Elaboración de criterios objetivos para la selección y contratación de personal apto para cumplir las funciones de la SAM”. La propuesta mencionada en el artículo anterior debería ser presentada antes del 10 de diciembre de 2000 (art. 2).

<sup>413</sup> En el punto 3 del Anexo Resolución N°. 92/00 se recogen los contenidos de los Sectores de Normativa, de Documentación y Divulgación, de Informática y de Administración, si bien en realidad procede a reiterarse en idénticos términos a los recogidos antes en el Anexo de la Res. N°. 67/96.

También sobre la materia que nos ocupa citaremos la Res. G.M.C. N°. 93/00, Manual de Cargos y Funciones de la Secretaría Administrativa del Mercosur.

<sup>414</sup> Desde diciembre del año 1998, en una reunión en Río de Janeiro, Uruguay había planteado, según recuerda OPERTTI, la necesidad de la creación de una Secretaría Técnica:

“Dicho esto, agregamos otros elementos que me parecen también extremadamente importantes. Desde diciembre del año 1999, en una reunión celebrada en Río de Janeiro, nuestra Delegación había ido planteando la necesidad de la creación de una Secretaría Técnica para el MERCOSUR.

Recuerdo que en aquel momento había delegaciones que estaban muy inclinadas a desarrollar un mecanismo de concertación política dentro del MERCOSUR, lo que se daría en llamar Foro de Concertación Política del MERCOSUR, idea ésta no unánimemente aceptada y que levantó determinadas objeciones que apuntaban a señalar que el MERCOSUR era básicamente un entendimiento de integración y no era un elemento creativo de alineamiento político. Todavía hoy día este punto continúa siendo objeto de discusión a nivel político en Uruguay. En aquel instante Uruguay



MERCOSUR, en particular el inicio de la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica”<sup>415</sup>, en el art. 1 de la Dec. N°. 30/02, Transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica, el Consejo del Mercado Común resuelve: “Establecer, a partir de 01/05/03, en el marco del proceso de transformación de la

---

planteó la necesidad de contar con una Secretaría Técnica y fue un poco en el entendido de que si se desarrollaba por un lado la dimensión política del MERCOSUR con el Foro de Concertación política, era necesario desarrollar, del otro lado, la dimensión técnica del MERCOSUR, con la creación de esta Secretaría, como órgano central y permanente.

Teníamos, naturalmente, en el Protocolo de Ouro Preto, la Secretaría Administrativa, la SAM, pero creíamos que la SAM no era suficiente desde que adolecía de la capacidad de iniciativa, no era un órgano de asesoramiento técnico sino de registro o de archivo de documentación y apoyo a las reuniones, pero carecía de ese carácter técnico, que en una organización internacional, máxime de esta naturaleza, ha de tener para una adecuada configuración de las resoluciones de la entidad”.

OPERTI, D.: “Intervención de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Industria, Energía y Minería de la República Oriental del Uruguay”, *Jornada Académica sobre el “Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR”*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003, p.15.

En virtud de la Dec. N°. 16/02, Fortalecimiento Institucional, XXII CMC - Buenos Aires, 5/VII/02, el Consejo del Mercado Común decide en el art. 1 instruir al Grupo Mercado Común para que dé comienzo al proceso necesario para transformar la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica.

<sup>415</sup> MERCOSUL/CMC/ATA N° 02/02.

El 3 de diciembre de 2002, en el marco de la XXVI Reunión Extraordinaria del Grupo Mercado Común, la Delegación paraguaya se había manifestado contraria a la aprobación, en esta ocasión, de la propuesta de modificación de la actual estructura de la Secretaría Administrativa, acordada en el ámbito del Subgrupo de Trabajo N°. 2 por Argentina, Brasil y Uruguay, con vistas al inicio de transformación de la S.A.M. en una Secretaría Técnica, solicitando que dicho subgrupo continuase analizando el tema durante el semestre siguiente (MERCOSUL/GMC EXT/ATA N° 3/02).

En la XLVIII Reunión Ordinaria del G.M.C., 27 y 28 de noviembre de 2002, Paraguay se había mostrado ya en el mismo sentido (MERCOSUL/GMC/ATA N° 4/02).

Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica, un Sector de Asesoría Técnica, integrado por cuatro Consultores Técnicos, cuyas atribuciones, calificaciones y procedimientos de selección y contratación figuran en los Anexos I y II que forman parte de la presente Decisión<sup>416</sup>. La Secretaría Técnica es vislumbrada como un “órgano con amplia capacidad operacional,

---

<sup>416</sup> El texto del resto del articulado de la Decisión es el siguiente: “Art. 2 - Eliminar los cargos de Jefe de Sector a partir del vencimiento de los contratos de los actuales funcionarios el 30/04/03.

Art. 3 - Instruir al GMC a adoptar, antes del 15/03/03, una Resolución para adecuar la estructura de la Secretaría a las modificaciones introducidas por la presente Decisión.

Art. 4 - Instruir al GMC para que a través del SGT-2 “Asuntos Institucionales” profundice los estudios correspondientes al proceso de transformación, teniendo en cuenta, entre otros, el principio general del equilibrio en la representación de las nacionalidades en la Secretaría y la racionalización del presupuesto de la SAM.

Art. 5 - El GMC podrá, cuando lo estime necesario y oportuno, proponer al Consejo del Mercado Común un protocolo modificadorio del Protocolo de Ouro Preto que complete la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica.

Art. 6 - Autorizar a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR a utilizar la denominación “Secretaría del MERCOSUR” para fines de divulgación sin efectos legales.

Art. 7 - Instruir al GMC para que, a través de los Coordinadores, dé inicio a los procedimientos necesarios para el pronto cumplimiento de lo dispuesto en la presente Decisión y la inmediata implementación de lo dispuesto en el artículo 1º.

Art. 8 - Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización y del funcionamiento del MERCOSUR”.

Mediante la Dec. del Consejo N°. 13/03, IV CMC EXT - Montevideo, 06/X/03, fueron designados en su art. 1, como Consultores Técnicos para integrar el Sector de Asesoría Técnica durante el período 16/10/2003 – 15/10/2006 a los siguientes profesionales, Derecho a) Dr. Alejandro Perotti (Argentina); b) Dra. Deisy de Freitas Lima Ventura (Brasil); Economía: a) Lic. Oscar Stark Robledo (Paraguay); b) Dr. Marcel Vaillant Alcalde (Uruguay).

apto para generar un efectivo espacio de reflexión sobre el proceso de integración”<sup>417</sup>.

A raíz de la Resolución del Grupo Mercado Común N°. 01/03, Estructura y Funcionamiento de la Secretaría del MERCOSUR, XLIX GMC, Asunción, 04/IV/03, está compuesta por el Director y

---

<sup>417</sup> El texto de la Decisión iba precedido de una interesante motivación. Así:

“CONSIDERANDO

Que las necesidades actuales del proceso de integración requieren avances institucionales que posibiliten la constitución de un órgano de asesoría técnica que pueda actuar a partir de una perspectiva común y contribuir para la consolidación del MERCOSUR.

Que la conformación de un órgano con amplia capacidad operacional, apto para generar un efectivo espacio de reflexión sobre el proceso de integración, se dará de forma gradual, a la luz de la evolución de este proceso y de los recursos humanos y materiales disponibles, mediante la progresiva transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica.

Que a fin de facilitar la implementación de los mecanismos necesarios a la instauración de un órgano de esa naturaleza, compete inicialmente racionalizar y dinamizar el apoyo prestado actualmente por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR a los demás órganos de la estructura institucional, en el marco del artículo 32, inciso VI, del Protocolo de Ouro Preto.

Que a la luz de ese objetivo, es necesario incorporar modificaciones a la actual estructura y al funcionamiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR”.

En el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, de 6 de diciembre de 2002, éstos: “Destacaron el paso fundamental que representa para el fortalecimiento institucional del MERCOSUR, el inicio de la transformación de la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica. La creación de un órgano de apoyo técnico que trabaje con una perspectiva común de integración regional y refleje los objetivos del bloque en su conjunto, redundará en beneficios concretos para el MERCOSUR”. Habrá que esperar a ver si tales perspectivas en cuanto al futuro papel a desempeñar por la Secretaría Técnica se cumplen. Al respecto, los primeros en tener la palabra son los propios Estados, los cuales se quedan a medio camino entre una prudente calificación “técnica” y la “conformación de un órgano con amplia capacidad operacional” que nos acerca más bien al terreno de la Secretaría General. Obsérvese al respecto como en el art. 6 de la Decisión N°. 30/02 se autoriza ya a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR a utilizar la denominación “Secretaría del MERCOSUR”.

tres Sectores, a saber: Sector de Asesoría Técnica, Sector de Normativa y Documentación y Sector de Administración y Apoyo<sup>418</sup>.

El Director de la Secretaría es responsable del adecuado cumplimiento del conjunto de tareas atribuidas a la Secretaría y de la gestión administrativa, financiera y patrimonial de la misma (Anexo I de la Decisión N°. 01/03)<sup>419</sup>.

---

<sup>418</sup> En relación con ella, la Res. N°. 18/03, Estructura y Funcionamiento de la Secretaría del MERCOSUR ((Modificación de la Resolución GMC N° 01/03), LI GMC Montevideo, 23/IX/03.

<sup>419</sup> En ese contexto, compete al Director de la Secretaría: a) coordinar los trabajos de las áreas que integran la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en cada caso. Para auxiliarlo en esa tarea, el Director podrá designar, después de consultar a los Estados Partes, un funcionario técnico de los sectores de Normativa y Documentación o del Sector de Administración y Apoyo para ejercer la función de coordinación de estos sectores. El funcionario designado actuará bajo la orientación del Director y tendrá derecho a una gratificación adicional sobre el salario con un valor máximo de trescientos dólares estadounidenses; b) coordinar la relación de la Secretaría con los demás órganos de la estructura del MERCOSUR; c) coordinar los trabajos del Sector de Asesoría Técnica con los órganos decisorios del MERCOSUR; d) decidir, en consulta con los Coordinadores del Grupo Mercado Común, las prioridades y plazos de realización de los trabajos de la Secretaría, en función de la disponibilidad de recursos humanos y materiales; e) organizar la participación del personal de la Secretaría en cursos, seminarios y demás eventos sobre temas relevantes para su actuación, respetando las limitaciones presupuestarias. Los funcionarios que participen de estos eventos no podrán emitir opiniones en nombre del MERCOSUR; g) organizar el apoyo logístico a las reuniones del MERCOSUR. El número y el perfil de los funcionarios que integran los equipos de apoyo de la Secretaría en cada reunión deberá ser definido por la Presidencia Pro Tempore, correspondiendo al Director en base de esos parámetros, y respetando las limitaciones presupuestarias, formar el equipo de apoyo. Con vistas a asegurar el adecuado cumplimiento de esa tarea, los funcionarios serán especialmente entrenados para atender las necesidades corrientes de las reuniones negociadoras, en especial en lo que se refiere a los servicios del secretariado, reproducción de documentos y organización del Acta y de la documentación emanada de la reunión. El equipo que prestará apoyo logístico a las reuniones, estará bajo la responsabilidad de un Jefe de equipo, designado por el Director para facilitar la coordinación con la Presidencia Pro Tempore; g) designar su sustituto en caso de ausencia temporaria.

El funcionamiento y las atribuciones del Sector de Asesoría Técnica-SAT se rigen por la Decisión del Consejo N°. 30/02, Anexo I. En este Anexo se recoge: 1 - Compete al Sector de Asesoría Técnica - SAT - prestar asesoramiento y apoyo técnico a los demás órganos del MERCOSUR con el objetivo de contribuir para la conformación de un espacio de reflexión común sobre el desarrollo y consolidación del proceso de integración. El Sector de Asesoría Técnica será coordinado por el Director<sup>420</sup>.

---

Salvo impedimento, el funcionario designado para las tareas de coordinación mencionada en la letra (a) de este literal sustituirá al Director en esos casos (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>420</sup> Continúa el Anexo 1 - Son funciones del SAT: (a) apoyo técnico a los órganos del MERCOSUR. Elaborar, mediante solicitud de los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR o de los órganos que de ellos dependen, trabajos técnicos, tanto en el ámbito intra-MERCOSUR, como en el marco del relacionamiento externo del MERCOSUR. En el ejercicio de esa actividad, el Sector de Asesoría Técnica puede, entre otros: (i) preparar documentos de trabajo; (ii) compilar informaciones y propuestas; (iii) realizar relevamientos de antecedentes y/o del histórico del tratamiento del tema en ámbito del MERCOSUR y en otros foros internacionales.

(b) seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración. Elaborar informes periódicos, en bases semestrales, sobre la evolución del proceso de integración, con la finalidad de analizar las variables relevantes que afectan el proceso de integración y acompañar la implementación de los compromisos asumidos en el ámbito o por el MERCOSUR. Los informes podrán, también, identificar, a la luz de una perspectiva común, eventuales carencias, lagunas normativas y dificultades específicas del proceso de integración, o temas de interés común, a fin de proponer, según una perspectiva regional, cursos de acción a los órganos decisorios del MERCOSUR.

(c) realización de estudios de interés para el proceso de integración del MERCOSUR. Desarrollar estudios sobre temas de interés del MERCOSUR, incluso sobre otros procesos de integración, con miras a contribuir a la profundización del proceso de integración. El programa de estudios, propuesto por la Secretaría, será aprobado anualmente por el Consejo. El Consejo puede, en cualquier momento, una vez consultado el Director de la SAM, proponer la inclusión en el programa de nuevos estudios cuya implementación estará condicionada a la disponibilidad de recursos humanos y materiales. En la realización de esos estudios, el Sector de Asesoría Técnica puede, ante autorización expresa del GMC, actuar en conjunto con otros organismos internacionales o instituciones académicas.

El Sector de Normativa y Documentación, bajo la supervisión del Director de la Secretaría, tiene atribuciones en los siguientes campos: a) apoyo al proceso de elaboración e implementación de las normas en el MERCOSUR<sup>421</sup>; b) incorporación de las normas del MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes<sup>422</sup>; c) asistencia en los procedimientos de Solución de Controversias vigentes en el MERCOSUR<sup>423</sup>; d) organización del archivo<sup>424</sup>; y e) divulgación de la normativa MERCOSUR<sup>425</sup>.

---

d) control de la consistencia jurídica de los actos y normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. Analizar, previamente a las reuniones de los órganos decisorios del MERCOSUR, los proyectos de normas elaborados por los diferentes órganos técnicos del MERCOSUR con el objetivo exclusivo de examinar su adecuación al conjunto normativo del MERCOSUR e identificar eventuales incompatibilidades con normas ya aprobadas o posibles implicaciones para negociaciones en curso. La ausencia de análisis previo del Sector de Asesoría Técnica no obstaculizará la consideración de un determinado acto o norma por los órganos decisorios del MERCOSUR (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>421</sup> El apoyo estribaría en: a) analizar los aspectos formales de los proyectos y propuestas de normas elevados por los foros técnicos a la consideración de los órganos decisorios del MERCOSUR; b) proceder a la revisión de las versiones en idiomas español y portugués de los proyectos de normas y asegurar la efectiva correspondencia de los textos en los dos idiomas, antes de su remisión a la consideración de los órganos decisorios; y c) realizar, en coordinación con los Estados Partes, las traducciones auténticas a los idiomas español y portugués de todos los proyectos de normas y normas adoptadas por los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>422</sup> A concretar en: a) registrar las notificaciones de los Estados Partes relativas a la incorporación de las normas del MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos nacionales; b) archivar las normas nacionales por medio de las cuales los Estados Partes hayan incorporado a sus respectivos ordenamientos jurídicos, las normas del MERCOSUR; c) comunicar a los Estados Partes la conclusión del proceso de incorporación de las normas del MERCOSUR, al ordenamiento jurídico de los cuatro países; d) mantener actualizadas las listas con el estado de incorporación de las normas del MERCOSUR en los Estados Partes (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>423</sup> Con los siguientes cometidos: a) Registrar las listas de árbitros y expertos, previstas en los procedimientos de Solución de Controversias y Reclamaciones del

El Sector de Administración y Apoyo, bajo la supervisión del Director, tiene atribuciones en las áreas de: a ) administración financiera y patrimonial<sup>426</sup>; b) administración de recursos

---

MERCOSUR, así como las previstas en los acuerdos firmados por el MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales; b) Realizar otras tareas previstas en los procedimientos de Solución de Controversias y Reclamaciones del MERCOSUR, así como en los procedimientos de resolución de conflictos acordados entre el MERCOSUR y terceros países o grupos de países (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>424</sup> A concretar en: a) organizar y mantener actualizado el archivo oficial del MERCOSUR, el cual deberá estar conformado por toda la documentación emanada de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR, así como por todos los instrumentos firmados por el MERCOSUR con terceros países, grupos de países u organismos internacionales; b) mantener actualizada la Base de Datos de la Secretaría, la cual deberá estar estructurada para viabilizar consultas por tema, órgano emisor o tipo de norma; c) cotejar las versiones en medio físico y magnético de las actas y de los anexos y, en caso de discrepancias entre las mismas, proceder a la corrección pertinente en la versión en medio magnético; d) mantener actualizada la lista de Decisiones, Resoluciones y Directivas, así como de proyectos de normas elevados por los foros técnicos a la consideración de los órganos decisorios del MERCOSUR (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>425</sup> A desarrollar en los siguientes desempeños: a) elaborar y divulgar el Boletín Oficial del MERCOSUR; b) mantener actualizada la lista de destinatarios del Boletín Oficial del MERCOSUR y responsabilizarse de la divulgación y distribución del mismo; c) Seleccionar y encaminar al Sector de Administración y Apoyo, para su incorporación en la página WEB, toda la documentación de carácter público emanada de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR; d) velar, en los casos pertinentes, por la confidencialidad de la documentación del MERCOSUR; e) atender las consultas internas y externas sobre la documentación emanada del proceso negociador y las normas adoptadas en el ámbito del MERCOSUR (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>426</sup> Llevaría consigo: a) Elaborar el proyecto de presupuesto de la Secretaría, a ser aprobado por el Grupo Mercado Común; b) practicar todos los actos necesarios para la correcta ejecución del presupuesto de la Secretaría y mantener los registros contables correspondientes; c) preparar la Rendición de Cuentas Anual de la Secretaría, a ser aprobada por el Grupo Mercado Común; d) asistir al Director de la Secretaría en el establecimiento del Plan Anual de Compras e Inversiones de la Secretaría; e) ejecutar los actos de compra y enajenación de bienes y contratación de servicios para la Secretaría, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos; f) efectuar

humanos<sup>427</sup>; c) sistema de informática<sup>428</sup>; y d) organización de los servicios de apoyo y mantenimiento de la Secretaría<sup>429</sup>.

En materia de organización del apoyo logístico a las reuniones del MERCOSUR se procederá a una coordinación intersectorial, bajo la responsabilidad del Jefe del Sector de Administración<sup>430</sup>.

---

pagos a los acreedores, registrar y controlar la liquidación de créditos y débitos, emitir documentos de pagos y recibos, hacer transferencias y responsabilizarse por la custodia de los fondos y valores de la Secretaría; g) Mantener actualizado, correctamente evaluado e identificado el inventario de bienes de la Secretaría; h) mantener el sistema de registro y control de proveedores (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>427</sup> Conllevando: a) preparar la documentación para la contratación de personal; b) planear e implementar, en coordinación con los demás sectores de la Secretaría, planes de capacitación del personal de la Secretaría; c) asegurar el adecuado registro de contrataciones, asistencias, ausencias y alejamiento del personal de la Secretaría; asistir al Director en la aplicación del régimen disciplinario de los funcionarios de la Secretaría (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>428</sup> Ello supone: a) prestar asistencia informática a todos los sectores de la Secretaría; b) asegurar el perfeccionamiento y seguridad de la base de datos y del sistema informático del MERCOSUR; y c) mantener actualizada la página WEB del MERCOSUR (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>429</sup> Expresándose en: a) supervisar los trabajos de fotocopiado, mensajería, limpieza, mantenimiento y seguridad de la Secretaría; b) prestar asistencia en cuestiones de protocolos; c) administrar la recepción, distribución y expedición de las comunicaciones (Anexo I de la Decisión N°. 01/03).

<sup>430</sup> Para facilitar la movilización de los recursos humanos necesarios para el adecuado desempeño de esa tarea, los Sectores de Documentación y Normativa, contarán con Asistentes de Apoyo los cuales serán especialmente entrenados para atender a las necesidades corrientes de las reuniones negociadoras.

El número y el perfil de los funcionarios que integrarán los equipos de apoyo de la SAM a cada reunión eran definidos por la Presidencia Pro Tempore, cabiendo al Director de la SAM, con base a esos parámetros y respetadas las limitaciones presupuestarias formar el equipo de apoyo, integrado por funcionarios de los cuatro sectores, designando, en todos los casos, un Jefe de equipo, a fin de facilitar la coordinación con la Presidencia Pro Tempore (Punto 02 del Anexo a la Resolución N°. 92/00).



Desde el punto de vista del *funcionamiento* de la Secretaría, procede hacer referencia a la normativa relativa a los *funcionarios*. En tal sentido, subrayaremos la presencia de la Resolución N°. 06/04, LIV GMC – Buenos Aires, 25/VI/04, Normas Generales Relativas a los Funcionarios de la SM, en cuyo art. 1 el Grupo Mercado Común resuelve “Aprobar las “Normas Generales Relativas a los Funcionarios de la Secretaría del MERCOSUR”, que figuran como Anexo y forman parte de la presente Resolución”<sup>431</sup>. La Resolución va acompañada de un Anexo, el cual desarrolla las citadas Normas Generales, las cuales se aplican a todos los funcionarios de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Se considera "funcionario" al siguiente personal de la SAM: el Director, los Consultores Técnicos, los Técnicos, los Asistentes Técnicos y el personal de apoyo, tal como se define en el Anexo I de la Res. GMC N°. 1/03 y sus eventuales modificaciones. No se considera funcionarios de la SAM a las personas contratadas para obras o servicios determinados, las que se registrarán exclusivamente por lo previsto en los contratos respectivos (art. 1 del Anexo).

El Director de la Secretaría Administrativa es la máxima autoridad jerárquica de la SAM, deberá tener la nacionalidad de uno de los Estados Parte, siendo electo, como ya dijimos, por el Grupo Mercado Común en forma rotativa, previa consulta a los Estados Parte y designado por el Consejo del Mercado Común, para un mandato de dos años, estando prohibida su reelección,

---

<sup>431</sup> En el art. 2 se acuerda derogar la Resolución GMC N° 42/97, XXVII GMC - Montevideo, 5/IX/97, que se ocupaba del mismo tema. Con anterioridad había regido la Resolución del Grupo Mercado Común, N.º 114/96 (XXIII GMC, Brasilia 11/X/96), Normas provisionales para los funcionarios y empleados de la Secretaría Administrativa del Mercosur. Haremos mención aquí de la Res. N°. 07/04, LIV GMC – Buenos Aires, 25/VI/04, Régimen del personal temporario contratado por la SM para obras o servicios determinados.

requisitos que muy probablemente convendría aligerar (art. 3, aptdo. 1 del Anexo, siguiendo el art. 33 del Protocolo de Ouro Preto)<sup>432</sup>. El Director deberá poseer título profesional universitario y acreditar experiencia en actividades afines (art. 2, aptdo. 2 del Anexo).

En caso de renuncia, fallecimiento, incapacidad permanente o transitoria superior a 6 meses, será designado por igual mecanismo un nuevo Director, siempre que el período restante de su mandato no sea inferior a 6 meses. Excepción hecha de circunstancias excepcionales, el nuevo Director será de la misma nacionalidad de quien ocupaba el cargo (art. 3, aptdo. 1 del Anexo).

En el supuesto de ausencia o incapacidad temporaria menor a seis (6) meses, el Director deberá nombrar a su sustituto de entre los funcionarios de la Secretaría. Éste será responsable del normal funcionamiento de la SM (art. 3, aptdo. 2 del Anexo).

En el Capítulo IV, arts. 12, 13 y 14, aparecen recogidos los deberes y obligaciones de los funcionarios. En el art. 13 en concreto, los deberes de los funcionarios: 1. Desempeñar sus funciones en un régimen de dedicación exclusiva, absteniéndose de desarrollar actividades públicas o privadas incompatibles con sus funciones. La actividad docente, las publicaciones y la participación en seminarios, vinculados a las actividades de la Secretaría Administrativa, podrán desarrollarse con autorización del Director; 2. Desempeñar fiel y estrictamente las funciones

---

<sup>432</sup> “El término nos parece sumamente breve, a todo lo que se agrega la imposibilidad de reelección, lo que provocará una falta de continuidad en las tareas que nada beneficiará el progresivo perfeccionamiento de sus funciones” (PÉREZ OTERMÍN: *El Mercado Común del Sur...*, cit., p. 90). A juicio de BASALDÚA, “debería posibilitarse la reelección por otro período o ampliarse la duración del mandato” (BASALDÚA: *MERCOSUR y Derecho de la integración*, cit., p. 542).

inherentes a sus respectivos cargos así como las correspondientes a sus superiores, si les fueran encomendadas, de conformidad con las normas y procedimientos pertinentes; 3. Observar una conducta digna, así como la mayor discreción en todo lo relativo a los asuntos de la Secretaría Administrativa; 4. Cumplir personalmente sus obligaciones, no pudiendo delegar las tareas de su cargo en personas ajenas a la Secretaría Administrativa, ni aun en otros funcionarios; 5. Subrogar a sus superiores cuando les sea encomendado, en casos de vacancia; 6. Realizar todas las gestiones de carácter oficial o personal empleando las vías jerárquicas correspondientes.

Asimismo, los funcionarios deberán abstenerse de: Desarrollar actividades y cumplir actos, dentro o fuera de la Sede, que puedan afectar los derechos, el prestigio o el buen nombre de la Secretaría, así como de intervenir activa y públicamente en la política de un Estado Parte; Solicitar o recibir instrucciones de Gobierno alguno y de entidades nacionales o internacionales; Comunicar a persona alguna cualquier información conocida por ellos en razón de su cargo, salvo cuando corresponda al desempeño de sus funciones o por autorización del Director. En ningún caso usarán esa información para obtener ventajas personales, ni tampoco en ejercicio de una actividad profesional, comercial o industrial, propia o ajena; Hacer declaraciones de prensa oral y escrita sobre materias atinentes a sus actividades en la Secretaría, salvo autorización expresa del Director; Guardar la debida confidencialidad respecto a la información y documentación que llegue a su conocimiento en razón del desempeño de sus tareas.

Todos los derechos, “inclusive los de publicación, de autor y de patente de cualquier trabajo que realice un miembro del personal como parte de sus tareas oficiales, o cualquier otra

persona o entidad por cuenta de la Secretaría, pertenecen a la misma y serán conferidos a la misma” (art. 15 del Anexo).

Los funcionarios que “por dolo, negligencia o por no observar estas Normas Generales u otras disposiciones administrativas ocasionen a la SM cualquier daño o perjuicio, serán responsables de su reparación o indemnización” (art. 16 del Anexo).

En materia de derechos de los funcionarios traeremos a colación aquí la creación por el Grupo Mercado Común, RES N° 54/03 LII GMC - Montevideo- 10/XII/03 del “Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR”, única instancia jurisdiccional para “resolver las reclamaciones de índole administrativo-laboral del personal de la SM y las personas contratadas por la SM para obras o servicios determinados en la SM o en otros órganos de la estructura institucional del MERCOSUR” (art. 1 de la Resolución). La actuación del Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR se regirá por el Estatuto que figura en Anexo y que forma parte de la presente Resolución (art. 2)<sup>433</sup>.

Los privilegios e inmunidades de los funcionarios se otorgan exclusivamente en función de los intereses de la Secretaría Administrativa del Mercosur, no justificando el incumplimiento,

---

<sup>433</sup> Mediante la Res. N°. 15/04. LIV GMC – Buenos Aires, 25/VI/04, Designación de los Miembros del Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR, fueron elegidos como miembros titulares del “Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR” (TAL), única instancia jurisdiccional para resolver las reclamaciones de índole administrativo-laboral, los siguientes juristas: María Cristina Boldorini (Argentina); Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros (Brasil); Miguel Ángel Solano López (Paraguay); María Carmen Ferreira Harreguy (Uruguay) (art. 1).

Se desempeñarán como suplentes para actuar en caso de ausencia de su respectivo miembro titular los siguientes juristas: Marina García del Río (Argentina); Cristovão Tavares de Macedo Soares Guimarães (Brasil); Carmen Céspedes de Cáceres (Paraguay); Liliana Dono (Uruguay) (art. 2).

por parte de aquéllos, de sus obligaciones privadas o la violación de leyes y reglamentos. Toda situación de conflicto con las autoridades y con el orden jurídico de los Estados Parte en razón de las inmunidades y privilegios de los funcionarios deberá ser comunicada por éstos al Director (art. 37 del Anexo).

En relación con el tema de las inmunidades y privilegios debemos subrayar la existencia del Acuerdo de Sede, de 17/XII/1996, entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el funcionamiento de la Secretaría Administrativa (Dec. del Consejo Mercado Común N.º 4/96).

La Secretaría gozará, en el territorio de la República, de la capacidad jurídica de derecho interno para el ejercicio de sus funciones. A tales efectos, como sujeto de derecho en el territorio uruguayo, podrá: a) Tener en su poder, fondos en cualquier moneda, metales preciosos, etc., en instituciones bancarias o similares y mantener cuentas de cualquier naturaleza y en cualquier moneda; b) Remitir o recibir libremente dichos fondos dentro del territorio, así como hacia y desde el exterior y convertirlos en otras monedas o valores (art. 3, aptdo. 1 del Acuerdo). El MERCOSUR, formalmente hablando, podría actuar en el territorio uruguayo sirviéndose de dos personalidades: una en un sentido amplio, a través de la *persona jurídica internacional MERCOSUR*, con competencias análogas a las *iure imperii* y a las *iure gestionis* (arts. 8, aptdo. 3 –ejercicio por el Consejo de la titularidad de la personalidad jurídica--, y 34, 35<sup>434</sup> y 36 del Protocolo de Ouro Preto); otra en un sentido limitado al

---

<sup>434</sup> El art. 35 recoge los límites de esta personalidad: “El Mercosur podrá, en el uso de sus atribuciones, practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles o inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias”.

orden de la gestión, *persona jurídica en el territorio uruguayo* (art. 3 del Acuerdo)<sup>435</sup>.

En el ejercicio de los derechos atribuidos por este artículo la Secretaría no podrá ser sometida a fiscalizaciones, reglamentos u otras medidas restrictivas por parte del Gobierno. No obstante, la Secretaría prestará la debida atención y cooperará con toda petición que a dicho respecto le sea formulada por el Gobierno, en

---

435 Sobre este asunto escriben HARGAIN y MIHALI: “Se plantea así la particular situación de que un órgano comunitario, que forma parte de la estructura institucional del sujeto de derecho internacional Mercosur, goce de capacidad jurídica a título propio, como si se tratase de una entidad independiente.

No obstante ello, existen notas diferenciales de relevancia entre ambas figuras: la capacidad jurídica del Mercosur es amplia, para el logro de todos los objetivos y cometidos de la integración; la de la Secretaría es solamente la necesaria para el ejercicio de sus funciones. El Mercosur goza de personería en todos los ámbitos, sean internos o internacionales, mientras que la Secretaría gozará de la atribución únicamente en el territorio uruguayo. La capacidad del Mercosur responde a necesidades jurídicas sustanciales; en el caso de la Secretaría, resulta meramente instrumental. El Mercosur puede practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir y enajenar, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias; la Secretaría únicamente está habilitada para tener en su poder fondos de cualquier naturaleza, metales preciosos, etc., pudiendo depositarlos en cuentas bancarias, recibirlos y remitirlos desde y hacia el exterior.

En relación con este último aspecto, cabe preguntarse sobre la posibilidad de la Secretaría de contraer obligaciones, necesarias para cumplimiento de sus cometidos.

Si nos afiliamos a la tesis por la que la asignación de cometidos conlleva la atribución de las facultades necesarias para su consecución -teoría de los poderes implícitos-, el órgano estaría facultado para obligarse, pero únicamente en el ámbito interno del Estado uruguayo.

Si comparamos, en cambio, el diferente alcance literal de las redacciones que han merecido la capacidad del sujeto Mercosur -en el Protocolo de Ouro Preto-, con la de la Secretaría Administrativa -en el Acuerdo de marras-, deberemos concluir en que la intención en uno y otro caso responden a finalidades muy diferentes, por lo respecto de la Secretaría, se impone un criterio hermenéutico restrictivo, limitado a lo expresamente previsto en las disposiciones existentes” (HARGAIN y MIHALI: *Circulación de bienes en el Mercosur*, cit., pp. 169-170).

la medida que estime atenderla sin detrimento de sus intereses (art. 3, aptdo. 2 del Acuerdo)<sup>436</sup>.

Del resto del Acuerdo destacaremos los artículos siguientes: art. 4, Inmunidad de jurisdicción; art. 5, Renuncia a la inmunidad de jurisdicción; art. 6, Inviolabilidad; art. 7, Exenciones tributarias; y art. 8, Facilidades en materia de comunicaciones.

A lo largo de todo lo visto, nos parece que resulta obvia la *necesidad de reforzar* la Secretaría Administrativa tanto *cuantitativa* como *cualitativamente*. A tal fin el Consejo del Mercado Común, considerando la conveniencia de fortalecer la Secretaría Administrativa, aprobó, como ya indicamos, la Dec. N° 24/00, XVIII CMC-Buenos Aires, 29-VI-2000, Relanzamiento del Mercosur. Secretaría Administrativa del MERCOSUR. En todo caso, ante el resultado insuficiente deparado por dicha Decisión, parece que no hay dudas sobre la necesidad de romper con la situación actual. En relación con ello, compartimos la manifestación de ABREU sobre el particular: “Si bien el contenido de la decisión adoptada sobre la SAM elude la sustancia de la cuestión, es decir la conveniencia o inconveniencia de crear un órgano institucional independiente de los países, parece evidente que existe un reconocimiento de que la Secretaría actual no puede cumplir acabadamente con las funciones que requiere en la

---

<sup>436</sup> El art. 9 dispone: “1. El Director de la Secretaría y los demás funcionarios de alto rango de la Secretaría gozarán de las mismas prerrogativas - tales como facilidades, inviolabilidad personal, inmunidades, privilegios, franquicias y exenciones tributarias - otorgadas a los funcionarios de categoría equivalente de las Representaciones Permanentes ante los Organismos Internacionales con sede en la República. Ellas se extenderán a los miembros de sus familias que dependan económicamente de ellos.

2. El Director de la Secretaría se asimilará a los efectos de este artículo, a los Jefes de Misión de las aludidas Representaciones.

Podrá, además, transferir sus bienes, libres de todo tributo, al término de sus funciones”.

actualidad el avance de la Unión Aduanera. Ni siquiera para el caso en que se insista en reducir su actividad a servir de memoria y administradora de las reuniones de los 340 órganos que componen, a la fecha, su estructura institucional dependiente”<sup>437</sup>.

Quisiéramos dejar constancia aquí de los riesgos que implica la Resolución GMC 16/04, de 25-VI-04, según cuyo art. 4, en conexión con el Anexo I de la Decisión N.º. 30/02, se dispone que: “Los términos de las solicitudes deben ser consensuados en el ámbito del órgano del que emanan y no involucrarán cuestiones que sean objeto de controversias entre los Estados Partes”. Sin duda, esta Resolución recalcano la legitimación de los órganos deberá de ser repensada. Puede haber razones para una reglamentación del asunto; pero, tal como ha quedado su redacción, podrían llegar a tener razón GARCÍA FONSECA y MEINERO, cuando afirman que: “A limitação ao apoio técnico conferido pelo SAT é mais uma decisão política, tomada em detrimento do processo de integração regional, proveniente da pratica intergovernamental que permeida a estrutura do Mercosul”<sup>438</sup>. La capacidad operativa –y, en cierto modo, la independencia de la Secretaría--, a nivel de elaboración de Informes técnicos, puede haber quedado comprometida, al extender con carácter general la competencia de solicitud de estudios en manos de los órganos decisorios. A nuestro modo de ver, una solución eventual podría ir de la mano del reforzamiento del poder de coordinación del Director; por lo demás, nos parece

---

<sup>437</sup> ABREU: *MERCOSUR, una década...*, cit., p. 82; FERNÁNDEZ REYES, J.: “La Secretaría Administrativa del Mercosur”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º. 4, Agosto de 1999, pp. 69-84.

<sup>438</sup> GARCÍA FONSECA, M. y MEINERO, F.P.: “A transformação da Secretaria do Mercosul: avanços e retrocessos”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosul-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, febrero de 2005, p. 56.



lógica la no intervención de la Secretaría Técnica en los asuntos que estén siendo objeto de tratamiento siguiendo las pautas del Protocolo de Olivos, y muy particularmente cuando estén **sub iudice**, no debiendo, por lo tanto, darse su apartamiento en el marco de la controversia **lato sensu**.

A nuestro juicio, en una línea distinta de la de la citada Resolución, tal vez convendría pensar en la *transformación* de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría General, con un peso específico en las labores de coordinación e infraestructuras del sistema institucional del proceso de integración regional.

**V) Instituciones jurisdiccionales. A la espera de un Sistema Permanente de Solución de Controversias: Los Tribunales Arbitrales y el Tribunal (Arbitral) Permanente de Revisión (Protocolo de Olivos).**

**1. Planteamientos del Tratado de Asunción, Protocolo de Brasilia y Protocolo de Ouro Preto.**

El MERCOSUR dispone de unos *mecanismos en materia de solución de controversias* en cuya cúspide se encuentran institucionalmente los *Tribunales Arbitrales*. A pesar de la razonable labor desarrollada hasta el momento por éstos, dicho proceso de integración, si quiere hacer honor a sus responsabilidades, tiene que manifestarse, como tendremos ocasión de significar, como un esquema de integración más sensible a las necesidades de una evolución continuada. A pesar de ello, como déficit de dicho esquema, se subraya la falta de un sistema adecuado de solución de controversias que asegure a los Estados y a los particulares una solución justa a las diferencias o

conflictos que pudieran suscitarse en el momento de la aplicación del derecho integracionista.

En el texto del Tratado de Asunción, y en particular en su Anexo III, se recoge que se aplicarán en *forma sucesiva tres sistemas diferentes* de solución de controversias. El *primero* es el recogido en el citado *Anexo III del Tratado de Asunción*<sup>439</sup>. Los *mecanismos* contemplados en el Anexo III eran tan *débiles* que sembraron dudas en cuanto a su *operatividad*, dada la naturaleza recomendatoria de las decisiones al respecto del Grupo Mercado

---

<sup>439</sup> El mecanismo de solución de controversias recogido en el Tratado de Asunción estaba dispuesto para regir tan pronto como éste entrase en vigor, lo cual ocurrió, como sabemos, el 29 de noviembre de 1991. Comprendido en el Anexo III, representaba un procedimiento no jurisdiccional muy provisional para no dejar sin un método de solución de controversias al MERCOSUR desde la entrada en vigor del T.A. hasta la entrada en vigor de lo que sería el sistema de solución de controversias del Protocolo de Brasilia.

El Anexo III de este instrumento consagró mecanismos *sencillos* de aplicación gradual que no exceden del marco de los *procedimientos diplomáticos* clásicos, privilegiándose las negociaciones directas. Según el art. 1 del Anexo: “Las controversias que pudieren surgir entre los Estados Partes como consecuencia de la aplicación del Tratado serán resueltas mediante negociaciones directas”. Contempla sólo las controversias “entre Estados Partes”, no siendo válido para las controversias entre: particulares-Estado, órganos del MERCOSUR-Estado, particulares-órganos del MERCOSUR u órganos del Mercosur entre sí, así como entre particulares, en relación con el derecho originario o derivado del MERCOSUR.

Después de la primera etapa de *negociaciones directas* entre las partes, que vienen a ser los Estados en conflicto, en el supuesto de no lograr una solución, dichos Estados Partes someterán la controversia a consideración del *Grupo Mercado Común*, el que luego de evaluar la situación formulará en el lapso de sesenta días las recomendaciones pertinentes a las Partes para la solución del diferendo. A tal efecto, el Grupo Mercado Común podrá establecer o convocar *paneles de expertos* o grupos de peritos con el objeto de contar con asesoramiento técnico (art. 1, aptdo. 2).

En el caso de que con este procedimiento no se consiguiera una solución, se elevará la controversia al *Consejo del Mercado Común* para que adopte las *recomendaciones* pertinentes (art. 1, aptdo. 3).

Común y del Consejo del Mercado Común<sup>440</sup>, las cuales, además, debían ser adoptadas por consenso, estando representados los propios Estados Partes en la controversia. Eran procedimientos que se aplicaban exclusivamente a las controversias entre los Estados, quedando excluidas las reclamaciones de las personas físicas o jurídicas, siendo justificadas las críticas que se le dirigieron en su momento<sup>441</sup>. Con todo, el Anexo III, a pesar de no haber sido puesto en práctica, no habrá dejado de recibir elogios: "Durante a fase de transição, o sistema de solução de controvérsias

---

440 "Según se advierte el sistema (...) es absolutamente insuficiente para garantizar que los derechos consagrados en el Tratado sean realmente respetados por los demás Estados, quedando ello reducido a la buena voluntad del Estado contra quien se dirige la pretensión o a la fuerza de la presión económica, diplomática y teóricamente incluso militar del Estado reclamante; en otras palabras, a la justicia por la mano" (ABAL OLIÚ, A.: "Solución de controversias en el MERCOSUR. Aspectos procesales", *El MERCOSUR después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos*, Montevideo, 1997, p. 147).

441 REY CARO: *La Solución de controversias en los procesos de integración en América. El Mercosur*, Córdoba (Argentina), 1996, p. 48; ALMEIDA: "Solução de Controvérsias no Mercosul. Comentários ao Protocolo de Brasília", *Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Vol. XLV, Nº. 77-78, 1992, p. 100; BOLDORINI, M<sup>a</sup>. C.: "Protocolo de Brasília para la solución de controversias", *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, Nº. 6, Santa Fe, Argentina, septiembre de 1994, pp. 475-476; CALCEGLIA: *La solución de controversias en esquemas de integración: el caso del Mercosur*, Buenos Aires, 1995, pp. 25-62; ZEBALLOS, C.: "Protocolo de Brasília", *Integración Latinoamericana*, diciembre 1992, pp. 51-52.

Como podemos apreciar, el Tratado de Asunción, con una función de índole conciliatoria, realmente no estableció criterios para un régimen de solución de controversias transitorio y mucho menos ni para el sistema de transición ni para el sistema permanente.

Según ARBUET VIGNALI: "la aprobación de los textos obedeció a la existencia de urgencias políticas por concretar el acuerdo, las que existían junto a la convicción de que, para adoptar soluciones supranacionales o muy firmes en la obligatoriedad de someter a los Estados a la decisión jurídicamente vinculante de terceros imparciales, se requiere de otros ritmos y mayor maduración" (ARBUET VIGNALI: "La solución...", cit., pp. 1241-1242).

cumpriu duas funções primordiais: superar impasses em determinadas situações que, pela regra do consenso, pudessem representar obstáculo á continuidade do projeto integracionista e, de outro lado, apoiar a implementação do Tratado de Assunção, interpretando os seus termos. Ímpondo a sua aplicação quando os seus dispositivos forem violados e fixando o sentido e alcance das normas convencionais. Embora não referido expressamente, o sistema assumiu a função de determinar os fatos (*fact finding*, como acontece nos painéis do GATT), para permitir aos Estados Membros, buscarem, pelo diálogo, a melhor solução para os seus problemas”<sup>442</sup>.

Al *segundo* sistema se refiere el aptdo. 2) de dicho Anexo, según el cual: “Dentro de los ciento veinte (120) días de la entrada en vigor del Tratado, el Grupo Mercado Común elevará a los Gobiernos de los Estados Partes una propuesta de Sistema de Solución de Controversias que regirá durante el período de transición”. Este Sistema vendría a ser el contemplado por el llamado *Protocolo de Brasilia*; al que sería añadida por el Anexo al Protocolo de Ouro Preto (Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR) alguna alternativa complementaria. En el vértice de este sistema se encontrarían los Tribunales Arbitrales<sup>443</sup>.

---

<sup>442</sup> DO AMARAL JÚNIOR.: “Mercosul: características e perspectivas”, cit., p. 301. Asimismo, BAPTISTA, L. O.: *O Mercosul, suas instituições...*, cit., pp. 151 y 154.

<sup>443</sup> El *tercer* sistema, contemplado como el *permanente*, pendiente de conseguir, como veremos, aún después del Protocolo de Olivos, debería surgir sino en la misma fecha sí al unísono de la creación de las instituciones definitivas llamadas a regir el Mercado Común del Sur, según lo estipulado, como ya vimos, en el art. 18 del Tratado de Asunción. El sistema de solución de controversias recogido en el P.B. y en el P.O.P., vería ampliado su período de vigencia por el art. 44. del P.O.P., de manera que: “Antes de culminar el proceso de convergencia del Arancel Externo Común, los Estados Partes efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias del Mercosur

En materia de solución de controversias actualmente, a falta del denominado sistema permanente<sup>444</sup>, señalaremos que en el Protocolo de Brasilia, y en el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, a estudiar seguidamente con más detalle, -- en conexión en ambos casos con el Protocolo de Ouro Preto-- aparecen recogidas una serie de funciones *parajudiciales* tanto para el Grupo Mercado Común como para la Comisión de Comercio. El mecanismo pasa sucesivamente por: un *proceso diplomático* y otro *institucional*, culminando en una *instancia jurisdiccional*.

Recordaremos que el Protocolo de Brasilia contiene dos mecanismos<sup>445</sup>, según que la *legitimación activa* corresponda a

---

con miras a la adopción del sistema permanente a que se refieren el ítem 3 del Anexo III del Tratado de Asunción, y el art. 34 del Protocolo de Brasilia". La culminación del proceso de convergencia arancelaria sería postergada hasta 1 de enero de 1996.

Art. 18 del T.A.: "Antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración". En esa línea, el art. 3 del Anexo III del Tratado de Asunción establecía: "Antes del 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes adoptarán un Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común". Igualmente, en el propio Protocolo de Brasilia, en su art. 34, se recoge que: "El presente Protocolo permanecerá vigente hasta que entre en vigor el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere en el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción".

<sup>444</sup> Señalaba SANGUINETTI que: "El sistema arbitral diseñado es adecuado para un proceso transitorio como el actual, pero resulta inapropiado para un esquema institucional permanente" (SANGUINETTI, J. M<sup>a</sup>.: "MERCOSUR: las alternativas del diseño institucional definitivo", *Integración Latinoamericana*, N<sup>o</sup>. 201, junio de 1994, p. 9).

<sup>445</sup> Partiendo de las serias limitaciones que suponen unos mecanismos de solución de controversias que no contemplan ni las controversias entre órganos del MERCOSUR y Estados Parte, ni entre órganos del MERCOSUR, ni entre particulares y Estados Partes u órganos del MERCOSUR, recordaremos que el Protocolo de Brasilia no contempla ningún sistema de arbitraje comercial para dirimir litigios entre particulares, de los

los *Estados*<sup>446</sup> (capítulos I al IV del Protocolo), el cual puede culminar con la constitución de un *Tribunal Arbitral*, o según que tal *legitimación activa*, que se revelará como bastante frágil e inconsistente en el Protocolo de Brasilia<sup>447</sup>, venga a incumbir a un

---

cuales se ocuparía más tarde el Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional del MERCOSUR. Decisión XIV del Consejo de Mercado Común, Buenos Aires, 23, VII, 1998. El texto puede consultarse en URIONDO DE MARTINOLI: *Solución de Controversias. Mercosur. Acuerdos: Bolivia-Chile. Comunidad Europea*, Córdoba, 1999, pp. 185-190. Sobre su contenido, *Ibid.*, pp. 104-134.

Los órganos del MERCOSUR no son objeto de un control de legalidad inmediato, pudiendo subyacerse con FARIA que: “O Conselho do Mercosul e os demais órgãos com poder decisório exercem a função normativa, no âmbito de suas competências, inteiramente isentos de limitações e de controle de legalidade das decisões tomadas. Esta é exercida pelas jurisdições nacionais, depois que as normas adoptadas por aqueles órgãos passam a integrar cada um dos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes, com o risco de divergências de interpretação insoluveis” (FARIA: “A institucionalização do Mercosul”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade*, cit., Vol. II, pp. 386-387).

<sup>446</sup> Por lo que respecta a las controversias entre Estados, se dispone que, previamente a la constitución de un Tribunal Arbitral, procurarán resolverlas mediante negociaciones directas, debiendo mantener informado al respecto al Grupo Mercado Común, a través de la Secretaría Administrativa. Las negociaciones no podrán, salvo acuerdo entre las partes, exceder de un plazo de 15 días contados a partir de la fecha en que uno de los Estados Parte planteó la controversia.

En el caso de que mediante la negociaciones directas no se llegara a un acuerdo, cualquiera de los Estados Parte en la controversia puede someterla a la instancia conciliatoria del Grupo Mercado Común, el cual evaluará la situación, oír a las partes y requerirá, cuando lo estime conveniente, el asesoramiento de expertos. El Grupo Mercado Común dispone de 30 días para formular recomendaciones a los Estados con visas a la solución de la controversia.

Si mediante este procedimiento no hubiese sido resuelta la diferencia, cualquiera de los Estados enfrentados podrá comunicar a la Secretaría Administrativa su intención de recurrir al procedimiento arbitral y solicitar la constitución de un Tribunal Arbitral.

<sup>447</sup> Sobre este particular, *vid.*, entre otros: MARTÍNEZ PUÑAL: *La solución...*, cit., pp. 137-170; *Id.*: “La solución de controversias en el Mercado Común del Sur: ante un modelo abierto y dinámico”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, X, 2000, pp. 73-74; LOMBARDI, L.: “Un Tribunal de Justicia para el MERCOSUR.”,

*particular*, en cuyo supuesto el procedimiento, aunque con grandes dificultades, también podría terminar con la solicitud de conformación de un *Tribunal Arbitral*, de acuerdo con el Capítulo V<sup>448</sup>.

---

**Cuadernos de Época**, Serie Integración Económica, Buenos Aires-Madrid, 2001, p. 129-130.

Como subraya ALONSO GARCÍA, “el mencionado procedimiento tiene en realidad una naturaleza intergubernamental, en la medida en que son los Estados miembros quienes deciden o no iniciarlo, gozando además de amplia discrecionalidad en el impulso de su tramitación y convirtiéndose en exclusivos protagonistas en la fase de ejecución del tribunal” (ALONSO GARCÍA, R.: **Derecho comunitario y derechos nacionales. Autonomía, integración e interacción**, Buenos Aires, 1999, p. 78).

<sup>448</sup> En cuanto a las reclamaciones de los particulares, será de aplicación el Capítulo V del Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias, con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Parte, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las Decisiones del Consejo Mercado Común o de las Resoluciones del Grupo Mercado Común (art. 25 del Protocolo). Los particulares afectados formalizarán sus reclamos ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado Parte donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios. Aquí surge el problema de las omisiones de los Estados, las cuales para MARCHESINI quedan fuera del art. 25 del Protocolo (MARCHESINI, G. M.: “El arbitraje como método de solución de controversias en el Mercosur”, **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 4, N.º. 3, Junio de 2000, p.117).

A no ser que la reclamación se refiera a un asunto que hubiese dado lugar al inicio de un procedimiento de Solución de Controversias en el marco de los Capítulos II, III o IV del Protocolo de Brasilia, que haya admitido la reclamación de acuerdo con el art. 26, podrá en consulta con el particular en cuestión: a) entablar negociaciones directas con la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado Parte al que se atribuye la violación, al objeto de buscar, mediante consultas, una solución inmediata a la cuestión planteada; o b) elevar el reclamo sin más trámite al Grupo Mercado Común.

Si la cuestión no hubiera sido resuelta en un plazo de quince días a partir de la comunicación del reclamo conforme a lo previsto por el art. 27 a), la Sección Nacional que realizó la comunicación podrá, a solicitud del particular afectado, elevarla sin más trámite al Grupo Mercado Común (art. 28).

Recibido el reclamo, el Grupo Mercado Común, en la primera reunión siguiente a su recepción, valorará los fundamentos sobre los que basó su admisión la Sección

El sistema recogido en el Protocolo de Brasilia tiene carácter transitorio (art. 34), siguiendo vigente aún después del Protocolo de Ouro Preto, que no estableció un sistema permanente de solución de controversias. Las únicas modificaciones que introduce el Protocolo de Ouro Preto respecto al sistema de Brasilia consisten en la inclusión de las controversias derivadas de las directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (art. 43, pfo. único del Protocolo de Ouro Preto) y la posibilidad de actuación de la Comisión de Comercio, a través de las Secciones Nacionales y de la Secretaría Pro-Tempore, en materia de solución de controversias originadas por los Estados Partes o por reclamaciones de particulares, relacionadas con las situaciones previstas en los arts. 1 ó 25 del Protocolo de Brasilia, cuando las controversias guardaran relación con las materias<sup>449</sup> que cayesen

---

Nacional. Si concluye que no están reunidos los requisitos para darle curso, rechazará el reclamo sin más trámites. En el supuesto de que no rechace el reclamo, el Grupo Mercado Común procederá inmediatamente a convocar un grupo de expertos que deberá emitir un dictamen acerca de su procedencia en un plazo improrrogable de treinta días, a partir de su designación. Dentro de ese plazo, el grupo de expertos dará la oportunidad de ser escuchados y de presentar sus argumentos al particular reclamante y al Estado reclamado (art. 29 del Protocolo).

El Grupo de Expertos elevará su dictamen al Grupo Mercado Común. Si en el dictamen se aceptara la procedencia del reclamo formulado en contra de un Estado Parte, cualquier otro Estado Parte podrá requerirle la adopción de medidas correctivas o la anulación de las medidas cuestionadas. Si su requerimiento no prosperase dentro de un plazo de quince días, el Estado Parte que lo efectuó podrá solicitar directamente la constitución de un Tribunal Arbitral, en las condiciones establecidas en el Capítulo IV del Protocolo de Brasilia (art. 32).

<sup>449</sup> También con carácter previo a la posible actuación de un Tribunal Arbitral, en el Capítulo VI, denominado "Sistema de Solución de Controversias", el art. 43 del Protocolo de Ouro Preto, expresa que las controversias que surgieran entre los Estados Parte sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de



dentro del ámbito competencial de la Comisión de Comercio (art. 21 del Protocolo de Ouro Preto). Estaríamos, pues, ante un procedimiento alternativo, cuya utilización es posible únicamente cuando la materia caiga en el ámbito de las competencias de dicha Comisión.

---

Comercio del MERCOSUR, serán sometidas a los procedimientos de solución establecidos en el Protocolo de Brasilia. El Estado Parte reclamante podrá presentar su reclamación, originada en el propio Estado Parte o en particular (personas físicas o jurídicas) ante la Presidencia Pro-Témpore de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la cual tomará las providencias necesarias para la incorporación del tema en la Agenda de la primera reunión siguiente de la Comisión de Comercio con un plazo mínimo de una semana de antelación. Si no se adoptare una decisión en dicha reunión, la Comisión de Comercio del MERCOSUR remitirá los antecedentes a un Comité Técnico.

El Comité Técnico, en un plazo de treinta días, elevará a la Comisión de Comercio, un dictamen conjunto sobre la materia. A raíz de la Dec. C.M.C. N°. 18/02 el Comité podrá escuchar a los particulares de los Estados partes involucrados en la Reclamación, respetando el plazo de treinta días. Dicho dictamen o las conclusiones de los expertos integrantes del Comité Técnico, cuando no existiera dictamen conjunto, serán tomadas en consideración por la Comisión de Comercio del MERCOSUR, a la hora de decidir sobre la reclamación, lo cual habrá de llevar a cabo en su primera reunión ordinaria posterior a la recepción del dictamen conjunto o, en su caso, de las conclusiones de los expertos, pudiendo asimismo ser convocada una reunión extraordinaria con tal finalidad. Si hubiese sido alcanzado consenso en la Comisión del Comercio en cuanto a la procedencia de la reclamación, el Estado Parte reclamado deberá adoptar las medidas aprobadas en la Comisión. Si en el seno de la Comisión de Comercio no se alcanzara un consenso, ésta elevará al Grupo Mercado Común las distintas alternativas propuestas en su seno, así como el dictamen conjunto o las conclusiones de los expertos del Comité Técnico, con el fin de que aquél adopte una decisión sobre la cuestión planteada. El Grupo Mercado Común se pronunciara al respecto en un plazo de treinta días contados desde la recepción por la Presidencia Pro-Témpore de las propuestas elevadas por la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

En cada caso, la Comisión de Comercio o, posteriormente, el Grupo Mercado Común, determinarán un plazo razonable para la instrumentación de dichas medidas. Transcurrido dicho plazo sin que el Estado reclamado hubiese cumplido con lo dispuesto en la decisión adoptada, sea por la Comisión de Comercio o por el Grupo Mercado Común, el reclamante podrá recurrir directamente al procedimiento arbitral, solicitando la instauración de un Tribunal Arbitral, hecho que será comunicado a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

En el caso de incumplimiento de las medidas adoptadas o recomendaciones formuladas<sup>450</sup> –según los casos, en atención a que se haya seguido la vía del P.O.P. o la del P.B.- por la C.C.M. o por el G.M.C., cualquiera de los Estados partes en la controversia, sin que sea necesario como en el arbitraje tradicional un compromiso arbitral<sup>451</sup>, puede acudir a la *fase arbitral*, último escalón después de toda una serie de tentativas para encontrar soluciones negociadas o consensuadas<sup>452</sup>. El procedimiento puede

---

<sup>450</sup> Para ALONSO GARCÍA: "Las hipótesis de una resolución del conflicto apartándose de la recomendación, o de un incumplimiento de ésta generador del paso a la fase arbitral, claras teóricamente, son difíciles de imaginar en la práctica, pues no debe perderse de vista que la recomendación es adoptada con el beneplácito de las partes implicadas" (ALONSO GARCÍA: *Tratado de Libre Comercio, Mercosur y Comunidad Europea. Solución de controversias e interpretación uniforme*, Madrid, 1997, pp. 64-65).

Resulta incierta la observación de BARON KNOLL DE BERTOLLOTTI de que la C.C.M. actúa "como un verdadero Tribunal de Primera Instancia" (BARÓN KNOLL DE BERTOLLOTTI: *Administración y gobierno del MERCOSUR*, cit., p. 127); asimismo la de CAMPBELL, ROSEMBERG y SVARZMAN, cuando hablan de "una suerte de "Tribunal de primera instancia" (CAMPBELL, ROSEMBERG y SVARZMAN: "Quince años de integración: muchos ruidos y pocas nueces", cit., p. 164).

<sup>451</sup> Estaríamos ante un *arbitraje obligatorio* "que tiene lugar cuando los Estados partes en una controversia internacional se habían obligado previamente por medio de acuerdo, a someterla (llegado el caso) al tribunal de arbitraje" mediante una cláusula compromisoria (MARIÑO MENÉNDEZ, F.: "Algunos aspectos de la práctica contemporánea del arbitraje internacional entre Estados", *El arbitraje internacional*, XII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Ed. Preparada por F.M. MARIÑO), Zaragoza, 1989, p. 13).

Sobre el concepto de arbitraje, CARDONA LLORENS, J.: "La delimitación del concepto de arbitraje de Derecho Internacional Público a la luz del asunto del Rainbow Warrior", *El arbitraje...*, cit., pp. 109-133.

<sup>452</sup> BORBA CASELLA se hace eco de una querencia del Brasil por las soluciones arbitrales con base en su experiencia histórica de los siglos XIX y XX (BORBA CASELLA, P.: "Solución de controversias y marco institucional: Perspectivas para los actores privados en el MERCOSUR", *Estrategias de articulación y*

ser iniciado por cualquiera de los Estados parte en una controversia, debiendo comunicar a la Secretaría Administrativa su intención de recurrir al procedimiento arbitral establecido en el presente Protocolo, la cual notificará de inmediato la comunicación al Estado o Estados involucrados en la controversia y al Grupo Mercado Común y tendrá a su cargo los trámites para el desarrollo del procedimiento<sup>453</sup>. La sumisión al arbitraje resulta obligatoria, sin necesidad, como acabamos de señalar, de acuerdo especial, conforme prevé el art. 8 del Protocolo de Brasilia.

---

**reforzamiento de las capacidades de gestión de una Unión Aduanera: opciones para el MERCOSUR**, Centro de Información para la Integración Regional, Montevideo, 1996, 189-197).

<sup>453</sup> Art. 7, aptdo. 1 y 2 del P.B. El art. 19 del Reglamento establece que: "La Secretaría Administrativa proveerá, en la medida de lo posible, el soporte administrativo necesario para el desarrollo del procedimiento arbitral".

Respecto a la ausencia de plazo para la comunicación a la Secretaría Administrativa, ALONSO GARCÍA escribe: "No fija el PB plazo alguno para comunicar a la Secretaría la intención de recurrir al procedimiento arbitral, lo que choca con la clara delimitación de plazos presente tanto en la fase de negociación directa como arbitral. Ante tal silencio, podría recurrirse al concepto de "razonabilidad" empleado por el Tribunal europeo de Justicia en el marco de los artículos 169 y 170 TCE, reguladores, respectivamente del procedimiento por incumplimiento a instancia de la Comisión o de un Estado miembro, que también guardan silencio en cuanto al plazo para interponer el recurso ante el Tribunal una vez finalizada la fase administrativa previa, bien entendido que dicha "razonabilidad", en principio variable a la luz del caso concreto, deberá en todo caso interpretarse en el contexto global de los Capítulos II a IV del PB, que pretenden una solución rápida del conflicto" (ALONSO GARCÍA: *Tratado...*, cit., p. 65).

Sobre este particular señala URIONDO DE MARTINOLI: "Cabe advertir que el Protocolo instituye una reglamentación diferente de las instancias anteriores, en las que sí se establece un término preciso para su concreción, a fin de evitar demoras innecesarias. No obstante este descuido, estimo que dicha comunicación no podrá dilatarse en el tiempo, por cuanto el recurso ha sido diseñado para que pueda operar de manera simple, sin perjuicio de cumplir ciertas formalidades" (URIONDO DE MARTINOLI: *Solución de controversias...*, cit., p. 33).

El *Tribunal Arbitral* decidirá la controversia sobre la base de “las disposiciones del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo del Mercado Común, de las resoluciones del Grupo Mercado Común, como así también de los principios y disposiciones del derecho internacional aplicables en la materia” (art. 19, aptdo. 1 del Protocolo de Brasilia). Quisiéramos subrayar que tal vez con el fin de dar una mayor oportunidad a la solución de las controversias entre los Estados del MERCOSUR, el Protocolo no restringe la posibilidad del Tribunal de decidir una controversia **ex aequo et bono**, contando siempre con el acuerdo de las partes. En tal sentido, el aptdo. 2 del art. 19 del Protocolo dispone: “La presente disposición no restringe la facultad del Tribunal Arbitral de decidir una controversia *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren”<sup>454</sup>.

---

<sup>454</sup> La jurisdicción **ex aequo et bono**, por la que el Tribunal queda autorizado por las partes para prescindir de las normas jurídicas, supondrá, según señala SOARES, la posibilidad de que el Tribunal Arbitral aplique “a equidade, ou seja, na técnica das arbitragens, aquelas normas do *jus non strictum*, que os julgadores-árbitros, agindo *en amiable compositeur*, podem invocar para resolver uma controvérsia, à vista da saúde do negócio”.

GROTE y SILVEIRO SALGUEIRO, respecto a esta jurisdicción escriben: “Ahora bien, la facultad de los Estados afectados por el conflicto de decidir mediante acuerdo de partes que la controversia se resuelva en base a la equidad, si bien tiene la finalidad de que se llegue a una justicia equitativa donde la solución considere las particularidades del caso, plantea el problema de si la obligación de los jueces de aplicar el Derecho del Mercosur y el Derecho internacional queda derogada. Es decir se plantea la pregunta acerca de que si los jueces podían desatender las disposiciones vigentes y juzgar en base a particularidades del caso y en consideración de los intereses lesionados de las partes. En este caso, se tendría nuevamente una situación en la que los Estados podrían encontrar una satisfacción a sus demandas, pero a costa del Derecho vigente, el cual al final de proceso no sería reparado.

Desde el punto de vista de los autores de este artículo, la equidad no debería ser utilizada como un título jurídico para mantener las violaciones al orden jurídico internacional. Por el contrario, debería ser aplicada para optimizar las normas vigentes

Por lo que respecta a la valoración de los mecanismos residualmente vigentes --tal como dispone el propio Protocolo de Olivos al señalar que el Protocolo de Brasilia quedaría vigente para las controversias pendientes de la formulación del Laudo Arbitral<sup>455</sup>--, y más particularmente de sus Tribunales Arbitrales, hemos de subrayar el interés suscitado por la remisión hecha al P.B. por un amplio espectro de Protocolos aprobados entre los países del Mercosur, al margen de su propio objeto específico, en

---

y, consecuentemente, realizar un trabajo interpretativo que permita una justicia más realista y particular, pero dentro del marco jurídico y con el debido respeto a las disposiciones normativas" ( GROTE, R. y SILVEIRO SALGUEIRO, J.: "La construcción del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a través de las relaciones jurídicas múltiples", **Suplemento BEUR**, N.º 5, agosto, 1999, p. 26).

URIONDO DE MARTINOLI escribe que "las partes pueden prescindir de las normas jurídicas y convenir que el conflicto se resuelva *ex aequo et bono*" (URIONDO DE MARTINOLI: "El Derecho Procesal frente al Mercosur. Solución de controversias en el espacio integrado", **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 3, N.º 2, Abril 1999, p. 117). Entendemos que la libertad de los jueces encuentra, cuando menos, un límite en las normas de *ius cogens*.

"La incorporación de la jurisdicción de "equidad" tiene como modelo el párrafo segundo del Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y que también ha sido receptado por otros instrumentos regulatorios de procedimientos de solución pacífica de controversias. Tal es el caso del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, el Tribunal constituido con base en el Anexo VII de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y el Tribunal Arbitral especial que se puede constituir de conformidad con el Anexo VIII de la misma Convención.

No obstante, y al margen de la amplitud y pluralidad de intervenciones que ofrece el concepto de "equidad" no existen demasiados elementos de juicio para apreciar de qué manera los Tribunales Internacionales han aplicado tal fórmula. Tanto en la Corte Permanente de Justicia Internacional como en la Corte Internacional de Justicia actual, nunca hubo acuerdo de Estados para investir a tales Tribunales de esa competencia" (REY CARO: "La solución de controversias en el MERCOSUR", **Anuario Argentino de Derecho Internacional**, Vol. VII, 1996-1997, p. 292).

<sup>455</sup> Las controversias en trámite, como ya se indicó, iniciadas de acuerdo con el régimen del Protocolo de Brasilia, "se registrarán exclusivamente por el mismo hasta su total conclusión" (art. 50 del P.O.).

aras de coadyuvar al logro del fin general de la integración<sup>456</sup>. A tal respecto, juzgamos que de estas remisiones no debe inferirse una vigencia indirecta del P.B. De una interpretación sistemática del Tratado de Asunción del cual, a la postre, forman parte el P.B., el P.O.P., dichos Protocolos y el mismo Protocolo de Olivos, debemos inferir que las remisiones hechas en ellas al P.B. habremos de entenderlas, al día de hoy, como hechas al Protocolo de Olivos.

Remitiendo el grueso de nuestras críticas al Protocolo de Brasilia —en relación con la naturaleza arbitral de los Tribunales— a lo que habremos de señalar en relación con el Protocolo de Olivos, destacaremos ahora que a nivel doctrinal las opiniones y puntos de vista sobre el P.B. resultan diversos y contradictorios. Así, algunos autores se manifestarán favorables al procedimiento arbitral en la actual etapa de formación del Mercado Común<sup>457</sup>.

---

<sup>456</sup> FEDER, B.: "Solución de Controversias en el proceso de integración regional - Régimen Uruguay - Chile y Régimen Uruguay - Bolivia", *Seminario Dimensión Jurídica de la Integración*, Montevideo, 2-3 de diciembre de 1996, multicopiado, p. 3. Sobre estos Protocolos operacionales desde el prisma de la solución de controversias, MARTÍNEZ PUÑAL: *La solución...*, cit., pp. 171-204.

<sup>457</sup> En tal sentido, GARRÉ COPELLO: *Solución de controversias en el Mercado Común del Sur*, Montevideo, 1995, p. 38; SILVA RAUPP, K.: "Solução de controvérsias entre os Estados-Partes do Mercosul", *Solução de controvérsias no MERCOSUL*, en WANDERLEI RODRIGUES, H. (Org.), Porto Alegre, 1997, p. 59; ABREU E LIMA, F. S. y FRAGA ARAÚJO, E. H.: *MERCOSUL Hoje*, São Paulo, 1995, p. 76; COSTA SOUSA, M. T.: "Sistema de solução de controvérsias no Mercosul: da possibilidade de criação de um Tribunal Supranacional", *Mercosul, Alca...*, Vol. II, cit., p. 167.

BAPTISTA sobre la base de la solución arbitral manifiesta que: "Entretanto, a solução adotada pelo MERCOSUL, da arbitragem internacional é perfeita". De todos modos, este autor responde a las críticas de que el carácter *ad hoc* del procedimiento arbitral no permitiría "a formação de jurisprudência", proponiendo la transformación de la corte arbitral *ad hoc* para permanente, lo cual, entendemos, la colocaría en la esfera de los tribunales judiciales. En este contexto, el autor propugna que el tribunal

Algún autor ha resaltado incluso la flexibilidad de los mecanismos creados y la celeridad con que se ha previsto la actuación de los mismos mediante la determinación de plazos breves y perentorios<sup>458</sup>. Por su parte, NOFAL escribe: "En materia institucional es decisivo: b) Fortalecer los mecanismos de

---

arbitral pudiera proferir decisiones declaratorias interpretando el Tratado de Asunción o los documentos derivados de él, con carácter vinculante para todos los Estados. Respecto al surgimiento de un posible gobierno de los árbitros en el MERCOSUR en el molde del llamado "gobierno de los jueces" de la Comunidad Económica Europea, escribe: "Não parece o caso, pois ao contrário do mecanismo europeu, apenas as Altas Partes Contratantes têm o poder de acionar o mecanismo arbitral e o fazem somente tendo esgotado todos os demais procedimentos previstos no Protocolo de Brasília, ao que se deve acrescentar que os árbitros só poderão agir nos limites da lide, fixadas pelas Partes, o que lhes tira todo o poder de suprir carências da instituição ou modificar a visão que delas têm coletivamente os Estados do MERCOSUL" ( BAPTISTA: **O MERCOSUL...**, cit., p. 170-171).

BAPTISTA elogia la velocidad de la toma de decisiones en el procedimiento vigente, en "Aspectos teóricos...", **Estudos sobre integração**, cit., p. 105.

ALMEIDA se muestra también partidario de una Corte Arbitral Permanente (ALMEIDA: "O futuro...", **O Mercosul...**, cit., p. 24).

Por su parte, FERREIRA, buscando lo positivo y lo negativo de los actuales mecanismos de solución de controversias, se manifiesta en los siguientes términos: "O Protocolo de Brasília apresenta pontos positivos e negativos. Como pontos positivos, podemos destacar a inclusão de um processo jurisdicional para a solução final dos conflitos; a possibilidade da aplicação de medidas cautelares para evitar danos irreparáveis; a inclusão das reclamações dos particulares (pessoas físicas ou jurídicas) no âmbito do direito comunitário e a autorização aos Estados-Membros para compelir o vencido a cumprir os laudos e decisões.

Como pontos negativos, entendemos a inclusão das negociações prévias e a mediação e a adoção de um tribunal *ad hoc* em lugar de um permanente, a inclusão de princípios de direito internacional como fonte supletiva do direito comunitário; a limitação da atuação dos particulares em prejuízo de defesa de seus direitos; a duplicação de procedimentos em tais casos, já que o parecer dos expertos, que é um verdadeiro laudo, é seguido de um proceso arbitral" (FERREIRA, A. L.: **MERCOSUL. Comentários sobre o Tratado de Assunção e o Protocolo de Brasília**, Porto Alegre, 1994, p. 56).

<sup>458</sup> DAVEREDE, A.: "El sistema de solución de controversias en el Mercosur", **La Ley**, Buenos Aires, Año LVI, 29 de Abril de 1992, p.1.

administración de Justicia y de solución de controversias. Esto se podría hacer, en el corto plazo, otorgándole estabilidad al Tribunal Arbitral. En el mediano y largo plazo, se deberá evaluar la necesidad de crear un Tribunal de Justicia de carácter permanente, independiente de los gobiernos de los países miembros”<sup>459</sup>.

Otro gran número de autores que, como tendremos ocasión de comprobar resultarán mayoritarios, se inclinarán, como veremos más adelante, por una solución judicial<sup>460</sup>.

## **2. El Protocolo de Olivos.**

### **A) Procedimientos previos a los Tribunales Arbitrales.**

El Consejo Mercado Común en la Dec. N°. 25/00, “Relanzamiento del MERCOSUR, Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias del Protocolo de Brasilia”, (XVIII CMC – Buenos Aires, 29/VI/00)<sup>461</sup>, considerando que los Estados

---

<sup>459</sup> NOFAL: “Conflictos...”, cit., p. 187.

<sup>460</sup> Ver *Infra* Capítulo Cuarto, II.2.

<sup>461</sup> Esta Decisión recoge sugerencias hechas por el Foro Consultivo Económico y Social en la Recomendación N°. 3/1999, “Situación actual y futura del Mercosur” (BERTONI, L.: “El sistema de solución de controversias ante la crisis del Mercosur”, *Jurisprudencia Argentina*, N°. 6224, 13 de diciembre de 2000, pp. 14-15).

Poco tiempo antes, según recoge DREYZIN DE KLOR: “La delegación argentina avanzó sobre la conveniencia de estudiar la creación de una instancia jurídica que definiera con carácter general y vinculante la interpretación de la normativa Mercosur y también fue su preocupación conformar un mecanismo de revisión de los laudos. Brasil en tanto, consideró que la intervención del GMC prevista en el PB debía ser optativa; proponiendo asimismo que se estudie introducir algunos procedimientos simplificados para conflictos originados en temas puntuales, como son régimen de origen y dumping, e instó la idea de que el CMC sea el órgano encargado de aclarar el contenido y alcance de los laudos arbitrales” (DREYZIN DE KLOR: “El Protocolo de



Partes concordaron incluir dentro de los temas del Relanzamiento del MERCOSUR el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias, decidió en su art. 1: “Instruir al Grupo Mercado Común a fin de que, a través del Grupo Ad-Hoc Aspectos Institucionales, realice un análisis y presente antes del 10 de diciembre del 2000 una propuesta integral relativa al perfeccionamiento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias en el MERCOSUR”, debiendo ser analizados, según el art. 2, sin perjuicio de la consideración de otros que pudieran ser propuestos por los Estados Partes, los siguientes temas: Perfeccionamiento de la etapa posterior al laudo arbitral; Cumplimiento de los laudos y alcance de las medidas compensatorias; Criterios para la conformación de las listas de expertos y árbitros, y para su designación en cada caso; Mayor estabilidad de los árbitros; Alternativas para una interpretación uniforme de la normativa MERCOSUR; Agilización de los procedimientos existentes e implementación de procedimientos sumarios para casos determinados<sup>462</sup>.

En virtud del mandato recibido, el Grupo Ad Hoc citado presentó un Proyecto de reforma ante el Grupo del Mercado Común, que finalmente sería remitido al Consejo del Mercado Común para su aprobación, la cual se juzga iba a ocurrir en la XX Reunión del Consejo, 14-15 de diciembre del 2000. A pesar de las

---

Olivos” *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 2003, pp. 5-6; el texto de este artículo fue presentado asimismo en “Forum Brasil-Europa”, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 22-24 Noviembre 2002, disponible en Internet: <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/> ). GAHAI, Acta 2/00, Buenos Aires, 30 y 31 de mayo de 2000.

<sup>462</sup> Con anterioridad, a título personal, EKMEKDJIAN ya había presentado una propuesta para una mejora en solución de controversias, en “Esbozo de un Anteproyecto de Protocolo modificadorio del Protocolo de Brasilia y del Protocolo de Ouro Preto”, *El Derecho*, N°. 9754, Buenos Aires, pp. 1-2.

intensas negociaciones habidas, el proyecto recibiría el veto del Uruguay<sup>463</sup>, con base en diversos motivos, quien, en armonía con su posición tradicional<sup>464</sup>, exigía: (a) una modificación más profunda del sistema de Brasilia; (b) la constitución de un Tribunal Arbitral permanente, al cual pudieran tener acceso no sólo los Estados miembros sino también los particulares<sup>465</sup>; y (c) la creación de una Secretaría General que vigilara las medidas adoptadas por los Estados miembros al objeto de dar cumplimiento al Derecho del MERCOSUR<sup>466</sup>.

---

463 Sobre los trabajos preparatorios del Protocolo de Olivos puede verse PEROTTI: "Proyecto de reformas al Protocolo de Brasilia. Una nueva oportunidad perdida (?)", *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Direito do Mercosul*, N.º. 2, 2001, pp. 135-147; DREYZIN DE KLOR: "El Protocolo de Olivos", cit., pp. 9-14; MARTÍNEZ PUÑAL: "El Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en MERCOSUR: una reforma en clave continuista", *Anuario de Derecho Europeo*, 3, 2003, pp. 177-179; PIMENTEL, L.O. e DREYZIN DE KLOR, A.: "O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul", *Solução de Controvérsias. OMC. União Européia e Mercosul*, Rio de Janeiro, 2004, pp. 150-153.

464 OPPERTI BADÁN, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, había afirmado: "(...) somos firmes partidarios de la creación de un Tribunal de Justicia del Mercosur, no solamente basado en el principio de que es bueno para quienes puedan tener una controversia tengan acceso a una oferta de justicia permanente, sino porque estimamos que es la garantía indispensable para una asociación de Estados basada en el principio de la desigualdad económica y la igualdad jurídica" (OPPERTI BADÁN, D.: "Sistema de solución de controversias en el Mercosur", *Mercosur*, Número Especial, *Jurisprudencia Argentina*, n.º. 6153, p. 4.

465 En favor de la creación de un Tribunal Arbitral permanente, SANT'ANNA ROSA, R. J.: "MERCOSUL: em busca de uma identidade humanitária", *Mercosul. Integração Regional...*, cit., pp. 995-996; CAPOLUPO DE DURAÑONA Y VEDIA, A. M.<sup>a</sup>: "La institucionalización del Mercosur. Tribunal Supranacional y solución de conflictos", *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, cit., p. 189 ("hasta tanto existan órganos jurisdiccionales supranacionales debería implementarse un Tribunal Arbitral Permanente", dice en la p. 194).

466 BERNAL-MEZA considera que "la Secretaría debe ser fortalecida, haciendo de ella una "secretaría general" más ágil para actuar junto a los gobiernos, pero sin capacidad de decisión" (BERNAL-MEZA: "Institucionalización...", cit., p. 67).

En general, diremos que el Proyecto de reforma de Florianópolis, así se le denomina, introducía una serie de modificaciones, entre las que cabría destacar la eliminación de la fase del Grupo Mercado Común, la creación de listas específicas de terceros árbitros (presidentes), con el objetivo de conferir mayor calidad y uniformidad a los laudos, introducción de un tribunal de apelación, con cinco árbitros con mandato fijo y permanentemente disponibles, y la introducción de dispositivos sobre la fase post-laudo (implementación del laudo a nivel compensación/retorsión).

En la Dec. N.º 65/00, “Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias”, (XIX CMC – Florianópolis, 14/XII/00) se decidió, en el art. 1, prorrogar el plazo previsto en la Dec. N.º 25/00 “hasta la próxima reunión del CMC, para la presentación de una propuesta de perfeccionamiento del sistema de solución de controversias del MERCOSUR”, y crear un Grupo de Alto Nivel para realizar la tarea referida en el artículo anterior (art. 2), tomando en consideración el trabajo desarrollado hasta el momento por el Grupo Ad Hoc Aspectos Institucionales y las propuestas presentadas por los Estados Partes, “y que entre los temas a ser analizados se incluirá el de la creación de un Tribunal Arbitral para el MERCOSUR” (art. 3).

Mediante la Dec. N.º 07/01, “Adecuación de los plazos del Programa de relanzamiento MERCOSUR”, (XX CMC, Asunción, 22/VI/2001) fue prorrogado el plazo contemplado en la Dec. N.º 65/00 hasta el 30 de noviembre de 2001. El 18 de febrero del 2002<sup>467</sup> fue aprobado en la ciudad de Olivos, Provincia de Buenos

---

<sup>467</sup> Matizando, la influencia que pudiera tener el modelo de solución de controversias en el Protocolo de Olivos, FEDER, delegada uruguaya en la negociación del Protocolo de Olivos, subraya que “el modelo de la OMC tomado en cuenta por quienes propusieron la revisión no implicó, en definitiva, en el resultado final, que la globalidad

## Aires, el *Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur* (P.O.)<sup>468</sup>.

del sistema de Olivos hubiera sido estructurado a imagen y semejanza de la instancia multilateral” (FEDER: “Expositores”, *Jornada Académica...*, cit., p. 48).

A nuestro juicio, en la remisión, como tendremos ocasión de ver, al Consejo del Mercado Común al objeto de la adopción de una serie de medidas que vendrían a completar el cuadro de mecanismos para la solución de controversias, puede apreciarse una cierta falta de madurez en la discusión del Protocolo. Probablemente el contexto político en que se produce tenga bastante que ver con su aprobación. Esa es nuestra impresión después de la lectura del siguiente pasaje de E. ROSSELLI, Representante Permanente del Uruguay ante el MERCOSUR y ante la ALADI, quien, refiriéndose a un Consejo de diciembre de 2001, escribe: “Comenzamos la reunión del Consejo MERCOSUR un jueves de mañana escuchando todavía los caceroleos de Buenos Aires y lo culminamos a las seis de la tarde con la renuncia del Presidente de la Argentina. Un Consejo que estaba trabado, enlentecido, con la delegación argentina incapacitada de poder tomar decisiones simplemente porque las autoridades argentinas estaban desapareciendo una tras otra. Tanto que la reunión terminó cuando se retiró de sala el cien por cien de la delegación argentina. Al día siguiente ya con los Presidentes ya en Montevideo, lo que se hizo no fue una reunión del Consejo del Mercado Común sino una reunión de los Presidentes de Uruguay, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay, porque no existía en ese momento una autoridad argentina que pudiese acompañar. Esto señala la magnitud de la crisis argentina, los hechos de enero de 2002 significaron que no pudiese suceder otra cosa que llegaran a Buenos Aires a mediados de febrero de 2002 los Presidentes del MERCOSUR por otro, mediante una ratificación de la confianza en la institucionalidad del MERCOSUR fortaleciendo nada más ni nada menos que el mecanismo de solución de controversias” (ROSSELLI, E.: “La agenda actual del MERCOSUR”, *Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración*, 36-40, p. 27).

<sup>468</sup> Uruguay, consecuente con su postura tradicional, tuvo una posición bastante renuente en relación con el Tribunal Permanente de Revisión, principal novedad, como veremos del P.O. Al respecto, OPERTTI, su Ministro de Relaciones Exteriores, señala: “Nosotros, Uruguay, como país, había tenido en todo este tema, desde el comienzo, una fuerte iniciativa dirigida a la creación de una jurisdicción en el MERCOSUR, incluso con una apuesta a más, que era la creación de un Tribunal de naturaleza jurisdiccional y no arbitral, nos parecía que la creación de una instancia de revisión podría ser un factor de extensión del juicio, de extensión de la contienda y su inevitable perjuicio económico, y de encarecimiento del procedimiento. Brevedad y costo son dos elementos centrales en la organización procesal de cualquier sistema de solución de conflictos en el área comercial, razón por la cual nos habíamos opuesto a que se tratara de un Tribunal arbitral de revisión. Nuestra idea era que debía haber un Tribunal

En cuanto a sus efectos en relación con los Protocolos anteriores, señalaremos que este Protocolo<sup>469</sup>, en virtud de su art.

---

arbitral central, único, permanente, constituido con sede propia y que éste debería tener competencia original y exclusiva en única instancia de todas las controversias que se plantearan en el MERCOSUR con capacidad para conocer de las situaciones de hecho y de derecho, vale decir, para resolver sobre los casos con amplias facultades” (OPPERTI: “Intervención de los Ministros...”, *Jornada Académica...*, cit., p. 14).

En un sentido parecido, PÉREZ OTERMÍN, negociador uruguayo del Protocolo de Brasilia y del Protocolo de Ouro Preto: “La primera característica que cabe hacer notar es que sigue, sin embargo, siendo un mecanismo transitorio, parecería que el MERCOSUR se ha caracterizado por todos estos mecanismos de solución de controversias transitorios y nunca lleguemos al definitivo. Creo, sin embargo, que en las circunstancias actuales las condiciones no están dadas para que se piense que ese mecanismo definitivo de solución de controversias pueda tener vigencia hoy día. Lo cual no quiere decir que dejemos de aspirar a que dicho mecanismo, como ha sido la firme posición de la Cancillería uruguaya, pueda y deba lograrse en un futuro lo más cercano posible. Tenemos la esperanza de que algún día se llegue a él” (PÉREZ OTERMÍN: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., p. 81).

<sup>469</sup> El Protocolo de Olivos está dividido en catorce capítulos, los cuales atienden a los siguientes asuntos: Controversias entre los Estados Partes (I); Mecanismos relativos a aspectos técnicos (II); Opiniones Consultivas (III); Negociaciones Directas (IV); Intervención del Grupo Mercado Común (V); Procedimiento Arbitral Ad Hoc (VI); Procedimiento de Revisión (VII); Laudos Arbitrales (VIII); Medidas Compensatorias (IX); Disposiciones Comunes a los Capítulos VI y VII (X); Reclamos de Particulares (XI); Disposiciones Generales (XII); Disposiciones Transitorias (XIII); Disposiciones Finales (XIV).

Para BOUZAS y SOLTZ, la innovaciones introducidas por el Protocolo de Olivos a destacar son: la elección de foro para dirimir las controversias, el establecimiento de un mecanismo expeditivo para asuntos técnicos, el acortamiento del plazo para iniciar la fase arbitral, la creación de un tribunal permanente de revisión jurídica y la posibilidad de que el mismo omite opiniones consultivas (BOUZAS y SOLTZ: *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso del MERCOSUR*, Arbeitspapier Nr. 1, Institut für Iberoamerica-Kunde, Hamburg, August 2002, p. 27). En el mismo sentido, BOUZAS, R., DA MOTTA VEIGA, P. and TORRENT, R.: *In-Depth Analysis of Mercosur Integration, its Prospectives and the Effects thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment*, Report prepared with financial assistance from the Commission of the European Communities, November 2002, pp. 120-121.

55, aptdo. 1, “deroga, a partir de su entrada en vigencia, el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, suscrito el 17 de diciembre de 1991, y deroga el Reglamento del Protocolo de Brasilia, Decisión CMC 17/98”<sup>470</sup>. El Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, ya ha entrado en vigor<sup>471</sup> el

---

En una línea favorable al Protocolo de Olivos, BOUZAS y SOLTZ señalan: “Los cambios introducidos en el mecanismo de solución de controversias con la aprobación del PO constituyen un progreso en las instituciones de solución de controversias del MERCOSUR. La creación de un tribunal permanente de revisión -y la posibilidad de que en el futuro pueda emitir opiniones consultivas- contribuirá a construir una jurisprudencia *de facto* y a garantizar una interpretación, aplicación y cumplimiento más uniforme de la normativa vigente. Aún cuando podían entenderse las resistencias de algunos Estados parte del MERCOSUR a la adopción de un régimen jurisdiccional como el de la Unión Europea, resultaba más difícil explicar por qué sus miembros tenían un mecanismo de solución de controversias menos potente que el que se habían comprometido a respetar en la OMC (o aún que el propio mecanismo de paneles para tratar conflictos en materia de derechos *antidumping* y compensatorios que existe en el TLCAN)” (BOUZAS y SOLTZ: *Instituciones y mecanismos...*, cit., p. 28).

<sup>470</sup> Estamos ante una “derogación” un tanto *sui generis*, dado que, como escribe PUCEIRO RIPOLL, Delegado de Uruguay en las negociaciones del Protocolo de Olivos, el Reglamento del Protocolo de Brasilia “hasta el presente no fue incorporado en los ordenamientos jurídicos de los cuatro Estados Parte. Sin embargo, dicho Reglamento debe considerarse en vigencia como costumbre, ya que los cuatro Estados Partes lo han invocado y aplicado en diversas y reiteradas ocasiones, dándolo por vigente y obligatorio, y siendo además repetidamente aplicado y aludido por los Tribunales Arbitrales Ad Hoc intervinientes en diversas controversias entre los cuatro Estados Partes, con pleno consentimiento y aceptación de éstos” (PUCEIRO RIPOLL, R.: “El Protocolo de Olivos y el Régimen de Solución de Controversias del MERCOSUR”, *Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración*, 36-40, p. 11). En tal sentido, se manifiesta asimismo este autor en “Expositores”, *Jornada Académica...*, cit., p. 32.

<sup>471</sup> Argentina, aprobado legislativamente por Ley N°. 25663 del 18.10.2002, Boletín Oficial del 21.10.02; Brasil, aprobado por el Decreto Legislativo N°. 712, de 14-10.2003, publicado en el Diário Oficial da Uniao de 15.10.2003, promulgado por el Decreto N°. 4.982, de 9.02.2004, publicado en el Diário Oficial da União de 10.02.2004; Paraguay, aprobado legislativamente por Ley N°. 2070/03, promulgada el 03.02-03; Uruguay, aprobado legislativamente por Ley N°. 17629 del 11.04.2003, Diario Oficial del 06.05.03.

trigésimo día contado a partir de la fecha del depósito de entrega del cuarto instrumento de ratificación (art. 52, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos)<sup>472</sup>; el Protocolo de Brasilia quedaría vigente sólo para las controversias pendientes de la formulación del Laudo Arbitral<sup>473</sup>.

Contra lo que se ha podido leer, el Protocolo de Olivos no establece un Tribunal de Justicia del Mercosur sino un Tribunal Permanente de Revisión, tribunal, como tendremos ocasión de ver, de naturaleza arbitral pese a ciertos rasgos de *permanencia*, de algún modo más bien aparentes, que se dan en él. Debemos de aclarar que no estamos ante el llamado “sistema permanente”, tal como se indica en su art. 53, *Revisión del sistema*: “Antes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados Partes efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias, a fin de adoptar el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción”.

---

<sup>472</sup> Depósito de los instrumentos de ratificación: Argentina, 29.01.2003; Brasil, 02.12.2003; Paraguay, 20.02.2003; Uruguay, 11.07.2003. El Protocolo entró en vigor el 1.01.2004.

Art. 54, *Adhesión o denuncia ipso jure*: “1. La adhesión al Tratado de Asunción, significará *ipso jure*, la adhesión al presente Protocolo. 2. La denuncia del presente Protocolo, significará *ipso jure*, la denuncia del Tratado de Asunción.

<sup>473</sup> Las controversias en trámite, como ya se indicó, iniciadas de acuerdo con el régimen del Protocolo de Brasilia, “se regirán exclusivamente por el mismo hasta su total conclusión” (art. 50 del P.O.).

El P.O. vuelve a incidir en este asunto, en su art. 55, aptdo. 2, cuando establece que mientras las controversias iniciadas bajo el régimen del Protocolo de Brasilia “no se concluyan totalmente; y hasta tanto se completen los procedimientos previstos en el artículo 49, continuará aplicándose, en lo que corresponda, el Protocolo de Brasilia y su Reglamento” (art. 55, aptdo. 2 del Protocolo de Olivos).

El Protocolo de Olivos, en virtud del art. 55, aptdo. 3, excluye implícitamente del ámbito de la derogación al art. 43 (Sistema de Solución de Controversias) del Protocolo de Ouro Preto, así como al Anexo al Protocolo de Ouro Preto (Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR)<sup>474</sup>, precisándose que las referencias hechas al Protocolo de Brasilia ahora habrán de entenderse como efectuadas al Protocolo de Olivos<sup>475</sup>. Por su propia naturaleza, en la Comisión de Comercio, al menos aparentemente, debiera de producirse un diálogo más técnico y menos politizado que en el Grupo Mercado Común; de ahí la conveniencia de dejar a salvo los aspectos procedimentales referentes a controversias recogidos en el citado Anexo, por medio de los cuales se canalizarán “potencialmente todas las relacionadas con la Comisión de Comercio, o sea, una parte sustancial de los posibles conflictos en el MERCOSUR”<sup>476</sup>.

El Consejo del Mercado Común aprobará la *reglamentación del presente Protocolo* dentro de los sesenta días de su entrada en vigencia (art. 47 del Protocolo de Olivos)<sup>477</sup>. El Reglamento fue

---

<sup>474</sup> Ello resulta claro, por lo demás, a la vista de la aprobación, con posterioridad al Protocolo de Olivos, de la Dec. n.º. 18/02, Reglamento del Anexo al Protocolo de Ouro Preto. Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR, XXIII CMC – Brasilia, 06/XII/02.

<sup>475</sup> En efecto, según el aptdo. 3 del art. 55 de Olivos, las referencias al Protocolo de Brasilia realizadas en el Protocolo de Ouro Preto y su Anexo, “se entenderán remitidas al presente Protocolo en lo que corresponda”.

<sup>476</sup> BLANCO, J. C.: “Expositores”, *Jornada Académica...*, cit., p. 52.

<sup>477</sup> En materia de plazos hay que atender al art. 48 del Protocolo de Olivos: “1. Todos los plazos establecidos en el presente Protocolo son perentorios y serán contados por días corridos a partir del día siguiente al acto o hecho a que se refieren. No obstante, si el vencimiento del plazo para presentar un escrito o cumplir una diligencia no ocurriese en día hábil en la sede de la Secretaría Administrativa del Mercosur, la presentación del escrito o cumplimiento de la diligencia deberá ser realizada el primer día hábil inmediatamente posterior a esa fecha.



aprobado por el Consejo Mercado Común mediante la Dec. N°. 37/03, XXV CMC - Montevideo, 15/XII/03<sup>478</sup>.

Las controversias que surjan a partir de la entrada en vigor del P.O., entre los Estados Partes sobre “la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el presente Protocolo” (art. 1 del Protocolo de Olivos)<sup>479</sup>.

---

2. No obstante lo establecido en el numeral anterior, todos los plazos previstos en el presente Protocolo podrán ser modificados de común acuerdo por las partes en la controversia. Los plazos previstos para los procedimientos tramitados ante los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y ante el Tribunal Permanente de Revisión podrán ser modificados cuando las partes en la controversia lo soliciten al Tribunal respectivo y éste lo conceda”.

<sup>478</sup> Con relación al Reglamento, la Decisión que lo aprueba establece (art. 2º) que “no necesita ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales...”, en los términos del art. 5º. de la Dec. N°. 23/00, por lo que entró en vigencia en el día de su aprobación. El art. 5, aptdo. a) de la Dec. N°. 23/00, XVIII CMC – Buenos Aires, 29/VI/00, Relanzamiento del mercosur. Incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, dispone que: “Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR no necesitarán de medidas internas para su incorporación, en los términos del artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto, cuando: a) los Estados Partes 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 con la siguiente frase: “Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR”. Estas normas entrarán en vigencia a partir de su aprobación”.

<sup>479</sup> BLANCO señala que: “Al igual que en el PB, el PO excluye los actos jurisdiccionales de las medidas de los Estados susceptibles de dar lugar a reclamaciones de los particulares quienes sólo pueden cuestionar los actos administrativos y legislativos. Las controversias entre Estados, en cambio, también pueden originarse en actos

Respecto al Derecho a aplicar hay que tener en cuenta lo siguiente: “Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur así como a los principios y disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia” (art. 34, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos)<sup>480</sup>.

---

jurisdiccionales según ambos Proyectos” (BLANCO: “Expositores”, *Jornada Académica...*, p. 57). En esta línea, aunque sin distinción expresa entre Estados y particulares, se había manifestado GARRÉ COPELLO, avanzando un poco más en esa dirección, escribe: “Si se trata de una sentencia de un tribunal estatal que interpreta una disposición comunitaria dentro de sus competencias, en aplicación del derecho comunitario, en el caso de que otro Estado no se encuentre de acuerdo con dicha interpretación judicial, surge una controversia entre Estados que debe solucionarse según lo establece el artículo 1 del Protocolo de Brasilia” (GARRÉ COPELLO: *Solución...*, cit., p. 22). En esa línea, este mismo autor en “Solución de controversias en el Mercado Común del Sur”, *Estudios Multidisciplinarios sobre el Mercosur*, Facultad de Derecho, Montevideo, 1995, p. 209).

Con todo, en relación con el control del poder judicial, la doctrina latinoamericana inspirada en la noción europea de incumplimiento resalta las dificultades de admitir en la práctica el teóricamente posible control del incumplimiento judicial. En tal sentido, LANDONI SOSA: “La solución...”, cit., pp. 339-340.

Iguales dificultades existen en la Comunidad Europea. De hecho nunca se ha activado el proceso por incumplimiento ante decisiones -u omisiones como la del incumplimiento de la obligación de plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia- de los órganos jurisdiccionales nacionales (ALONSO GARCÍA: *Derecho Comunitario y Derechos Nacionales*, cit., pp. 402-405).

<sup>480</sup> “Estas bases jurídicas no son estrictamente las mismas que las bases jurídicas que se establecen para determinar los ámbitos de aplicación (Artículos 1 y 39), mencionándose aquí “*los principios y disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia*”. Esta remisión es la misma que contiene el PB (Artículo 19.1) que no resulta totalmente precisa ni técnicamente muy ajustada. A fuerza de ser sinceros, debemos confesar que luego de sufrir diversos cambios durante las negociaciones del PO, esta frase quedó en la misma forma en que estaba originariamente

El aptdo. 2 del mismo artículo dispone: “La presente disposición no restringe la facultad de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc o la del Tribunal Permanente de Revisión cuando actúe en instancia directa y única, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de decidir la controversia *ex aequo et bono*, si las partes así lo acordaren”.

El Protocolo de Olivos, contempla una *jurisdicción alternativa* al Protocolo para algunas de las posibles controversias. Así, las controversias “comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Protocolo que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otros esquemas preferenciales de comercio de que sean parte individualmente los Estados Partes del Mercosur, podrán someterse a uno u otro foro, a elección de la parte demandante. Sin perjuicio de ello, las partes en la controversia podrán, de común acuerdo, convenir el foro” (art. 1, aptdo. 2, pfo. primero del Protocolo de Olivos).

Una vez iniciado un procedimiento de solución de controversias, de acuerdo al párrafo anterior, al objeto de salvar la

---

formulada en el PB, como única solución final, jurídica y transaccional. Sin perjuicio de ello, dicha previsión ha resultado y seguirá resultando ineludible y eficaz. En efecto, esos principios y disposiciones se refieren a reglas genéricas de Derecho Internacional, que si bien exceden el marco estricto del MERCOSUR, por su universalidad o generalidad sirven para complementarlo, integrarlo e interpretarlo, evitando vacíos jurídicos y por tanto decisiones inviables o imprecisas” (PUCEIRO RIPOLL: “El Protocolo de Olivos...”, cit., p. 20).

En relación con diversa problemática suscitada por el Protocolo de Olivos: PEROTTI: “El control de legalidad de las normas del MERCOSUR por el juez nacional”, **DeCita** (Derecho del Comercio Internacional. Temas y actualidades), O3.2005, pp. 551-560; DREYZIN DE KLOR: “El Reglamento del Protocolo de Olivos. Algunas anotaciones”, **Revista Latinoamericana de Derecho**, Año II, N°. 3, enero-junio 2005, pp. 69-105.

duplicidad de procedimientos y de fallos antagónicos, ninguna de las partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en los otros foros respecto del mismo objeto, definido en los términos del artículo 14 del Protocolo. (art. 1, aptdo. 2, pfo. segundo)<sup>481</sup>. En el marco de lo establecido en este numeral, el Consejo del Mercado Común reglamentará<sup>482</sup> los aspectos relativos a la opción de foro

---

<sup>481</sup> Escribe el Embajador R. DÍAZ PEREIRA, antiguo Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y actualmente Coordinador Nacional en Paraguay en el Grupo Aspectos Institucionales del MERCOSUR: "Con ello se evitará, no solamente la dilatación de los procesos sino también la amenaza de un escándalo jurídico que pudiera derivar de eventuales fallos contradictorios en diferentes sedes" (DÍAZ PEREIRA, R.: "Protocolo de Olivos: algunas reflexiones sobre los institutos que deben ser objeto de reglamentación específica", *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración*, N<sup>o</sup>s. 36-40, p. 23).

<sup>482</sup> La opción de foro aparece completada en el art. 1 del Reglamento del Protocolo de Olivos: "1. Si un Estado Parte decidiera someter una controversia a un sistema de solución de controversias distinto al establecido en el Protocolo de Olivos, deberá informar al otro Estado Parte el foro elegido. Si en el plazo de quince (15) días, contados a partir de dicha notificación, las partes no acordaran someter la controversia a otro foro, la parte demandante podrá ejercer su opción, comunicando esa decisión a la parte demandada y al Grupo Mercado Común (en adelante GMC).

2. La opción de foro debe plantearse antes del inicio del procedimiento previsto en los artículos 4 y 41 del Protocolo de Olivos.

3. Se entiende que un Estado Parte optó por el sistema de solución de controversias del Protocolo de Olivos al solicitar el inicio de los procedimientos previstos en sus artículos 4 y 41.

4. A los efectos de este artículo, se considerará iniciado un procedimiento bajo el sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio, cuando la parte demandante solicite la conformación de un Grupo Especial en los términos del artículo 6 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por el que se Rige la Solución de Diferencias.

5. El Consejo del Mercado Común (en adelante CMC) reglamentará oportunamente la aplicación del presente artículo con relación a los sistemas de solución de controversias de otros esquemas preferenciales de comercio".

(art. 2, aptdo. 3)<sup>483</sup>.

Debemos subrayar que no estamos ante una opción abierta en materia de foro, sino únicamente en relación con “las controversias ... que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias”, lo cual no viene a suponer, a nuestro

---

<sup>483</sup> Según PEROTTI: “Se contempla el supuesto de controversias paralelas en foros internacionales (por ejemplo, en la OMC). Lo cual es un error impuesto por una práctica contraria al Tratado de Asunción” (PEROTTI: “¿Qué significó el Protocolo de Olivos?”, *La Nación*, 26-II-2002). Entendemos que con “controversias paralelas” el autor ha querido decir “controversias optativas” pero no simultáneas.

En un sentido contrario a la opción jurisdiccional escribe BIACCHI GOMES: “O objeto é a solução dos conflitos surgidos no bloco econômico ou em outros “esquemas preferenciais” ou junto à própria OMC -- Organização Mundial do Comercio. Uma vez que os países elejam o sistema de solução de controvérsias não poderão fazer se valer de outros mecanismos. Aliás não foi oportuno, para o desenvolvimento da integração a inserção dessa possibilidade posto que as divergências advindas no bloco devem ser resolvidas pelo sistema nele estabelecido sem deixar transparecer as divergências para as demais economías extrabloco. (...) Entretanto pelo determinado no Protocolo de Olivos surgida a controvérsia, quer decorrente de violação das normas do bloco econômico, ou da OMC poderão os Estados eleger a vía procedimental a ser adotada” (BIACCHI GOMES, E.: “Protocolo de Olivos: Alterações no sistema de soluções de controvérsia do Mercosul e perspectivas”, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Vol. 42, São Paulo, p. 86). Entendemos, pese a lo que parece apuntar este autor, que la violación de una norma que sea exclusivamente de la OMC no tiene acogida en el sistema de solución de controversias del MERCOSUR.

En una tónica similar advierte DREYZIN DE KLOR: “En caso de que los miembros de un esquema de integración (vgcia. Mercosur) decidan llevar la disputa a la OMC en vez de resolverla de acuerdo al sistema de solución de controversias del esquema, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación sólo se pronunciarán sobre la legalidad o no de una medida respecto de las disciplinas multilaterales (“acuerdos abarcados”) y no sobre la legalidad o no de la misma respecto a las disciplinas vigentes en el propio sistema de integración.

Las desventajas de posibilitar la elección de foro enraízan en el debilitamiento que puede producir en el sistema de integración; además puede dar lugar al “forum shopping” lo que se comprendería en un modelo de zona de libre comercio, pero parece difícil de admitir en un proceso por el que se intenta avanzar hacia un grado mayor de integración con órganos que generan normas de manera permanente” (DREYZIN DE KLOR: “El Protocolo de Olivos”, cit., pp. 18-19).

modo de ver, que ello pueda acontecer en relación con todo el conjunto de posibles controversias<sup>484</sup>, en razón de la entidad propia, de la especificidad o de la especialidad<sup>485</sup> que

---

<sup>484</sup> BERTONI afirma que: “Es probable que este sistema otorgue mayor posibilidad de encontrar la solución a los conflictos, sin embargo no dejará de presentar inconvenientes al momento de implementarlo, ya que previamente deberá analizarse si la controversia en cuestión puede ser sometida por ejemplo al OSD de la OMC” (BERTONI: “Algunas reflexiones sobre el Protocolo de Olivos, *Revista “Pistas”*, Instituto del Mundo del Trabajo, N°. 7, Abril, 2002, p. 2). Añade asimismo que: “La duda podrá presentarse, como ya ha pasado en otras oportunidades, cuando en el Mercosur se ha querido aplicar una norma OMC, en saber si ésta ha sido incorporada como normativa Mercosur, y en este caso si ésta a su vez será la condición que permitirá el uso del foro” (BERTONI: “Un signo positivo para el Mercosur. El Protocolo de Olivos”, *mercotur.com. Directorio de Empresas Mercosur*, disponible en Internet: <http://www.mercotur.com/info/articulo.jsp?idioma-es&noticia-9183&prod-itt>). De la misma autora y sobre el Protocolo de Olivos: “Características de la actuación de los tribunales en el Mercosur”, *Lexis Nexis. Jurisprudencia Argentina*, 24 de abril 2002, 2002-II, fascículo n. 4, pp. 41 y 43.

<sup>485</sup> Evidentemente, una misma norma presente en dos ordenamientos es susceptible de interpretaciones sistemáticas diferentes llevadas a cabo en el marco de cada uno de los ordenamientos, al margen de las responsabilidades que pudieran originarse. En relación con ello, DREYZIN DE KLOR destaca que “adoptar textualmente algunos de los acuerdos de la OMC por el Mercosur no agrega ni desagrega nada sin perjuicio de que cuando incorpora normativa de la OMC al bloque, ésta tiene que ser interpretada a la luz del TA” (DREYZIN DE KLOR: “El Protocolo de Olivos”, cit., p. 19).

Ya, en relación con el Protocolo de Brasilia, señala PUCEIRO RIPOLL: “El PB nada establece en lo que a este punto se refiere y por lo tanto entendemos que en las controversias que surgen en el MERCOSUR, pasibles de ser sometidas también a otros foros, debe irse siempre de cualquier manera al foro del MERCOSUR, por ser un régimen especial y posterior en el tiempo” (PUCEIRO RIPOLL: “El Protocolo de Olivos...”, cit., p. 12). Continúa el autor: “Personalmente no somos partidarios de la posibilidad de elección establecida, pues entendemos que ello conspira contra la identidad del proceso de integración del MERCOSUR y las controversias que surjan en su ámbito y que también pudieren ser sometidas a otros foros no pueden tener mejor y más apropiado foro que el propio del MERCOSUR. Además, la facultad de elección por la demandante puede transformarse en definitiva en la posibilidad de manejos y maniobras no deseables y distorsionantes del objetivo que posee un estricto régimen de solución de controversias. No obstante, por tratarse de un tema controvertido, en el que las cuatro Partes no coinciden totalmente y que puede plantear problemas de

habitualmente estará presente en la norma mercosureña en relación con la norma de la Organización Internacional de Comercio<sup>486</sup> o de otros esquemas preferenciales de comercio<sup>487</sup>.

---

aplicación, el PO prevé expresamente la posibilidad de que el CMC reglamente los aspectos relativos a la opción de foro (Artículo 1.2, párrafo tercero) lo que incluye desde el desarrollo del régimen de la opción hasta su supresión”.

Con unas apreciaciones parcialmente distintas respecto a la opción del foro en el P.B. FEDER manifiesta que: “No obstante, si profundizamos en interpretación del alcance de esta opción de foro –opción entre el régimen multilateral y el regional– debemos llegar a la conclusión de que en el Protocolo de Brasilia, donde nada se dice expresamente al respecto, existe empero implícitamente la misma opción, aunque con otras consecuencias: sin preclusión. Respecto de un texto que nada dice, al no permitir ni prohibir, debe deducirse la libertad de los Estados de acudir a uno u otro foro, libertad que se ha concretado en la práctica en reclamaciones también en el ámbito multilateral. Lo que se establece entonces en el Protocolo de Olivos es más que una opción; es una prohibición. La opción existía de modo no expreso en Brasilia. La innovación se cifiene en realidad, a la prohibición; prohibición que implica la preclusión de la posibilidad de acceder a cierto foro cuando se iniciaron las actuaciones en el otro” (FEDER: “Expositores”, *Jornada Académica...*, cit., p. 40).

<sup>486</sup> A BLANCO la cláusula de libre elección del foro le suscita algunas dudas: “Con respecto a la OMC, y a la eventual superposición u opción de foros, el PO adopta en el artículo 1.2 una solución ingeniosa que permite a la parte demandante elegir el foro cuando la controversia pueda ser sometida a más de un sistema de solución de controversias, en particular el de la OMC y el del MERCOSUR. Aunque se trata de una solución práctica pueden presentarse casos dudosos, más allá de la buena o mala fe de los Estados Parte en una controversia. Por ejemplo, cabe preguntarse, simplemente como hipótesis, si un Estado usando la opción de foros presenta su reclamación en el sistema del MERCOSUR y su pretensión es rechazada y luego, haciendo caso omiso a la regla del PO que no lo permite, acude de todos modos al sistema de la OMC. ¿La OMC desecharía la reclamación porque fue ya sustanciada en el MERCOSUR? ¿La cosa juzgada en el MERCOSUR sería oponible en la OMC? Probablemente no, ya que las normas del MERCOSUR no son obligatorias para la OMC y tanto ésta organización, su sistema de solución de controversias y las relaciones entre sus miembros se rigen por la normativa propia. Lo cual implicaría, en los hechos, que la opción de foros sería definitiva en caso de que el elegido fuera la OMC pero podría ser eventualmente sorteada en el caso de que lo fuera el MERCOSUR acudiendo después la parte perdedora a la OMC” (BLANCO: “Expositores”, *Jornada Académica...*, cit., p. 54). La respuesta no se aventura fácil. Sin querer entrar en el asunto, dejaremos aquí sólo constancia de que –más allá del examen formal– admitida en los hechos la

compatibilidad del MERCOSUR con el GATT-OMC, una vez tome constancia ésta del Protocolo de Olivos, bien pudiéramos estar ante un régimen especial -- que en atención a un obligado recíproco respeto— pudiera dar lugar a la excepción e inadmisión por la OMC de aquellas controversias cuyo examen hubiera sido iniciado en el ámbito del MERCOSUR. Desde luego qué duda cabe que el Estado miembro que inobservase la prohibición de recurso a otros foros una vez iniciado el Procedimiento, incurre en responsabilidad internacional —con la consiguiente reparación-- frente a los otros Estados miembros (y en responsabilidad asimismo frente a la Organización Internacional MERCOSUR) por lo que supone de lesión al programa común. Estamos ante un compromiso vigente de preclusión de otro foro que es necesario respetar. A la luz de lo que vamos apreciando, el art. 2, aptdo. 1, aceptando expresamente la libre elección del foro, bien pudiera devenir, con todo, por mucho que se lo quiera “embridar”, en un semillero de problemas. Piénsese que se habla de “una vez iniciado el procedimiento”, ¿qué puede pasar una vez terminado...? Dejaremos aquí el asunto. No complicaremos el problema de la litispendencia con los problemas de ejecución derivados de una hipotética presencia de dos sentencias contradictorias, MERCOSUR y OMC. Como apunte provisional nuestro, únicamente dejaremos constancia de que el art. 2 nos parece revelar una cierta desconfianza —o insuficiencia—del sistema en sus propias potencialidades. Idéntica sensación nos produce la libre elección del foro de común acuerdo por las partes recogida en el mismo artículo.

Sobre la compatibilidad entre GATT-OMC y MERCOSUR, entre otros, ESPÓSITO, C.: “El MERCOSUR entre el regionalismo y el multilateralismo”, *Iberoamérica ante...*, pp. 71-83.

487 Señala CHOER MORAES: “Evidentemente, a controvérsia que seja encaminhada ao Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC deverá nascer de violação de algum dos *covered agreements* multilaterais; será, ainda, em relação aos preceitos dessas normas que os órgãos irão resolver a disputa. Dessa forma, mesmo que as normas regionais sejam mais liberalizantes do comércio do que as normas multilaterais, o Mecanismo irá apreciar as controvérsias à luz destas últimas” (CHOER MORAES, H.: “O novo sistema jurisdiccional do Mercosul – Um primeiro olhar sobre o Protocolo de Olivos”, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Ano 10, N.º 39, abril-junho 2000, p. 66).

A nuestro juicio, una línea de interpretación a tener en cuenta, en un sentido distinto del de CHOER puede ser hallada en los antecedentes del art. 1, aptdo. 2 del Protocolo de Olivos. En efecto, el Grupo de Alto Nivel había contemplado únicamente las controversias “con relación a una norma de la Organización Mundial de Comercio que haya sido incorporada a la normativa MERCOSUR, la misma podrá someterse a uno u otro foro a elección de la parte reclamante” (REY CARO: *El Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR*, Córdoba, 2002, p. 13).



La cláusula de “opción de foro” ha sido objeto, asimismo, de una severa crítica en el Primer Informe de la Secretaría del MERCOSUR. Valgan como expresión de su posición las siguientes palabras: “Un mecanismo que no resulta más compatible con un verdadero proceso de integración, como el que intenta consolidar el MERCOSUR, es la cláusula de opción de foro incluida en el PO”<sup>488</sup>.

En el art. 2 se deja abierta la posibilidad de adopción de un mecanismo complementario del Protocolo, al señalar que: “Cuando se considere necesario, podrán ser establecidos mecanismos expeditos para resolver divergencias entre Estados Partes sobre aspectos técnicos regulados en instrumentos de políticas comerciales comunes” (art. 2, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos)<sup>489</sup>.

---

Sobre aspectos conexos a esta problemática, DROMI SAN MARTINO, L.: “El Mercosur y el Derecho Internacional del Comercio”, *Economía globalizada y Mercosur*, cit., pp. 137-182.

<sup>488</sup> **Primer Informe Semestral...**, cit., p. 44. Finalmente, sobre los riesgos de la *opción de foro*: SUSANI, N.: “La consécration du forum shopping par le protocole d’Olivos et le risque d’affaiblissement du mécanisme de règlement des différends du Mercosur”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, junio de 2004, pp. 43-63.

<sup>489</sup> “Las reglas de funcionamiento, el alcance de esos mecanismos y la naturaleza de los pronunciamientos que se emitieran en los mismos serán definidos y aprobados por Decisión del Consejo del Mercado Común” (art. 2, aptdo. 2 del Protocolo).

PUCEIRO RIPOLL realiza un interesante comentario en relación con este artículo: “Debe tenerse en cuenta que la norma habla de “*divergencias*” es decir de “diversidad de opiniones” y no de “controversias” es decir “enfrentamientos desarrollados y profundos” sobre una materia determinada. Se da aquí una acción eventualmente preventiva de una controversia, que versa sobre aspectos en principio puramente técnicos. Y en todo caso, de darse en definitiva la controversia se verá apoyada por aquella clarificación técnica. En tal sentido, se confiere al CMC la facultad de crear y regular tales mecanismos, que podrían versar, a vía de ejemplo, en la interpretación y aplicación de cuestiones de origen, medidas restrictivas, etc.” (PUCEIRO RIPOLL: “Protocolo de Olivos...”, cit., p. 19).

Se recoge en el art. 3 del Protocolo de Olivos la posibilidad de que el Consejo del Mercado Común establezca “mecanismos relativos a la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión definiendo su alcance y sus procedimientos”<sup>490</sup>. La posibilidad de las consultas sobre el ordenamiento jurídico<sup>491</sup> dispensaría a las partes de una mayor certeza respecto del conjunto de derechos y obligaciones que les

---

<sup>490</sup> Nos recuerda FEDER que Paraguay compartió la inclusión de esta atribución al Tribunal, posición que se vería reflejada en un proyecto presentado por dicho país durante las primeras sesiones del Grupo de Alto Nivel negociador del Protocolo, similar en sus líneas generales al proyecto uruguayo al respecto. Esta aproximación fue posible gracias a que en un primer momento en una instancia previa el Canciller uruguayo había presentado un esquema general en el cual, a su juicio, deberían fundarse los trabajos. Este esquema, tomado en consideración por Paraguay, permitiría que los proyectos paraguayo y uruguayo iniciales guardasen una ostensible simetría en las soluciones fundamentales (FEDER: “Expositores”, *Jornada Académica...*, cit., p. 40). Continúa esta autora señalando que “el Protocolo de Olivos fue negociado en dos etapas. Una etapa culminó en un proyecto que fue aprobado por Argentina, Brasil y Paraguay y fue presentado en la cumbre de Florianópolis, aunque posteriormente Paraguay manifestó conformidad con soluciones generales muy similares a las propiciadas por Uruguay”.

<sup>491</sup> Sobre los antecedentes de la introducción de las opiniones consultivas desde una perspectiva uruguaya, si bien ligándolas a la Secretaría Técnica, escribe OPERTTI: “Fue necesario que pasaran varios años en este proceso para que se advirtiera que el tema de la Secretaría Técnica no era un tema menor y que debíamos también considerarlo. ¿Por qué lo vínculo con el tema del Tribunal Arbitral?, porque una de las competencias que nosotros imaginábamos para la Secretaría era la competencia consultiva, entendiendo que quizás no haya mejor manera de evitar una controversia o de desalentarla, o de eventualmente anticipar para las partes un resultado, que una consulta a un órgano técnico. La consulta es muchas veces el sucedáneo anticipado, si así se puede decir, de un fallo, de un laudo o de una sentencia. Razón por la cual nos parecía que de aquella Secretaría que habíamos imaginado como un órgano de asistencia, como un órgano de acompañamiento del proceso de integración mercosureño, en defecto de ella debíamos apuntarle a la competencia consultiva del Tribunal Central y esta competencia consultiva que aparece en el Tribunal es quizás uno de los puntos centrales de innovación en el proceso de consagración de estas soluciones” (OPERTTI: “Intervención de los Ministros...”, *Jornada Académica...*, cit., p. 15).

incumben<sup>492</sup>. A la espera de los "mecanismos relativos a la solicitud de opiniones consultivas" fueron puestas algunas expectativas sobre quiénes<sup>493</sup>, y en qué términos, serían

---

<sup>492</sup> "(...) recurrir a los nuevos institutos, especialmente **al de los mecanismos expeditos** o a las **opiniones consultivas** jugará un rol importante como medio para evitar un azaroso y costoso procedimiento jurisdiccional. Las soluciones brindadas por expertos en el primero y los dictámenes del Tribunal Permanente de Revisión, aún cuando no se les reconociera carácter vinculante, tendrán suficiente relevancia pues aportarán soluciones que no podrán dejarse de tener en cuenta por proceder de cuerpos cuyos integrantes poseen la solvencia técnica que otorga el profundo conocimiento y práctica de la materia en discusión en el caso de los **mecanismos expeditos** y conocimientos jurídicos y fuerza moral intrínseca en el caso de los miembros del Tribunal Permanente de Revisión". (DÍAZ PEREIRA: "Protocolo de Olivos...", cit., p. 23).

<sup>493</sup> Al respecto advierte OPERTTI: "En este estado de situación, este Protocolo, con relación a los particulares, no ha avanzado significativamente. Desde nuestra perspectiva y tenemos aquí una discusión instalada con algunos de los expertos que han trabajado en el tema, yo personalmente creo que los particulares tienen acceso a la consulta aunque admito que pueda haber dudas al respecto. Creo que el mecanismo de consulta está previsto en un capítulo especial dentro del Protocolo, no está condicionado al pasaje por la Sección Nacional. Creo que éste debería ser uno de los aspectos a reglamentar dentro de los 60 días de la entrada en vigor. (...)".

Me parece que sería extraordinariamente importante que al reglamentar la competencia consultiva se reconociera la posibilidad de que las partes, reuniendo determinadas condiciones y requisitos que supongan un cierto control del Estado de origen, ya sea de la sede tratándose de la persona jurídica, ya sea de la nacionalidad o domicilio, tratándose del particular, pudiera ingresarse en una situación de auspicio de la consulta.(...).

Y yo creo que el mecanismo de la consulta, no significa legitimar exclusivamente a un consultante único, para decirlo de un modo más claro. Podría haber una *litis* consorcio consultante, es decir, dos partes privadas que prevén o anticipan la posibilidad de la controversia o contienda que de mutuo acuerdo dirigirían la consulta al Tribunal y éste por la vía de la absolución de la consulta estaría resolviendo de modo anticipado una eventual controversia" (OPERTTI: "Intervención de los Ministros...", *Jornada Académica...*, cit., p. 17).

A nuestro modo de ver, nada impide que el Consejo establezca los pertinentes mecanismos así como su reglamentación, contemplando entre los beneficiarios a los particulares, pero no debiendo olvidarnos de que estamos ante una potestad –no ante

autorizados por el Consejo para llevar a cabo tales iniciativas<sup>494</sup>. Estas expectativas, al menos en lo que respecta a los papeles posibles de la Secretaría Administrativa y de los particulares, en relación con las opiniones consultivas, no se verían cumplidas a la

---

una obligación— para actuar tanto en tal sentido como para la mera utilización por los Estados. Partidario de un papel a los particulares en esta materia se muestra ABREU, antiguo Ministro uruguayo de Relaciones Exteriores, en su condición de Ministro de Industria, Energía y Minería, en “Intervención de los Ministros...”, *Jornada Académica...*, cit., p. 26.

Tal vez convenga traer a colación aquí, como nos recuerda FEDER, que en el primer proyecto elaborado por el Uruguay, denominado “Protocolo para la prevención y la solución de controversias”, se establecía que: “A fin de prevenir una eventual controversia, los Estados Partes involucrados y los particulares podrán solicitar opiniones consultivas relativas al ámbito de aplicación señalado en el artículo 1” (FEDER: “Expositores”, *Jornada Académica...*, p. 43).

<sup>494</sup> Se hace necesario contemplar una serie de cuestiones, en particular el alcance de las opiniones consultivas y los procedimientos oportunos, que deben conjugarse armónicamente con el régimen general de solución de controversias: “La generalidad con que se ha formulado la norma y su ubicación en el Protocolo, permite determinar diversas cuestiones: ¿Cuál es el alcance de las opiniones consultivas?, ¿quién puede solicitarlas, solo los Estados o también los particulares?, y en este último caso ¿cómo se deberían “filtrar” esas solicitudes de los particulares de manera que no lleguen a ahogar al Tribunal Permanente de Revisión?; ¿qué efectos tendrán las opiniones consultivas: serán obligatorias o no obligatorias?; ¿cómo debe funcionar el Tribunal para dictar esas opiniones?. En fin, la norma es lo suficientemente amplia como para permitir crear desde un régimen simple y limitado, hasta uno desarrollado y omnicompreensivo” (PUCEIRO RIPOLL: “Protocolo de Olivos...”, cit., p. 19).

“Lo ideal, pienso yo --subyaya PÉREZ OTERMÍN--, sería que esta consulta pudiera acordarse de que tuviera efectos vinculantes y a ella pudieran acceder incluso los particulares, eso sería el ideal, pero creo que eso va a ser difícilísimo de poderlo lograr” (PÉREZ OTERMÍN: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., p. 84).

GARRÉ COPELLO, abierto a la posibilidad de la reglamentación de la opción de los particulares para formular opiniones consultivas, opina que: “Si los particulares dieran carácter vinculante a esa “posible consulta” encontrarían sino una solución a la falta de una acción que el Protocolo no les concede, (Cap. XI del mismo) sí una solución indirecta y provisional para los reclamos que pueden plantear dentro del esquema del Protocolo” (GARRÉ COPELLO: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., p. 102).

vista del art. 2 del Reglamento del Protocolo de Olivos (Legitimación para solicitar opiniones consultivas): “Podrán solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión (en adelante TPR), todos los Estados Partes del MERCOSUR actuando conjuntamente, los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR y los Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional, en las condiciones que se establecen para cada caso”<sup>495</sup>. Para emitir opiniones consultivas el T.P.R. estará integrado por todos sus miembros (art. 6 del Reglamento del P.O.). Las opiniones consultivas serán publicadas en el Boletín Oficial del MERCOSUR (art. 13 del Reglamento del P.O.)<sup>496</sup>.

En los capítulos IV y V, previamente a los procedimientos arbitrales, se da cabida, respectivamente, a la solución de las controversias mediante negociaciones directas entre las partes (arts. 4 y 5)<sup>497</sup> y a la intervención no obligatoria del Grupo

---

<sup>495</sup> “El procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas al TPR previstas en el presente artículo será reglamentado una vez consultados los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes” (aptdo. 2 del art. 4, Tramitación de la solicitud de la solicitud de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes, Reglamento del P.O.).

Una interesante línea de interpretación respecto de lo que, en un sentido amplio, podríamos entender como “Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional” aparece expuesta en el **Primer Informe Semestral...**, cit., p. 41.

<sup>496</sup> Con carácter general, SUSANI, N.: “El alcance del procedimiento de opiniones consultivas establecido por el Reglamento del Protocolo de Olivos”, **Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional do Mercosul**, marzo de 2004, pp. 66-79.

<sup>497</sup> Artículo 4. Negociaciones: “Los Estados partes en una controversia procurarán resolverla, ante todo, mediante negociaciones directas”.

Artículo 5. Procedimiento y plazo: “1. Las negociaciones directas no podrán, salvo acuerdo entre las partes en la controversia, exceder un plazo de quince (15) días a partir de la fecha en que una de ellas le comunicó a la otra la decisión de iniciar la controversia.

Mercado Común (arts. 6, 7 y 8)<sup>498</sup>. Respecto a la intervención no obligatoria del Grupo Mercado Común, PUCEIRO RIPOLL advierte que: “La supresión de la obligatoriedad de esta etapa, que está prevista como preceptiva en el PB, obedece al propósito de

---

2. Los Estados partes en una controversia informarán al Grupo Mercado Común, a través de la Secretaría Administrativa del Mercosur, sobre las gestiones que se realicen durante las negociaciones y los resultados de las mismas”.

498 Art 6. Procedimiento optativo ante el GMC: “1. Si mediante las negociaciones directas no se alcanzare un acuerdo o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, cualquiera de los Estados partes en la controversia podrá iniciar directamente el procedimiento arbitral previsto en el Capítulo VI.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el numeral anterior, los Estados partes en la controversia podrán, de común acuerdo, someterla a consideración del Grupo Mercado Común.

i) En este caso, el Grupo Mercado Común evaluará la situación, dando oportunidad a las partes en la controversia para que expongan sus respectivas posiciones requiriendo, cuando considere necesario, el asesoramiento de expertos seleccionados de la lista a que hace referencia el artículo 43 del presente Protocolo.

ii) Los gastos que irrogue este asesoramiento serán sufragados en montos iguales por los Estado partes en la controversia o en la proporción que determine el Grupo Mercado Común.

3. La controversia también podrá ser llevada a la consideración del Grupo Mercado Común si otro Estado, que no sea parte en la controversia, requiriera justificadamente tal procedimiento al término de las negociaciones directas. En ese caso, el procedimiento arbitral iniciado por el Estado Parte demandante no será interrumpido, salvo acuerdo entre los Estados partes en la controversia”.

Artículo 7. Atribuciones del GMC: “1. Si la controversia fuese sometida al Grupo Mercado Común por los Estados partes en la controversia, éste formulará recomendaciones que, de ser posible, serán expresas y detalladas tendientes a la solución del diferendo.

2. Si la controversia fuere llevada a consideración del Grupo Mercado Común a pedido de un Estado que no es parte en ella, el Grupo Mercado Común podrá formular comentarios o recomendaciones al respecto”.

Artículo 8. Plazo para la intervención y el pronunciamiento del GMC: “El procedimiento descrito en el presente Capítulo no podrá extenderse por un plazo superior a treinta (30) días a partir de la fecha de la reunión en que la controversia fue sometida a consideración del Grupo Mercado Común”.

reducir al máximo la duración de las controversias y teniendo en cuenta que hasta el presente, en la práctica y por motivos diversos, la intervención del GMC en estas funciones ha resultado más bien dilatoria y no ha arrojado resultados notoriamente exitosos<sup>499</sup>.

Cuando otro Estado que no sea parte en la controversia requiriera justificadamente la intervención del Grupo Mercado Común (art. 6, aptdo. 3), éste podrá formular, como acabamos de avanzar, comentarios o recomendaciones al respecto (art. 7, aptdo. 2)<sup>500</sup>. A nuestro juicio, estamos ante un mecanismo innovador que puede llegar a perturbar la actuación de los Tribunales Arbitrales tanto si el procedimiento arbitral llega a ser interrumpido como si no.

Hay que subrayar que, además de *las reclamaciones* hechas por los *Estados Parte*, el Capítulo XI del Protocolo de Olivos está dedicado a los *Reclamos de Particulares*. En tal sentido, su art. 39, *Ámbito de aplicación*, continuando con un ámbito de aplicación más restringido que el de las controversias entre Estados, dispone: “El procedimiento establecido en el presente Capítulo se aplicará a los reclamos efectuados por particulares (personas físicas o jurídicas) con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o

---

499 PUCEIRO RIPOLL: “Protocolo de Olivos...”, cit., p. 13.

500 A juicio de PUCEIRO RIPOLL, con este nuevo mecanismo, “(l)a parte solicitante de este requerimiento lo hace para tratar de dilucidar en el seno del GMC alguna cuestión que si bien enfrenta concretamente a determinadas Partes, puede también ser de interés para las otras. No obstante, para esto se debe justificar el planteamiento” (PUCEIRO RIPOLL: “Protocolo de Olivos...”, cit., p. 13). En la misma página, continúa: “Consideramos a esta etapa “cuasijurisdiccional” porque el GMC entra a considerar los términos de la controversia, juzgándola y emitiendo juicios de valor y decisiones dirigidas a las partes en conflicto, pero sin estar posibilitado para ejercer los poderes de dominio y resolución que los órganos jurisdiccionales poseen”.

de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur”.

Los afectados presentarán las reclamaciones ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado Parte donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios (art. 40, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos), debiendo aportar elementos que permitan determinar la verosimilitud de la violación y la existencia o amenaza de un perjuicio, para que el reclamo sea admitido por la Sección Nacional y para que sea evaluado por el Grupo Mercado Común y por el grupo de expertos, si es convocado (art. 40, aptdo. 2 del Protocolo).

A menos que la reclamación se refiera a una cuestión que hubiese motivado la iniciación de un procedimiento de Solución de Controversias de acuerdo con los Capítulos IV a VII de este Protocolo, la Sección Nacional del Grupo Mercado Común que haya admitido la reclamación<sup>501</sup> deberá entablar consultas con la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado Parte al que se atribuye la violación, al objeto de buscar una solución inmediata a la cuestión planteada. Dichas consultas se tendrán por concluidas automáticamente y sin más trámite si la cuestión no hubiere sido resuelta en el plazo de quince días, contado a partir de la comunicación de la reclamación al Estado Parte reclamado, salvo que las partes hubieren decidido otro plazo (art. 41, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos). Finalizadas las consultas sin alcanzar una

---

<sup>501</sup> Sobre la posibilidad de que el particular, en caso de no admisión de la Sección Nacional, pueda acudir a la jurisdicción nacional, se pregunta A. PASTORI: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., pp. 94-95.



solución, la Sección Nacional del Grupo Mercado Común elevará la reclamación sin más trámite al Grupo Mercado Común<sup>502</sup> (art. 41, aptdo. 2 del Protocolo), el cual, habida cuenta de que sólo podrá rechazarla mediante el consenso de los cuatro Estados Partes –incluido el de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común remitente–, previsiblemente aceptará la reclamación, procediendo de inmediato a la convocatoria de un Grupo de expertos<sup>503</sup>, el cual elevará su dictamen al Grupo Mercado Común.

---

<sup>502</sup> Artículo 42, *Intervención del Grupo Mercado Común*: “1. Recibido el reclamo, el Grupo Mercado Común evaluará los requisitos establecidos en el artículo 40.2, sobre los que basó su admisión la Sección Nacional, en la primera reunión siguiente a su recepción. Si concluyere que no están reunidos los requisitos necesarios para darle curso, rechazará el reclamo sin más trámite, debiendo pronunciarse por consenso.

2. Si el Grupo Mercado Común no rechazare el reclamo, éste se considerará aceptado. En este caso el Grupo Mercado Común procederá de inmediato a convocar a un grupo de expertos, que deberá emitir un dictamen acerca de su procedencia en el término improrrogable de treinta (30) días contado a partir de su designación.

3. Dentro de ese plazo, el grupo de expertos dará oportunidad al particular reclamante y a los Estados involucrados en el reclamo, de ser oídos y de presentar sus argumentos en audiencia conjunta”.

<sup>503</sup> Artículo 43, *Grupo de expertos*: “1. El grupo de expertos a que se hace referencia en el artículo 42.2 estará compuesto por tres (3) miembros designados por el Grupo Mercado Común o, a falta de acuerdo sobre uno o más expertos, éstos serán elegidos por votación que realizarán los Estados Partes entre los integrantes de una lista de veinticuatro (24) expertos. La Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará al Grupo Mercado Común el nombre del experto o de los expertos que hubieren recibido la mayor cantidad de votos. En este último caso, y salvo que el Grupo Mercado Común lo decida de otra manera, uno (1) de los expertos designados no podrá ser nacional del Estado contra el cual se formuló el reclamo, ni del Estado en el cual el particular formalizó su reclamo, en los términos del artículo 40.

2. Con el fin de constituir la lista de expertos, cada uno de los Estados Partes designará seis (6) personas de reconocida competencia en las cuestiones que puedan ser objeto del reclamo. Dicha lista quedará registrada en la Secretaría Administrativa del Mercosur.

3. Los gastos derivados de la actuación del grupo de expertos serán sufragados en la proporción que determine el Grupo Mercado Común o, a falta de acuerdo, en montos iguales por las partes directamente involucradas en el reclamo”.

Se regula con más precisión el sistema del Protocolo de Brasilia en lo relativo a la elección de expertos. Si ya la Dec. N°. 17/98 del Consejo del Mercado Común se refería al modo de elección de expertos y árbitros, se recogen asimismo las objeciones que las partes podrán formular en una especie de proceso de recusación.

Quisiéramos subrayar aquí la *fragilidad, discriminación y desigualdad* con que es tratado el *particular frente al Estado* en el ámbito de la exigencia del debido cumplimiento del Derecho del MERCOSUR, a la luz del carácter obligatorio de la intervención del Grupo Mercado Común en controversias originadas por particulares (art. 41, aptdo. del Protocolo de Olivos) frente al optativo en las promovidas por los Estados (art. 6, Procedimiento optativo ante el GMC, del Protocolo)<sup>504</sup>.

Si en el dictamen pronunciado de forma unánime<sup>505</sup> se comprobase la pertinencia de la reclamación, cualquier otro Estado Parte podrá requerirle al reclamado la adopción de medidas correctivas o la anulación de las medidas cuestionadas. Si su requerimiento no prosperare dentro de un plazo de quince días, el Estado Parte que lo efectuó podrá recurrir directamente al procedimiento arbitral, en las condiciones establecidas en el Capítulo VI del presente Protocolo (art. 44, aptdo. 1, i).

---

<sup>504</sup> FERNÁNDEZ REYES subraya que en el “reclamo de los particulares no han habido avances sustantivos, y hasta podríamos hablar que en algún aspecto ha existido un retroceso” (FERNÁNDEZ REYES: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., p. 98).

<sup>505</sup> PÉREZ OTERMÍN pone de manifiesto su crítica a la exigencia de la unanimidad en el dictamen del Grupo de Expertos; así, con base en el Reglamento del P.B.: “Me consta que cuando se dictó este Reglamento la posición uruguaya fue de una gran lucha en contra de esta unanimidad y parto de la base que también seguramente los negociadores ahora del Protocolo de Olivos, también habrán tratado de dar vuelta a ese Reglamento, lo cual ya era mucho más difícil, porque estaba su precedente...” (PÉREZ OTERMÍN: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., pp. 84-85).

Recibido el dictamen que considere improcedente el reclamo por unanimidad, el Grupo Mercado Común dará de inmediato por concluido el mismo en el ámbito del presente Capítulo, lo cual ocurrirá asimismo, una vez que el Grupo de expertos, no habiendo alcanzado unanimidad para pronunciar el dictamen, eleve sus distintas conclusiones al Grupo Mercado Común (art. 44, aptdo. 1, ii e iii), si bien la finalización de la reclamación por parte del Grupo Mercado Común no impedirá que el Estado Parte Reclamante de inicio a los procedimientos previstos en los capítulos IV, Negociaciones directas, V, Intervención del Grupo Mercado Común, y VI, Procedimiento arbitral Ad Hoc, del Protocolo, abriéndose así una segunda posibilidad de replanteamiento de la controversia (art. 44, aptdo. 2 del Protocolo de Olivos)<sup>506</sup>.

En cualquier etapa de los procedimientos, la parte que presentó la controversia o la reclamación podrá desistir de los mismos. Asimismo, las partes involucradas podrán llegar a una transacción, dándose por concluida la controversia o la reclamación en ambos casos. Los desistimientos o las transacciones deberán ser comunicados por intermedio de la Secretaría Administrativa del Mercosur al Grupo Mercado Común o al Tribunal que corresponda, según sea el caso (art. 45 del Protocolo de Olivos).

---

<sup>506</sup> DE MELLO se pregunta por qué razón un particular va a optar por el mecanismo previsto en el Protocolo de Brasilia y en el de Olivos, el cual “presenta tantas fallas e incertidumbres, si puede presentarse directamente ante su Estado en ejercicio del derecho de petición y solicitarle con los fundamentos del caso que sea el mismo Estado el que inicie el procedimiento arbitral” (DE MELLO, E. X.: “Comentaristas”, cit., p. 90).

## **B) Tribunales Arbitrales.**

### **B.1) Tribunales Arbitrales Ad Hoc.**

Cuando la *controversia no se hubiera solucionado* conforme a los procedimientos regulados en los Capítulos IV, *negociaciones*, y V, *procedimiento optativo de intervención del Grupo Mercado Común*, cualquiera de los Estados partes en la controversia podrá comunicar a la Secretaría Administrativa del Mercosur su decisión de recurrir al *procedimiento arbitral* dispuesto en el Capítulo VI (art. 9, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos)<sup>507</sup>. La Secretaría Administrativa del Mercosur notificará de inmediato la comunicación al otro u otros Estados involucrados en la controversia y al Grupo Mercado Común y tendrá a su cargo las gestiones administrativas que le sean requeridas para el desarrollo de los procedimientos (art. 9, aptdos. 2 y 3 del Protocolo de Olivos).

El procedimiento arbitral se sustanciara ante un Tribunal Arbitral Ad Hoc *compuesto* por tres árbitros (art. 10, aptdo. 1), los cuales serán designados como sigue: i) Cada Estado parte en la controversia designará un (1) árbitro titular de la lista prevista en el art. 11, aptdo. 1<sup>508</sup>, en el plazo de quince días<sup>509</sup>, contados a

---

<sup>507</sup> “Los Estados Partes declaran reconocer como obligatoria, *ipso facto* y sin necesidad de acuerdo especial, la jurisdicción de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc que en cada caso se constituyan para conocer y resolver las controversias a que se refiere el presente Protocolo, así como la jurisdicción del Tribunal Permanente de Revisión para conocer y resolver las controversias conforme a las competencias que le confiere el presente Protocolo” (art. 33 del Protocolo de Olivos). En la línea del art. 8 del P.B.).

<sup>508</sup> Art. 11. *Listas de árbitros*: “1. Cada Estado Parte designará doce (12) árbitros, que integrarán una lista que quedará registrada en la Secretaría Administrativa del Mercosur. La designación de los árbitros, conjuntamente con el *curriculum vitae* detallado de cada uno de ellos, será notificada simultáneamente a los demás Estados Partes y a la Secretaría Administrativa del Mercosur. i) Cada Estado Parte podrá

solicitar aclaraciones sobre las personas designadas por los otros Estados Partes para integrar la lista a que hace referencia el párrafo anterior, dentro del plazo de treinta (30) días, contado a partir de dicha notificación. ii) La Secretaría Administrativa del Mercosur notificará a los Estados Partes la lista consolidada de árbitros del Mercosur, así como sus sucesivas modificaciones.

2. Cada Estado Parte propondrá asimismo cuatro (4) candidatos para integrar la lista de terceros árbitros. Al menos uno de los árbitros indicados por cada Estado Parte para esta lista no será nacional de ninguno de los Estados Partes del Mercosur. i) La lista deberá ser notificada a los demás Estados Partes a través de la Presidencia Pro Tempore, acompañada por el *currículum vitae* de cada uno de los candidatos propuestos. ii) Cada Estado Parte podrá solicitar aclaraciones respecto de las personas propuestas por los demás Estados Partes o presentar objeciones justificadas a los candidatos indicados, conforme con los criterios establecidos en el artículo 35, dentro del plazo de treinta (30) días contado desde que esas propuestas le sean notificadas. Las objeciones deberán ser comunicadas a través de la Presidencia Pro Tempore al Estado Parte proponente. Si en un plazo que no podrá exceder de treinta (30) días contado desde su notificación no se llegare a una solución, prevalecerá la objeción. iii) La lista consolidada de terceros árbitros y sus sucesivas modificaciones, acompañada del *currículum vitae* de los árbitros será comunicada por la Presidencia Pro Tempore a la Secretaría Administrativa del Mercosur, que la registrará y notificará a los Estados Partes”.

“Cada Estado Parte podrá modificar la nómina de candidatos por él designados para conformar las listas de árbitros cuando lo considere necesario. Sin embargo, a partir del momento en que un Estado Parte haya comunicado a la SM su intención de recurrir al procedimiento arbitral, las listas previamente registradas en la SM, no podrán ser modificadas para ese caso” (art. 24, aptdo. 1 del Reglamento del P.O.). Se recoge aquí el criterio establecido en el art. 13 del Reglamento del P.B.

Respecto a los posibles terceros árbitros como acabamos de ver existe un “derecho de veto” si en el plazo de un mes no se llega a una solución sobre la objeción. Al respecto, DREYZIN DE KLOR se cuestiona: “¿Se trata acaso de un verdadero derecho de “veto” que vulnera el principio de confianza mutua que se deben los EP? o ¿las exigencias establecidas sobre la calificación de los árbitros se corresponden con los valores que se pretenden resguardar y en consecuencia, habría que aceptar de buen grado esta disposición?. (...) los árbitros son juristas calificados de cada uno de los EP y la lista que deben presentar está sujeta a la elección ponderada de cada país. (...) cumpliéndose los recaudos exigidos debieran regularse claramente los aspectos que generan los interrogantes formulados y que de acuerdo al texto aprobado quedan sin recibir una respuesta satisfactoria. Ello, a fin de evitar todo tipo de subjetividad y para no dejar espacios abiertos que deriven en actitudes discrecionales” (DREYZIN DE KLOR: “El Protocolo de Olivos”, cit., pp. 24-26).

partir de la fecha en que la Secretaría Administrativa del Mercosur hubiese comunicado a los Estados partes en la controversia la decisión de uno de ellos de recurrir al arbitraje<sup>510</sup>. Simultáneamente designará, de la misma lista, un árbitro suplente para reemplazar al titular en caso de incapacidad o excusa de éste en cualquier etapa del procedimiento arbitral. ii) Si uno de los Estados partes en la controversia no hubiera nombrado sus árbitros en el plazo indicado, ellos serán designados, mediante sorteo, por la Secretaría Administrativa del Mercosur dentro del plazo de dos días, contados a partir del vencimiento de aquel

---

<sup>509</sup> Estimamos que guarda valor, en relación con OLIVOS, la reflexión hecha respecto al art. 10 del Protocolo de Brasilia. Si bien excepcionalmente algún autor ha intentado asimilar "nacionales de terceros países" (art. 12 P.B.) a "nacionales de países no partes en la controversia", esta interpretación no es la seguida por la generalidad de la doctrina, de acuerdo con una interpretación sistemática del T.A. Si ése hubiera querido ser el sentido de los redactores del T.A. hubiera bastado repetir en el art. 12, aptdo. 2 del P.O.P., la expresión "Estados partes en la controversia"; en tal caso los Estados terceros sí serían los otros Estados miembros del Mercosur. Según ABREU BONILLA y PASTORI FILLOI: "Esta inclusión de "extranjeros" es lógica pues de lo contrario no se podría designar un tercer árbitro en los casos de conflictos que involucren a todas las Partes (ej. Arg/Bras/Urug vs. Par), al no poder tener el tercer árbitro la nacionalidad de una de las partes involucradas" (ABREU BONILLA, S. y PASTORI FILLOI, A.: *Uruguay y el nuevo orden mundial*, Montevideo, 1992, p. 79).

De interés también para la nueva situación, lo que sigue: Escribe GIARDINO B. BRANCO: "Não se descarta a hipótese de que funcionários governamentais (no caso, juízes) venham a integrar as listas de árbitros nacionais, enquanto a segunda metade da lista comum –del art. 12 del P.B.- não especifica a nacionalidade dos árbitros extra-MERCOSUL, podendo ser invocados árbitros de renomadas instituições dessa natureza, como a OMC, a Câmara de Comércio Internacional; a nível interamericano, a Comissão Interamericana de Arbitragem Comercial; e nos Estados Unidos, a Associação Americana de Arbitragem" (GIARDINO B. BRANCO, L.: *Sistema de Solução de Controvérsia no MERCOSUL -Perspectivas para criação de um modelo institucional permanente-*, São Paulo, 1997, p. 141).

<sup>510</sup> Hay que tener en cuenta el art. 49, *Notificaciones iniciales*, del Protocolo de Olivos: "Los Estados Partes realizarán las primeras designaciones y notificaciones previstas en los artículos 11, 18 y 43.2 en un plazo de treinta (30) días a partir de la entrada en vigor del presente Protocolo".

plazo, entre los árbitros de ese Estado de la lista prevista en el art. 11, aptdo. 1 (art. 10, aptdo. 2)<sup>511</sup>.

---

<sup>511</sup> Según el art. 35 del Protocolo de Olivos, Calificación de los árbitros: “1. Los árbitros de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y los del Tribunal Permanente de Revisión deberán ser juristas de reconocida competencia en las materias que puedan ser objeto de las controversias y tener conocimiento del conjunto normativo del Mercosur.

2. Los árbitros deberán observar la necesaria imparcialidad e independencia funcional de la Administración Pública Central o directa de los Estados Partes y no tener intereses de índole alguna en la controversia. Serán designados en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio”.

Estamos ante un encuadramiento de los principios de “imparcialidad e independencia” dentro del Derecho originario, anteriormente recogidos, a nivel de Decisión, en el Reglamento del Protocolo de Brasilia (art. 16).

El Reglamento del P.O. recoge una serie de impedimentos en materia arbitral en el art. 19, Impedimentos para ser designado árbitro (arts. 19 y 35 PO): “1. No podrán ser designados como árbitros o aceptar la designación para desempeñarse como árbitros en un caso específico, las personas que se encuentren comprendidas en alguna de las siguientes situaciones:

a. haber intervenido como representante de alguno de los Estados partes en la controversia en las etapas previas al procedimiento arbitral en asuntos o materias relacionados con el objeto de la controversia;

b. tener algún interés directo en el objeto de la controversia o en su resultado;

c. representar actualmente o haber representado durante cualquier periodo en los últimos 3 años a personas físicas o jurídicas con interés directo en el objeto de la controversia o en su resultado;

d. no tener la necesaria independencia funcional de la Administración Pública Central o directa de los Estados partes en la controversia.

2. En caso de que alguna de las situaciones mencionadas en el numeral 1 de este artículo sobreviniere durante el desempeño de su cargo el árbitro deberá renunciar por impedimento.

3. Si en función de lo dispuesto en este artículo, una de las partes objetara la designación de un árbitro probando fehacientemente la objeción, dentro de los siete (7) días de notificada esa designación, el Estado respectivo deberá nombrar un nuevo árbitro.

En caso de que la objeción no hubiese sido debidamente probada quedará firme la designación efectuada”.

El árbitro Presidente será designado de la siguiente manera: Los Estados partes en la controversia designarán de común acuerdo al tercer árbitro, que presidirá el Tribunal Arbitral Ad Hoc, de la lista prevista en el art. 11, aptdo. 2, pfo. iii), en el plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que la Secretaría Administrativa del Mercosur hubiese comunicado a los Estados partes en la controversia la decisión de uno de ellos de recurrir al arbitraje. Simultáneamente designarán, de la misma lista, un árbitro suplente para reemplazar al titular en caso de incapacidad o excusa de éste en cualquier etapa del procedimiento arbitral. El Presidente y su suplente no podrán ser nacionales de los Estados partes en la controversia (art. 10, aptdo. 3, pfo. 1).

Si no hubiere acuerdo entre los Estados partes en la controversia para elegir el tercer árbitro, dentro del plazo indicado, la Secretaría Administrativa del Mercosur, a petición de cualquiera de ellos, procederá a designarlo mediante sorteo de entre los miembros de la lista del art. 11, aptdo. 2, iii), excluyendo del mismo a los nacionales de los Estados partes en la controversia<sup>512</sup>.

La Secretaría Administrativa del Mercosur notificará a los árbitros su designación (art. 10, aptdo. 4).

Los Estados Partes en la controversia designarán sus representantes ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc, pudiendo designar también asesores para la defensa de sus derechos (art. 12 del Protocolo de Olivos). Si dos o más Estados Partes mantuvieran la misma posición en una controversia, podrán unificar su representación ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc, designando un

---

<sup>512</sup> Los designados para actuar como terceros árbitros deberán responder en un plazo máximo de tres días, contado a partir de la notificación de su designación, sobre su aceptación para actuar en una controversia (art. 10, aptdo. 3, pfo. 5).



árbitro de común acuerdo, en el plazo establecido en el art. 10, aptdo. 2 i).

Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc, moviéndonos ya dentro de las coordenadas de su funcionamiento, adoptarán sus propias *Reglas de procedimiento*, tomando como referencia, al objeto de lograr cierta uniformidad, las Reglas Modelo que habrán de ser aprobadas por el Consejo del Mercado Común (art. 51, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos). Ambas Reglas garantizarán que cada una de las partes en la controversia tenga plena oportunidad de ser oída y de presentar sus argumentos y, asimismo, asegurarán que los procesos se realicen de forma expedita (art. 51, aptdo. 3 del Protocolo de Olivos)<sup>513</sup>. No se da acogida a que otros Estados Miembros tengan la posibilidad de presentar alegaciones<sup>514</sup>, quedando la solución limitada a las Partes en la diferencia, “cuando su alcance podría exceder de tal efecto y servir de fundamento o de base para la interpretación y aplicación de

---

<sup>513</sup> Mediante la Decisión N°. 30/04 fueron aprobadas las “Reglas Modelo de Procedimiento para los Tribunales Arbitrales Ad Hoc del MERCOSUR”.

<sup>514</sup> En materia de alegaciones, ALONSO GARCÍA subraya: "No prevé el Protocolo, pues, la posibilidad de presentar alegaciones fuera del contexto de Parte contendiente, en lo que constituye una grave laguna, por cuanto es evidente que la solución del litigio, por mucho que se insista en su naturaleza *inter partes*, tiene un alcance que puede perfectamente exceder de tal efecto, pudiendo servir de fundamento acerca de la manera en que debe interpretarse y aplicarse el ordenamiento del Mercosur, tanto por los órganos administrativos y judiciales nacionales como por futuros tribunales arbitrales y grupos de expertos (en el marco del Capítulo V), sin que pueda considerarse suplida dicha laguna por la ya vista posibilidad de adherirse a la controversia en calidad de Parte contendiente, que exige, según dispone el artículo 14, coincidencia de posición en la controversia, con una unificación de representación y una designación de árbitro de común acuerdo que, más allá de la coincidencia en la pretensión, parece apuntar la extensión de la coincidencia a los motivos en que se fundamenta la misma; la referida laguna, inexistente tanto en el sistema del TLC como en la Comunidad Europea, parece que podría -y debería- colmarse por las correspondientes reglas de procedimiento a elaborar por el Tribunal en cada caso" (ALONSO GARCÍA: *Tratado...*, cit., pp. 69-70).

futuras contiendas. Otra cláusula que no se compadece con la interpretación uniforme que se pretende”<sup>515</sup>.

El objeto de la controversia quedará determinado por los escritos de presentación y de respuesta presentados ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc, no pudiendo ser ampliado posteriormente, debiendo los planteamientos que las partes realicen en aquéllos basarse en las cuestiones ya consideradas en las etapas previas, que aparecen contempladas en el presente Protocolo y en el Anexo al Protocolo de Ouro Preto (art. 14, aptdos. 1 y 2 del P.O.)<sup>516</sup>. El objeto de la controversia aparece más especificado en el art. 27, Objeto de la controversia (art. 14 PO): “El objeto de la controversia estará constituido por los hechos, actos, omisiones o medidas cuestionados por la parte demandante por considerarlos incompatibles con la normativa MERCOSUR, y

---

<sup>515</sup> DREYZIN DE KLOR: “El Protocolo de Olivos”, cit., p. 43.

En relación con la búsqueda de una interpretación uniforme, BAPTISTA formulaba, en el marco del Protocolo de Brasilia, una sugerencia que no nos parece suficiente: “Un autre perfectionnement serait le développement de la compétence du tribunal arbitral afin qu’il puisse prendre des décisions déclaratoires – interprétant la Traité d’Asunción ou les documents en découlant – à caractère contraignant pour tous les Etats membres qui ainsi pourraient en faire une interprétation uniforme. Ainsi, serait évitée la critique que les décisions arbitrales n’affecteraient pas les autres Etats du MERCOSUL mais simplement les Etats parties au litige, ce qui, toujours d’après cette critique, permettrait, du moins théoriquement, des applications différentes des normes d’intégration” (BAPTISTA: *Le MERCOSUL...*, cit., pp. 181-182). Estimamos que el problema reúne mayor complejidad debido al carácter **ad hoc** de los Tribunales Arbitrales.

<sup>516</sup> Indica el aptdo. 3 de este artículo que: “Los Estados partes en la controversia informarán al Tribunal Arbitral Ad Hoc en los escritos mencionados en el numeral 1 del presente artículo sobre las instancias cumplidas con anterioridad al procedimiento arbitral y harán una exposición de los fundamentos de hecho y de derecho de sus respectivas posiciones”.

Reseña BLANCO que este artículo “recoge la jurisprudencia firme de los Tribunales que han descartado en el arbitraje las cuestiones no presentadas anteriormente” (BLANCO: “Expositores”, *Jornada Académica...*, cit., p. 54).

sostenidos por la parte demandada, que hayan sido especificados en los respectivos escritos presentados ante el TAH<sup>517</sup>.

El Protocolo de Olivos contempla la posibilidad de adopción de *Medidas provisionales*, en el art. 15, aptdo. 1: “El Tribunal Arbitral Ad Hoc podrá a solicitud de la parte interesada y en la medida en que existan presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación pueda ocasionar daños graves e irreparables a una de las partes en la controversia, dictar las medidas provisionales que considere apropiadas para prevenir tales daños”<sup>518</sup>. El Tribunal podrá, en cualquier momento, dejar sin efecto dichas medidas (art. 15, aptdo. 2 del Protocolo). En el supuesto de que el Laudo fuera objeto de recurso de revisión, las medidas provisionales que no hubiesen quedado sin efecto antes de dictarse el mismo, se mantendrán hasta su tratamiento en la primera reunión del Tribunal Permanente de Revisión, que deberá resolver sobre su continuidad o cese (art. 15, aptdo. 3 del Protocolo).

El Tribunal Arbitral Ad Hoc dictará su *Laudo Arbitral* en un plazo de sesenta días, prorrogables por decisión del Tribunal por un plazo máximo de treinta días<sup>519</sup>, contados a partir de la

---

<sup>517</sup> Sobre la problemática referente al “objeto de la controversia” ya tuvimos ocasión de manifestarnos con ocasión de los comentarios hechos a los tres primeros Laudos Arbitrales (MARTÍNEZ PUÑAL: *La solución...*; cit., p. 229-230, 255-257, y 296-298, respectivamente).

<sup>518</sup> Al respecto, así sea en el contexto del P.B., FARIA, W. R.; “As medidas provisionais no Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*; Año 4, N°. 5, Octubre de 2000, pp. 180-189.

<sup>519</sup> Algunos casos especialmente complejos con un gran número de aspectos a tratar y “acompañados de una documentación voluminosa” pudieran presentar algunas dudas respecto a su tratamiento en los plazos establecidos (LACARTE MURÓ, J.: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., p. 78).

comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur a las partes y a los demás árbitros, informando la aceptación por el árbitro Presidente de su designación (art. 16 del Protocolo de Olivos)<sup>520</sup>.

En lo tocante a la mayoría necesaria para la adopción de los Laudos, diremos que los laudos del Tribunal Arbitral Ad Hoc (y los del Tribunal Permanente de Revisión) se adoptarán por mayoría<sup>521</sup>, serán fundados y suscriptos por el Presidente y por los demás árbitros. Los árbitros no podrán fundar sus votos en disidencia, debiendo mantener asimismo la confidencialidad de la

---

Para PÉREZ OTERMÍN el reconocimiento de la aplicabilidad inmediata de los Laudos arbitrales, ya en el Protocolo de Brasilia, constituía el avance más significativo (PÉREZ OTERMÍN: "Solución de controversias en el Mercosur", *Solución de controversias en el Mercosur-Simposio sobre un Tribunal de Justicia para el Mercosur*, Montevideo, 1992, p. 47). Tal vez sus arts. 8 y 21 constituían la mayor conquista conseguida, por cuanto ellos vienen a decir que el fallo no requerirá de ningún procedimiento interno para su ejecución por el Estado o Estados perdedores en la controversia. Con todo hay que señalar que el Laudo no sería ejecutable por el Estado reclamante (DREYZIN DE KLOR, A.S.: "El sistema de solución de controversias en el Mercosur", Documento de trabajo presentado en el IV Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur. *El Desarrollo de la Integración hacia el siglo XXI: Realidad y Perspectiva*, Montevideo, Uruguay, 17-20 de mayo de 1995, p. 15).

Desde un planteamiento general, en una línea que abriría hipotéticamente una vía al no cumplimiento, **vid.** DIAZ BARRADO: "La nulidad de los asuntos arbitrales al hilo del Asunto del *Canal Beagle*", *El arbitraje...*, cit., pp. 135-155.

<sup>520</sup> Subraya PUCEIRO RIPOLL: "Como puede constatarse no existen en estas normas modificaciones de mayor importancia sino cambios menores o de sistematización" (PUCEIRO RIPOLL: "El Protocolo de Olivos...", cit., p. 16).

<sup>521</sup> El Protocolo de Olivos recoge de forma expresa la posibilidad de adopción de los Laudos por mayoría, la cual no estaba recogida con tal carácter en el Protocolo de Brasilia. Entendemos que ello era posible, sin que constituyera una traba para ello el art. 37 del Protocolo de Ouro Preto: "Las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por unanimidad y con la presencia de todos los Estados Parte". En nuestra opinión la presencia de "todos los Estados Parte" nos induce a pensar que este artículo es de aplicación sólo en el marco de los órganos del Protocolo de Ouro Preto y de sus órganos auxiliares.

votación. Las deliberaciones también serán confidenciales, habiendo de mantenerse así en todo momento (art. 25 del Protocolo de Olivos)<sup>522</sup>.

Los Laudos de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc son obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de su notificación, teniendo con relación a ellos fuerza de cosa juzgada si, transcurrido el plazo previsto en el art. 17, aptdo. 1 para interponer el recurso de revisión, éste no fuere interpuesto (art. 26, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos)<sup>523</sup>.

---

<sup>522</sup> En cuanto a confidencialidad hay que tener en cuenta también el art. 46, *Confidencialidad*: “1. Todos los documentos presentados en el ámbito de los procedimientos previstos en este Protocolo son de carácter reservado a las partes en la controversia, a excepción de los laudos arbitrales.

2. A criterio de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común de cada Estado Parte y cuando ello sea necesario para la elaboración de las posiciones a ser presentadas al Tribunal, dichos documentos podrán ser dados a conocimiento, exclusivamente, a los sectores con intereses en la cuestión.

3. No obstante lo establecido en el numeral 1, el Consejo del Mercado Común reglamentará la modalidad de divulgación de los escritos y presentaciones de las controversias ya concluidas”.

<sup>523</sup> En consecuencia, “Los laudos deberán ser cumplidos en la forma y con el alcance con que fueron dictados. La adopción de medidas compensatorias en los términos de este Protocolo no exime al Estado parte de su obligación de cumplir el Laudo” (art. 27 del Protocolo de Olivos).

En cuanto al plazo y modalidad de cumplimiento de los Laudos en general, advierte el art. 29 del Protocolo de Olivos: “1. Los laudos de los Tribunales Ad Hoc o los del Tribunal Permanente de Revisión, según el caso, deberán ser cumplidos en el plazo que los respectivos tribunales establezcan. Si no se determinara un plazo, los laudos deberán ser cumplidos dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su notificación.

2. En caso que un Estado parte interponga el recurso de revisión el cumplimiento del laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc será suspendido durante la sustanciación del mismo.

3. El Estado parte obligado a cumplir el laudo informará a la otra parte en la controversia así como al Grupo Mercado Común, por intermedio de la Secretaría

En el art. 28 del P.O., aptdo. 1, se establece que cualquiera de los Estados partes en la controversia podrá presentar un *recurso de aclaratoria* del laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc (o del Tribunal Permanente de Revisión) y sobre la forma en cómo deberá darse cumplimiento al laudo.

El Tribunal respectivo fallará sobre el recurso dentro de los quince días siguientes a la presentación de solicitud de aclaración y podrá otorgar un plazo adicional para el cumplimiento del Laudo (art. 28 del Protocolo de Olivos).

En el supuesto de que surjan *divergencias sobre el cumplimiento* del laudo, por entender el Estado beneficiado por el laudo que las medidas adoptadas no dan cumplimiento al mismo, éste tendrá un plazo de treinta días a partir de la adopción de aquellas, para someter la situación a la consideración, según corresponda, del Tribunal Ad Hoc o del Tribunal Permanente de Revisión, disponiendo el Tribunal respectivo de un plazo de treinta días desde la fecha de conocimiento de la situación para dirimir al respecto (art. 30, aptdos. 1 y 2 del P.O.).

---

Administrativa del Mercosur, sobre las medidas que adoptará para cumplir el laudo, dentro de los quince (15) días contados desde su notificación”.

En relación con los Laudos Arbitrales en general: MARTÍNEZ PUÑAL: ***La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)***, Colección Estudios Internacionales, Tórculo Edicions, Santiago de Compostela, 2000, pp 215-301; ***Laudos Arbitrales de los Tribunales Ad Hoc del Mercosur, Introducción y compilación***, I. Martínez Valinotti, Ministerio de Relaciones Exteriores-Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 2003; DREYZIN DE KLOR, A., PIMENTEL, L.O., KEGEL, P. L., e BARRAL, W. : *Solução de Controvérsias*, Rio de Janeiro, 2004; ***Doctrina jurisprudencial de los Laudos del Mercosur***, Coords. E.J. REY CARO y Z. DRNAS DE CLÉMENT, Córdoba, R. A., 2004; REY CARO: “El Derecho del Mercosur y el Derecho Internacional en la doctrina jurisprudencial de los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc*”, ***Pacis Artes***, Obra Homenaje al Profesoer Julio González Campos, Tomo I, Madrid, 2005, pp. 529-539; MONSANTO, A. E.: “Solución de controversias. Interpretación jurídica y jurisprudencia arbitral en el MERCOSUR”, ***Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico***, Vol. II, cit., pp. 319-350.

Si no resultara posible convocar al Tribunal Arbitral Ad Hoc interviniente, se procederá a conformar otro con el o los suplentes necesarios a los que se hace mención en el art. 10, aptdos. 2 y 3 (art. 30, aptdo. 3 del Protocolo de Olivos). Esta cautela, como es obvio, no es necesaria en relación con el Tribunal Permanente de Revisión.

En estrecha relación con las posibilidades de actuación recogidas en el art. 30 se vienen a mostrar los artículos 31, Facultad de aplicar medidas compensatorias, constituyendo su mayor reglamentación en cuanto a procedimiento una novedad respecto a Brasilia, y 32, Facultad de cuestionar medidas compensatorias, del Protocolo de Olivos. En el art. 31, aptdo. 1, se dispone que si un Estado parte en la controversia no cumpliera total o parcialmente el laudo del Tribunal Arbitral, la otra parte “tendrá la facultad, durante el plazo de un año, contado a partir del día siguiente al que venció el plazo referido en el artículo 29.1, e independientemente de recurrir a los procedimientos del artículo 30, de iniciar la aplicación de medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento del laudo”<sup>524</sup>, procurando, en primer lugar, suspender las concesiones u obligaciones equivalentes en el mismo sector o sectores afectados. En el supuesto de que el Estado parte beneficiado considere impracticable o ineficaz la suspensión en el

---

<sup>524</sup> Hay que tener en cuenta el contenido del art. 43, aptdo. 1 del Reglamento del P.O.: “No podrán aplicarse medidas compensatorias en el caso que existiere un pronunciamiento del Tribunal en base a los procedimientos establecidos en el artículo 30 del Protocolo de Olivos, disponiendo que las medidas adoptadas para dar cumplimiento al laudo son suficientes. Si las medidas compensatorias ya estuvieran aplicándose, deberán ser dejadas sin efecto”. En el supuesto de la existencia de un pronunciamiento arbitral avalando los términos de la ejecución del laudo se daría lugar, pues, a la inaplicación de las medidas compensatorias.

mismo sector, podrá suspender concesiones u obligaciones en otro sector, debiendo indicar las razones que fundamentan esa decisión (art. 31, aptdo. 2)<sup>525</sup>. No están recogidas “medidas pecuniarias”, probablemente por las dificultades para su ejecución.

A su vez, si el Estado Parte beneficiado por el laudo aplicase medidas compensatorias por considerar insuficiente el cumplimiento del mismo, estimando el Estado Parte obligado a cumplirlo que las medidas adoptadas son satisfactorias, este último tendrá un plazo de quince días, a partir de la notificación prevista en el art. 31, aptdo. 3, para someter la situación a consideración del Tribunal Arbitral Ad Hoc o del Tribunal Permanente de Revisión, según corresponda, al cual le cabrá pronunciarse al respecto en un plazo de treinta días desde su constitución (art. 32, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos).

En el supuesto de que el Estado Parte obligado a cumplir el laudo considerase excesivas las medidas compensatorias aplicadas, podrá solicitar, hasta quince días después de la aplicación de esas medidas que el Tribunal Ad Hoc o el Tribunal Permanente de Revisión, según corresponda, en un plazo no superior a treinta días a partir de su constitución, se pronuncie sobre el particular (art. 32, aptdo. 2 del Protocolo de Olivos), evaluando asimismo, según el caso, los fundamentos esgrimidos para aplicarlas en un sector distinto al afectado, así como su proporcionalidad con relación a las consecuencias derivadas del incumplimiento del laudo (art. 32, aptdo. 3)<sup>526</sup>.

---

<sup>525</sup> “Las medidas compensatorias a ser tomadas deberán ser informadas formalmente, por el Estado Parte que las aplicará, con una anticipación mínima de quince (15) días, al Estado Parte que debe cumplir el laudo” (art. 31, aptdo. 3).

<sup>526</sup> Al examinar la proporcionalidad el Tribunal deberá tomar en consideración, entre otros elementos, 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



Respecto a los costos originados por la actividad de los árbitros, el art. 36 del Protocolo de Olivos proclama, en su aptdo. 1, que los gastos y honorarios originados por la actividad de los árbitros serán solventados por el país que los designe, y los gastos del Presidente del Tribunal Arbitral Ad Hoc serán sufragados por partes iguales por los Estados partes en la controversia, a no ser que el Tribunal decida distribuirlos en proporción distinta<sup>527</sup>.

## **B.2) El Tribunal Permanente de Revisión.**

### **a) Como Tribunal Arbitral Ad Hoc en única instancia.**

El Tribunal Permanente de Revisión, *además de las funciones de revisión* de las que nos ocuparemos luego, puede actuar como un *Tribunal Arbitral ad Hoc en única instancia*, tal como dispone el art. 23 del Protocolo de Olivos (Acceso directo al Tribunal Permanente de Revisión). Así: “1. Las partes en una controversia, culminado el procedimiento establecido en los artículos 4 y 5 de este Protocolo, podrán acordar expresamente someterse directamente y en única instancia al Tribunal Permanente de Revisión, en cuyo caso éste, actuando *per saltum*, tendrá las mismas competencias que un Tribunal Arbitral Ad Hoc y regirán, en lo pertinente, los artículos 9, 12, 13, 14, 15 y 16 del presente Protocolo” (art. 23, aptdo. 1 del Protocolo)<sup>528</sup>. Nos

---

medidas compensatorias; El Estado Parte que tomó las medidas compensatorias, deberá adecuarlas a la decisión del Tribunal en un plazo máximo de diez (10) días, salvo que el Tribunal estableciere otro plazo (art. 32, aptdos. 2, ii) y 3, respectivamente).

<sup>527</sup> Los honorarios, gastos de traslado, alojamiento, viáticos y demás gastos de los árbitros serán determinados por el Grupo Mercado Común (art. 37 del Protocolo de Olivos).

<sup>528</sup> A juicio de BERTONI, es posible que, al objeto de acortar los plazos y conseguir una mayor rapidez en la solución de las disputas, “se recurra en la mayoría de los casos

remitimos, pues a lo dicho en los citados artículos respecto al inicio de la etapa arbitral (art. 9), representantes y asesores (art. 12), unificación de representación (art. 13), objeto de la

---

en primera instancia a este Tribunal”. (BERTONI: “Algunas reflexiones sobre el Protocolo de Olivos, *Revista “Pistas”*, Instituto del Mundo del Trabajo, N<sup>o</sup>. 7, Abril, 2002, p. 2). Sin duda alguna la autora ha querido decir “en primera y única instancia”.

“En este punto cabe preguntarse –escribe PUCEIRO– si el acceso a este Tribunal es aplicable sólo a las controversias entre Estados o también al caso de los reclamos de los particulares. Se entiende que el acceso directo no se aplica a estos últimos en base a varios argumentos. Como se verá infra, el artículo 23.1 admite exclusivamente esta posibilidad “*culminado el procedimiento establecido en los arts. 4 y 5*” que se refieren concretamente a controversias entre Estados. Por lo demás, los reclamos de los particulares son tramitados por los Estados, no concediéndoseles a los particulares legitimación procesal alguna, y en el Capítulo de ‘Reclamos de los particulares’ en ningún momento se le confiere tal posibilidad a los Estados. Estimamos que tales argumentos pueden ser controvertidos y entenderse que en dicha hipótesis el acceso directo no está previsto pero tampoco prohibido y en tal situación ¿qué impediría que, en una controversia promovida en el marco del Capítulo de reclamos de los particulares, en el momento oportuno, los Estados involucrados se pongan de acuerdo en concurrir directamente al Tribunal Permanente? Sería muy importante que este punto quedara clarificado en la Reglamentación a dictarse” (PUCEIRO RIPOLL: “El Protocolo de Olivos...”, cit., p. 16).

Partiendo de la base de que una mayor claridad en el tema siempre sería bien recibida, entendemos, con todo, que no debemos quedarnos cautivos de una interpretación marcadamente literal si no que ésta debe encuadrarse en una visión más sistemática. El desenlace de los Reclamos de Particulares (Capítulo XI) puede conducir --vía Estados– “directamente al procedimiento arbitral, en las condiciones establecidas en el Capítulo VI del presente Protocolo” (art. 44, 1, i) o a que “el Estado Parte reclamante dé inicio a los procedimientos previstos en los Capítulos IV a VI del presente Protocolo”. En este último supuesto habría que *transitar* por los arts. 4 y 5, con lo cual la objeción del art. 23 estaría salvada. Por lo que respecta al penúltimo supuesto, aunque la referencia es únicamente al Capítulo VI (Procedimiento Arbitral ad Hoc), el art. 9, en este capítulo, dice que “Cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los procedimientos regulados en los Capítulos IV y V, cualquiera de los Estados Partes en la controversia podrá (...) recurrir al procedimiento arbitral que se establece en el presente Capítulo”, con lo cual habrá que pasar por las negociaciones de los arts. 4 y 5, quedando superada también la objeción que pudiera presentar el citado art. 23.

controversia (art. 14), medidas provisionales (art. 15) y laudo arbitral (art. 16).

Los Laudos Arbitrales del Tribunal Permanente de Revisión actuando como Tribunal Arbitral Ad Hoc en única instancia, serán obligatorios para los Estados partes en la controversia, a partir de la recepción de la respectiva notificación, no estarán sujetos a recurso de revisión y tendrán con relación a las partes fuerza de cosa juzgada (art. 23, aptdo. 2 del Protocolo de Olivos).

Como ya apuntamos, los laudos habrán de ser cumplidos en la forma y alcance con que fueron dictados, no eximiendo de su cumplimiento la adopción de medidas compensatorias (art. 27 del Protocolo de Olivos), de tal manera que el Estado incumplidor de un Laudo no pierde tal condición a pesar de ser objeto de medidas compensatorias.

En cuanto a otros aspectos concretos de la composición y atribuciones de este Tribunal Arbitral, nos remitimos a las precisiones que haremos después respecto del Tribunal (Arbitral) Permanente de Revisión<sup>529</sup>.

Por lo que atañe a la mayoría necesaria para la adopción de los Laudos, señalaremos que, como ya vimos en el art. 25 del Protocolo, los laudos del Tribunal Arbitral Ad Hoc y los del Tribunal Permanente de Revisión (como Tribunal Arbitral Ad Hoc

---

<sup>529</sup> BAPTISTA, contemplaba la Corte Arbitral Permanente como una manifestación de evolución del actual sistema, susceptible de continuar: "(...) Na medida em que o Mercosul passasse a ser administrado por órgãos supranacionais, regulamentando e gerindo o Mercado Comum, poderíamos pensar em transformá-la numa Corte de Justiça. Seria um passo natural, decorrente de uma exigência do sistema, e que uma aproximação funcionalista da formação do Mercado Comum do Cone Sul justificaria perfeitamente" (BAPTISTA: "Solução de divergências no MERCOSUL", **Mercosul. Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros**, M. BASSO, (org.), Porto Alegre, 1997, p. 183).

y como Tribunal de Revisión) serán adoptados por mayoría, fundados y suscriptos por el Presidente y por los demás árbitros.

Tienen cabida aquí los arts. 28, Recurso de Aclaratoria, 29, Plazo y modalidad de cumplimiento, 30, Divergencias sobre el cumplimiento del laudo, 31, Facultad de aplicar medidas compensatorias, y 32, Facultad de cuestionar medidas compensatorias, y art. 51, Reglas de procedimiento, en los cuales ya nos detuvimos.

Respecto a otros aspectos del *funcionamiento* del Tribunal (arbitral) Permanente de Revisión actuando como Tribunal Arbitral Ad Hoc en única instancia, nos remitimos a lo que habremos de señalar inmediatamente respecto al Tribunal Permanente de Revisión actuando en el marco de su función revisora.

### **b) Como Tribunal (Arbitral) Permanente de Revisión.**

Una vez emitido un Laudo Arbitral por un Tribunal Arbitral Ad Hoc, cualquiera de las partes en la correspondiente controversia podrá presentar un *recurso de revisión* de dicho Laudo ante el Tribunal Permanente de Revisión --a la postre Tribunal de naturaleza arbitral, como se verá-- en un plazo no superior a quince días, a partir de la notificación del mismo (art. 17, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos)<sup>530</sup>.

---

<sup>530</sup> La sede del Tribunal Permanente de Revisión estará en la ciudad de Asunción. Sin embargo, por razones fundadas el Tribunal podrá reunirse, excepcionalmente, en otras ciudades del Mercosur. Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc podrán reunirse en cualquier ciudad de los Estados Partes del Mercosur (art. 38 del Protocolo de Olivos). El art. 45 del Reglamento del P.O. reitera que la sede del T.P.R. será la ciudad de Asunción, estableciendo asimismo que la República del Paraguay determinará el local de su funcionamiento.

Con anterioridad, la Decisión del C.M.C. N° 28/1994, contraviniendo el art. 15 del P.B., dispusiera ya que los Tribunales Arbitrales debían tener como sede la ciudad de

El recurso estará limitado a las cuestiones de derecho suscitadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el Laudo Arbitral (art. 17, aptdo. 2 del Protocolo de Olivos)<sup>531</sup>.

Respecto a la *composición* del Tribunal Permanente de Revisión, el art. 18, en su aptdo. 1, prescribe que estará integrado por cinco árbitros (art. 18, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos), designando cada Estado Parte del Mercosur un árbitro y su correspondiente suplente para un período de dos años, renovable por no más de dos períodos consecutivos (art. 18, aptdo. 2 del Protocolo). Los árbitros deberán ser designados de entre los miembros de la lista para “terceros árbitros” recogida en el art. 11, aptdo. 2 del Protocolo, conformada por cuatro candidatos propuestos por cada Estado Parte, con un total de dieciséis, de los cuales al menos uno de los árbitros indicados por cada Estado

---

Asunción. La realidad fue bien distinta; de los cuatro Tribunales Arbitrales habidos hasta finales del 2001, únicamente el primero y el cuarto habían tenido como sede dicha ciudad. Con motivo de la XLIII Reunión Ordinaria del G.M.C., Montevideo 9-10 de octubre de 2001, la delegación paraguaya manifestara nuevamente su preocupación con el reiterado incumplimiento de la citada Decisión (MERCOSUR. Acta de la XLIII Reunión Ordinaria del GMC, punto 3°.).

En la sede del Tribunal Permanente funciona el Centro MERCOSUR de Promoción de Estado de Derecho, creado por la Dec. 24/04, XXVI CMC – Puerto Iguazú, 07/VII/04. Mediante la Decisión N°. 01/05, XXVIII CMC – Asunción, 19/VI/05, fue aprobado el Acuerdo de Sede entre la República del Paraguay y el MERCOSUR para el funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión.

<sup>531</sup> Realmente no estamos ante una revisión o una apelación típica sino más bien ante un recurso de casación. “Dicha denominación entonces es producto, de ineludibles soluciones negociadas” (PUCEIRO RIPOLL: “El Protocolo de Olivos...”, cit., p.16).

Los laudos de los Tribunales Ad Hoc dictados con base en los principios *ex aequo et bono* no serán susceptibles de presentación del recurso de revisión (art. 17, aptdo. 3 del Protocolo de Olivos).

Parte no será nacional de ninguno de los Estados Partes<sup>532</sup>. Tal aplicación deriva del art. 18, aptdo. 7 del Protocolo: “Se aplicará, en lo pertinente, a los procedimientos descritos en este artículo lo dispuesto en el artículo 11.2”.

El quinto árbitro, que será designado para un período de tres años no renovable, salvo acuerdo en contrario de los Estados Partes, será elegido por unanimidad de los Estados Partes, de entre la lista a que haremos referencia seguidamente, al menos tres meses antes de la expiración del mandato del quinto árbitro en ejercicio. Dicho árbitro deberá tener la nacionalidad de alguno de los Estados Partes del Mercosur (art. 18, aptdo. 3 del Protocolo de Olivos). Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el aptdo. 4 del mismo artículo, según el cual los Estados Partes, de común acuerdo, “podrán definir otros criterios para la designación del quinto árbitro”. Estos criterios pudieran, entre otros, guardar relación con la nacionalidad del árbitro.

No habiendo sido lograda unanimidad, la designación del quinto árbitro será llevada a cabo mediante sorteo que llevará a cabo la Secretaría Administrativa, dentro de los dos días siguientes al vencimiento del plazo señalado anteriormente, entre los

---

<sup>532</sup> Este requisito ha sido objetado por ACCIOLY: “Por vezes, a interferência de árbitros alheios ao mecanismo de solução de conflitos específico para um bloco regional pode trazer interpretações não conformes ao sistema a que deve ser submetida a controvérsia. Ora, um árbitro que provenha, por exemplo, de um dos países da União Européia pode trazer consigo uma mentalidade supranacional, já incorporada em sua formação internacional, o que, muita vez, influi negativamente na decisão arbitral” (ACCIOLY: *Sistema de Solução de Controvérsias em Blocos Econômicos*, Coimbra, 2004, pp. 40-41). A nuestro modo de ver, el problema, si bien se relee este texto, no está en la procedencia del árbitro sino en que sea “ajeno” a los mecanismos específicos; en otras palabras, la cuestión estriba más en el esmero en el cumplimiento del art. 35 del P.O.: “juristas de reconocida competencia en las materias que puedan ser objeto de las controversias y tener conocimiento del conjunto normativo del Mercosur”, procedan o no del MERCOSUR.

integrantes de una lista, que estará conformada con ocho integrantes, debiendo cada Estado Parte proponer dos integrantes que deberán ser nacionales de los países del Mercosur (art. 18, aptdo. 3 del Protocolo de Olivos).

Los Estados Partes, de común acuerdo, podrán definir otros criterios para la designación del quinto árbitro (art. 18, aptdo. 4 del Protocolo de Olivos)<sup>533</sup>.

Los integrantes del Tribunal Permanente de Revisión, una vez que hubiesen aceptado su designación, deberán estar disponibles con carácter permanente para actuar cuando sean convocados (art. 19 del Protocolo de Olivos).

El T.P.R. contará con una Secretaría, denominada Secretaría del Tribunal (ST), que estará a cargo de un Secretario, que deberá ser nacional de cualquiera de los Estados Partes del MERCOSUR y tener el título de abogado o Doctor en Derecho, así como la preparación adecuada para el desempeño del cargo. La ST contará además con los funcionarios administrativos y el personal auxiliar que resulten indispensables para el funcionamiento del TPR. El número de esos funcionarios y del personal, así como sus retribuciones y el financiamiento de éstas serán determinados por el GMC (art. 35 del P.O.)<sup>534</sup>.

---

<sup>533</sup> Mediante la Dec. N°. 26/04, XXVI CMC – Puerto Iguazú, 07/VII/04, Designación de los Árbitros del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, la composición de éste quedó como sigue: Dr. Nicolás Eduardo Becerra (Argentina); Dr. João Grandino Rodas (Brasil); Dr. Wilfrido Fernández de Brix (Paraguay); Dr. Roberto Puceiro Ripoll (Uruguay) (art. 1). Como suplentes de su respectivo miembro titular los siguientes juristas: Dra. Susana Czar de Zalduendo (Argentina); Dra. Nádia de Araújo (Brasil); Dr. Hugo Estigarribia Gutiérrez (Paraguay); Dr. Ricardo Olivera (Uruguay) (art. 2). En el art. 3 se nombra como quinto árbitro al Dr. José Antonio Moreno Ruffinelli (Paraguay).

<sup>534</sup> El resto del art. 35 dispone lo siguiente: “2. La ST tendrá las siguientes funciones: a. asistir al TPR en el cumplimiento de sus funciones; b. remitir sin demora a los árbitros los escritos y todo documento referente a la tramitación de las controversias u

Por lo que atañe a la mayoría necesaria para la adopción de los Laudos, señalaremos que, como ya vimos en el art. 25 del Protocolo, los laudos del Tribunal Arbitral Ad Hoc y los del Tribunal Permanente de Revisión –como Tribunal Ad Hoc en única instancia y como Tribunal de Revisión-- serán adoptados por mayoría, fundados y suscriptos por el Presidente y por los demás árbitros.

El Tribunal Permanente de Revisión, integrado como ya vimos por cinco árbitros (art. 18, aptdo. 1), a la hora de su funcionamiento en una controversia concreta, tendrá una *composición distinta* en cuanto al número de sus miembros en función del número de Estados implicados en ella, la cual también podrá ser distinta en función de la composición personal que venga a tener en cada una de las controversias entre dos Estados Partes. En efecto, como dispone el art. 20, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos, cuando la controversia involucre a dos Estados Partes, el Tribunal estará integrado por tres árbitros, de los cuales dos serán nacionales de cada Estado parte en la controversia, siendo el tercero, que ejercerá la Presidencia, designado mediante sorteo a ser realizado por el Director de la Secretaría Administrativa del

---

opiniones consultivas; c. dar debido cumplimiento a las ordenes expedidas por los árbitros; d. organizar el archivo y la biblioteca del TPR; e. mantener permanente comunicación con la SM a los efectos de requerir la documentación e información necesarias para el desempeño de sus funciones; f. recopilar los antecedentes relacionados con las controversias que lleguen a conocimiento del TPR, a los efectos de que los árbitros puedan contar con la documentación pertinente y de ser posible con la bibliografía necesaria para el eficaz y eficiente desempeño de sus tareas; g. mantener el archivo de la documentación relativa a las opiniones consultivas.

3. Los funcionarios de la ST deberán guardar en todos los casos la debida reserva en relación con el trámite de las controversias y con las posiciones y pronunciamientos relacionados con las mismas.

4. El TPR designará a uno de sus miembros a fin de que coordine el enlace con la ST mientras no existan controversias u opiniones consultivas en trámite”.



Mercosur, entre los árbitros restantes que no sean nacionales de los Estados partes en la controversia<sup>535</sup>. La designación del Presidente se llevará a cabo el día siguiente al de la interposición del recurso de revisión, fecha a partir de la cual quedará constituido el Tribunal a todos los efectos.

Cuando la controversia involucre a más de dos Estados Partes el Tribunal Permanente de Revisión estará compuesto por cinco árbitros (art. 20, aptdo. 2 del Protocolo de Olivos).

Los Estados Partes, de común acuerdo, podrán definir otros criterios para el funcionamiento del Tribunal establecido en este artículo (art. 18, aptdo. 4 del Protocolo de Olivos). Estimamos que serán criterios relacionados con el *funcionamiento* en materia de composición del Tribunal Permanente de Revisión.

Al menos tres meses antes del término del mandato de los árbitros, los Estados Partes deberán manifestarse respecto de su renovación o proponer nuevos candidatos (art. 18, aptdo. 5 del Protocolo de Olivos).

En el supuesto de que expire el período de actuación de un árbitro que se encuentra entendiendo en una controversia, dicho árbitro “deberá permanecer en funciones hasta su conclusión” (art. 20 del Protocolo de Olivos). Entendemos que la permanencia en funciones será hasta la emisión del Laudo Arbitral y aspectos

---

<sup>535</sup> Como subraya DREYZIN DE KLOR: “Para avanzar hacia la interpretación uniforme del derecho del Mercosur, más conveniente hubiera sido que en todos los casos el tribunal funcione integrado por todos los miembros; será difícil lograr aquel objetivo mediante el sistema preceptuado pues la experiencia en los conflictos llevados ante el TAHM demuestra que las controversias se han venido planteando entre dos Estados, consecuentemente, la integración por sólo tres de sus miembros, que serán diferentes según las Partes en disputa, suscitará eventualmente distintas interpretaciones” (DREYZIN DE KLOR: “El Protocolo de Olivos...”, cit., p. 40; REY CARO: *El Protocolo de Olivos...*, cit., p. 36).

consiguientes, aunque la controversia pudiera continuar en pie por motivos derivados del incumplimiento de aquél.

Centrándonos ahora en los aspectos procedimentales de *funcionamiento* comenzaremos señalando que la Secretaría Administrativa del Mercosur tendrá a su cargo las gestiones administrativas que le sean encomendadas para el desarrollo de los procedimientos, mantendrá informados asimismo a los Estados partes en la controversia y al Grupo Mercado Común (art. 17, aptdo. 4 del Protocolo de Olivos).

El Tribunal Permanente de Revisión adoptará sus propias *Reglas de Procedimiento* dentro de los treinta días contados a partir de su constitución, las cuales deberán ser aprobadas por el Consejo del Mercado Común (art. 51, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos), debiendo, según subraya, tal como ya se adelantó para los Tribunales Arbitrales Ad Hoc, el art. 51, aptdo. 3, que los procesos sean realizados de forma contradictoria y expedita.

Por lo que respecta a la presentación del recurso de revisión, ya advertimos que cualquiera de las partes en una controversia podrá presentar recurso de revisión de un Laudo ante el Tribunal Permanente de Revisión en un plazo que no será superior a quince días, a partir de la notificación del mismo (art. 17, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos). La otra parte en la controversia tendrá derecho a contestar el recurso de revisión interpuesto, en un plazo de quince días después de la notificación de la presentación del recurso (art. 21, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos).

El Tribunal Permanente de Revisión deberá pronunciarse respecto al recurso en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la presentación de la contestación al recurso o del vencimiento del plazo para la presentación de ésta, según sea el caso de que se haya dado contestación o no. El Tribunal podrá

decidir prorrogar el plazo de treinta días durante quince días más (art. 21, aptdo. 2 del Protocolo de Olivos).

Los *Laudos* del Tribunal Arbitral Permanente de Revisión (y los del Tribunal Arbitral Ad Hoc como ya vimos) serán adoptados por mayoría, fundados y suscriptos por el Presidente y por los demás árbitros. No podrán fundar sus votos en disidencia y deberán mantener la confidencialidad de las deliberaciones y de la votación (art. 25 del Protocolo de Olivos)<sup>536</sup>.

En cuanto al alcance del pronunciamiento el Tribunal Permanente de Revisión, diremos que éste podrá *confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones* del Tribunal Arbitral Ad Hoc. El Laudo del Tribunal Permanente de Revisión será definitivo, prevaleciendo sobre el Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc (art. 22 del Protocolo de Olivos).

Los Laudos de revisión del Tribunal Permanente de Revisión serán, en términos idénticos al art. 21, aptdo. 1 del P.B., inapelables y obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de su notificación, teniendo, además, con relación a ellos, fuerza de cosa juzgada (art. 26, aptdo. 2 del Protocolo de Olivos).

En materia de revisión de Laudos, en el art. 24 del P.O., *Medidas excepcionales y de urgencia*, se dispone que el Consejo del Mercado Común “podrá establecer procedimientos especiales para atender casos excepcionales de urgencia, que pudieran

---

<sup>536</sup> GROS ESPIELL manifiesta: “Soy y he sido siempre partidario de las opiniones discordes. Yo creo que las opiniones discordes no disminuyen ni el valor de las sentencias ni de los laudos, sino que, al contrario, aumentan el valor de las sentencias y de los laudos. La jurisprudencia tanto interna como internacional, muchas veces ha marchado al impulso de los votos discordes o disidentes que son el anuncio de mejores soluciones para el futuro” (GROS ESPIELL: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., p. 65).

ocasionar daños irreparables a las Partes”<sup>537</sup>. Sería necesario, pues, determinar las situaciones a contemplar, los órganos

---

<sup>537</sup> “Además, el instituto bajo la denominación de **Medidas excepcionales y de urgencia** está contemplado en el art. 24, Capítulo VII, dedicado al Tribunal Permanente de Revisión. La declaración amplia y ambigua contenida en el mencionado artículo ya ha generado algunas interrogantes en cuanto a su interpretación y a la sistemática de su ubicación. Al respecto, cabe acotar algunas precisiones tales como la de señalar que por su ubicación, la intención ha sido adjudicar la facultad al mismo Tribunal Permanente de Revisión para que en un procedimiento autónomo, ya con anterioridad al inicio de cualquier acción jurisdiccional o durante su tramitación, dicte las medidas de urgencia que estime oportunas. Esta previsión normativa es, efectivamente, consecuente con la esencia del instituto cuya finalidad es responder con prontitud ante hechos que pudieran ocasionar un eventual daño irreparable. Mediante ella se obviarán: el transcurso de los plazos obligatorios que comprenden a la etapa prearbitral, la constitución del Tribunal Arbitral ad hoc para poder recién luego de transcurridos los mismos adoptarse la medida, lapso prolongado que podría hacer que la medida cautelar deviniera ya inoportuna, extemporánea e ineficaz (...). Estas medidas son caras a los anhelos de los particulares que comercian, principalmente, con productos perecederos y se constituyen en garantía contra eventuales barreras al comercio que pudieran proceder de medidas injustas e ilegítimas” (DÍAZ PEREIRA: “Protocolo de Olivos...”, cit., p. 24).

PUCEIRO RIPOLL se refiere a “bienes perecederos, bienes con determinado destino específico y temporal o sustancias peligrosas” (PUCEIRO RIPOLL: “Protocolo de Olivos...”, cit., p. 19). Advierte asimismo este autor que si esas medidas fuesen planteadas en una controversia ya formalizada, parece lógico pensar que nos encontraríamos en el supuesto de las Medidas provisionales del art. 15.

El art. 24 también presenta algún problema para ACCIOLY: “Porém, este artigo parece não se coadunar com o disposto no art. 15 do PO, que autoriza a adoção de medidas provisórias requeridas pelas partes, quando existam presunções fundamentadas de que a manutenção da situação poderá ocasionar danos graves e irreparáveis para uma das partes no litígio. Pela redação do art. 24 surge a dúvida de quando as partes irão acionar o Tribunal Arbitral para requerer as medidas provisórias e quando irão reclama-las ao CMC, e em que etapa da controvérsia se aplicariam tais procedimentos especiais” (ACCIOLY: **Sistema...**, cit., p. 50).

Siendo en esta ocasión, en la que no podemos soslayar totalmente los aspectos procesales obviamente existentes en materia de solución de controversias, nuestro interés preferente el abordar los aspectos institucionales, sólo apuntaremos, en relación con el art. 24 del P.O., lo siguiente. A nuestro juicio: 1º. El art. 24 del P.O. está incluido en el capítulo VII, Procedimiento de Revisión; por lo tanto, entendemos que estamos

intervinientes, sus facultades, los procedimientos a llevar a cabo y los derechos y deberes de las partes implicadas<sup>538</sup>.

Tal como se recoge en el art. 27 del Protocolo de Olivos, la adopción de *medidas compensatorias* no exime al Estado Parte de la obligación de cumplir el Laudo Arbitral en la forma y alcance como fueron emitidos.

Son asimismo de aplicación aquí los arts. 28, Recurso de Aclaratoria, 29, Plazo y modalidad de cumplimiento, y 30, Divergencias sobre el cumplimiento del laudo, 31, Facultad de aplicar medidas compensatorias, y 32, Facultad de cuestionar medidas compensatorias, de los cuales ya nos ocupamos.

En cuanto a los costos, diremos que a ellos se refiere el art. 36 del Protocolo de Olivos en términos, que, como veremos, no contribuyen, por la relación directa Estado designante-árbitro, ni en el fondo ni en las formas a aumentar la independencia de los árbitros:

*“1. Los gastos y honorarios ocasionados por la actividad de los árbitros serán solventados por el país que los designe y los gastos del Presidente del Tribunal Arbitral Ad Hoc serán solventados por partes iguales por los Estados*

---

ante medidas excepcionales y de urgencia-procedimientos especiales, los cuales deberán ser establecidos previamente a la presentación del recurso de revisión (art. 17) o del acceso directo (art. 23); 2º. estos procedimientos especiales deberán ser establecidos, en principio, con un alcance general. De no ser así, el C.M.C., por razones derivadas de su composición y trámites necesarios para su convocatoria, difícilmente podría atender debidamente todos los casos excepcionales de urgencia que pudieran presentarse.

<sup>538</sup>De este asunto se ocupó el C.M.C. en la DEC. N°. 23/04, Procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia. Art. 24 Del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur, el cual trata de “Establecer el procedimiento para atender los casos excepcionales de urgencia, a que hace referencia el artículo 24 del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR” (art. 1).

*partes en la controversia a menos que el Tribunal decida distribuirlos en proporción distinta.*

*2. Los gastos y honorarios ocasionados por la actividad de los árbitros del Tribunal Permanente de Revisión serán solventados en partes iguales por los Estados partes en la controversia, a menos que el Tribunal decida distribuirlos en proporción distinta.*

*3. Los gastos a que se refieren los incisos 1 y 2 del art. 36, podrán ser pagados por intermedio de la Secretaría Administrativa del Mercosur. Los pagos podrán ser realizados por intermedio de un Fondo Especial que podrán crear los Estados Partes al depositar las contribuciones relativas al presupuesto de la Secretaría Administrativa, conforme al artículo 45 del Protocolo de Ouro Preto, o al momento de iniciarse los procedimientos previstos en los Capítulos VI o VII del presente Protocolo. El Fondo será administrado por la Secretaría Administrativa del Mercosur, la cual deberá anualmente rendir cuentas a los Estados Partes sobre su utilización<sup>539</sup>.*

Por lo hasta aquí visto, debemos subrayar, habida cuenta de la naturaleza arbitral de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc de Procedimiento Arbitral Ad Hoc del Capítulo VI del P.O., del Tribunal Permanente de Revisión y de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc que se formen en el marco del Tribunal Permanente de

---

539 “Los honorarios, gastos de traslado, alojamiento, viáticos y demás gastos de los árbitros serán determinados por el Grupo Mercado Común”.

Mediante la Dec. N°. 17/04, XXVI CMC – Puerto Iguazú, 07/VII/04, el C.M.C. creó el Fondo Especial para Controversias, con el objeto de “cubrir los honorarios, gastos de traslado y viáticos de los integrantes de los tribunales del MERCOSUR” (art. 1). La Resolución N°. 41/04, XXVIII GMCEXT. – Belo Horizonte, 14/XII/04, se ocupa de la Reglamentación de este Fondo Especial.

Revisión (Art. 23 del P.O.), aun con el acceso optativo al Grupo Mercado Común, que las *críticas hechas a los Tribunales Arbitrales de Brasilia*<sup>540</sup> *siguen sustancialmente en pie en relación con un básicamente continuista –pero no exento de riesgos-- Protocolo de Olivos*<sup>541</sup>, tanto por lo que respecta a los

---

<sup>540</sup> MARTÍNEZ PUÑAL: *La solución...*; cit.; **Id.**: “La Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. X, 2000, pp. 53-82; MARTÍNEZ PUÑAL, A. e SANTOS CARNEIRO, P. H.: “O futuro do Mercosul: crises econômicas e relações externas”; *Política en América Latina*, I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Ed. M. Alcantara, Salamanca, 2002, pp. 4506-4512.

<sup>541</sup> En nuestra opinión acierta PUCEIRO RIPOLL, cuando entre sus conclusiones, entre los rasgos del P.O., apunta que:

“Los que hemos participado en la redacción de este Protocolo somos plenamente conscientes que el avance que representa es cauto y limitado, pero contiene e impulsa el germen de mayores desarrollos.

En este sentido, el proceso de reformas del régimen de solución de controversias del MERCOSUR y las reformas del PO, evidencian los caracteres de continuidad, pragmatismo, gradualidad, asentimiento y transitoriedad. Se pretende alcanzar un régimen que brinde certeza jurídica, efectividad y accesibilidad, pero tratando de contemplar en su regulación las distintas visiones que los Estados Partes pueden tener sobre un mismo tema de manera que en definitiva el texto negociador no quede limitado a su adopción, sino que alcance vigencia en corto tiempo (...). El PO ha buscado renovar, desarrollar y sistematizar el régimen vigente...”.

PUCEIRO RIPOLL: “El Protocolo de Olivos...”, cit., p. 21.

En una posición más crítica PÉREZ OTERMÍN manifiesta que “quizás lo mejor que le puede ocurrir al MERCOSUR es que este procedimiento, no obstante representar un avance en la reglamentación frente al Protocolo de Brasilia, nunca entre en vigencia. ¿Por qué digo esto? Quizás para entender esta apreciación personal que expreso, tengamos que recordar que este Protocolo de Olivos es aprobado por el Consejo del Mercado Común en su reunión del 18 de febrero de 2002, en la ciudad de Buenos Aires. En esos momentos, el MERCOSUR se encontraba ya en un pronunciado declive y por tanto, políticamente, era necesario buscar una señal ante la opinión pública que significara algo de acuerdo entre las partes, que diera la sensación de que el MERCOSUR vivía. (...) Esta señal, a mi juicio, se encontró en la aprobación de este Protocolo Olivos (...). Con posterioridad a su aprobación a nivel de los órganos del MERCOSUR, el proceso de integración se ha seguido deteriorando fuertemente, razón por la cual entiendo que para volver a impulsarlo será necesario una revisión a fondo de

*Tribunales Arbitrales ad Hoc*, como a la fragilidad de las listas de posibles árbitros (48) y terceros árbitros (16) de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc, con sus consecuentes previsibles composiciones distintas, tal como ha sucedido en los nueve Laudos Arbitrales existentes hasta el momento, como por lo que hace al *Tribunal Permanente de Revisión*.

Decimos que las críticas han de entenderse asimismo como hechas al Tribunal Permanente de Revisión, de naturaleza arbitral, valorando los breves períodos de mandato de sus componentes, dos años –al margen de dos posibles renovaciones-- los árbitros y un período no renovable de tres años su Presidente, y, asimismo, la formación previsiblemente distinta en los sucesivos casos que se vayan presentando, dada la composición de tres árbitros –de entre un máximo de cinco-- que se dará en la casi totalidad de las controversias, en las cuales, como ha sucedido hasta el momento, la diferencia será habitualmente entre dos Estados Partes. Como subraya REY CARO, “no se trata de un órgano “permanente” stricto sensu, sino de árbitros sujetos a una “disponibilidad permanente” toda vez que como lo establece el Artículo 19 del P.O. los integrantes del Tribunal “deberán estar disponibles de modo

---

toda su actual reglamentación, incluyendo el Protocolo de Ouro Preto. Habrá que buscar una mayor seriedad en los compromisos asumidos y establecer mecanismos y órganos que respondan a ese compromiso, comprometiendo un accionar común, dentro de ellos seguramente una aplicación directa de sus normas. Por tanto, el Protocolo de Olivos, ya no será suficiente y por tanto si nos quedamos en su etapa, será porque el MERCOSUR no ha avanzado y si el MERCOSUR no avanza significará a mi juicio su total desintegración. Por ello entiendo que lo mejor que le podrá ocurrir al MERCOSUR, para su salud, será que este mecanismo perfeccionado del Protocolo de Brasilia nunca entre en vigor, pues si ello así fuere, significará que los Estados no tienen interés en avanzar en el proceso de integración, y si no hay voluntad de avanzar, de comprometerse seriamente, el procedimiento morirá en la etapa en que nos encontramos” (PÉREZ OTERMÍN: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., p. 86).



permanente para actuar cuando se les convoque”<sup>542</sup>. Realmente más que ante algo permanente estamos ante un “tribunal disponible”<sup>543</sup>. Compartimos, con todo, con BLANCO, que el Tribunal Permanente “contribuye a unificar la jurisprudencia”<sup>544</sup>.

A nuestro juicio, tanto en el caso de los Tribunales Arbitrales como en el del Tribunal Permanente de Revisión no estamos ante foros adecuados que faciliten una interpretación uniforme del Derecho del Mercosur<sup>545</sup>, tanto por las circunstancias apuntadas, a las que se podría añadir –en relación con la temporalidad– la falta de exclusividad, de indudable relación con las garantías de independencia judicial, y, asimismo, la no inclusión en el sistema de solución de controversias de la posibilidad de planteamiento de la cuestión prejudicial, amén todo ello del irrelevante papel<sup>546</sup>

---

<sup>542</sup> REY CARO: *El Protocolo de Olivos...*, cit. p. 32.

<sup>543</sup> DREYZIN DE KLOR: “El Protocolo de Olivos”, cit., p. 38. El Tribunal Permanente es calificado por PUCEIRO RIPOLL como un “hibrido poco convencional” (PUCEIRO RIPOLL: “El Protocolo de Olivos...”, cit., p. 16).

<sup>544</sup> BLANCO: “Expositores”, *Jornada Académica...*, cit., p. 53.

<sup>545</sup> Como destaca GAJATE: “El Protocolo en análisis se suma a los fundantes de la estructura institucional: Tratados de Asunción, Protocolo de Brasilia y Protocolo de Ouro Preto. En este sentido confirma la modalidad de los Tribunales Arbitrales para el tratamiento de las cuestiones contenciosas definiendo con mayor precisión este modo de dirimir los conflictos y contemplando su procedimiento con una suerte de “segunda instancia” a tramitar por ante el Tribunal Permanente de Revisión” (GAJATE, R. M.: “Novedades institucionales en el Mercosur”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Universidad Nacional de la Plata, Año VIII, N.º 7, Abril, 2002, p. 1).

No obstante, GAMIO lo considera un instrumento “que hará posible una interpretación uniforme de la normativa del proceso de integración” (GAMIO: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., 74).

<sup>546</sup> En tal sentido, escribe PUCEIRO RIPOLL: “En resumen, como en el PB, en el PO los particulares carecen de legitimación procesal activa y poseen en principio sólo un acceso indirecto mediante la posibilidad de plantear su reclamo al Estado competente” (PUCEIRO RIPOLL: “El Protocolo de Olivos...”, cit., p. 15).

reservado a los particulares sean personas físicas o jurídicas, los cuales realmente podrán actuar como denunciantes pero no como verdaderos litigantes<sup>547</sup>.

## VI) Consideraciones finales.

Comenzaremos señalando la posibilidad de predicar la existencia de una *jerarquía* entre las instituciones u órganos

---

<sup>547</sup> Sostiene PEROTTI: “Sin dudas que, frente a la reticencia de algunos gobiernos para institucionalizar más el Mercosur, el documento significa un paso adelante. Sin embargo, cabe considerar: Se mantiene en esencia el sistema arbitral, esto es, los laudos obligan sólo a las partes en la controversia. La escasa posibilidad de acceso directo de los particulares, al contrario de lo que ocurre en Europa o en la zona andina, alienta el recurso a la vía judicial interna (por ejemplo, los casos de los pollos, el arroz, etc.), lo que pone en jaque la consolidación del propio bloque. Se incumple el mandato (decreto 25/00) de establecer un régimen que asegure la uniformidad en la aplicación e interpretación del derecho. Se vuelve sobre la equivocación de no regular un mecanismo para que el juez nacional pueda acceder al tribunal y obtener una interpretación que unifique los criterios acerca del derecho Mercosur. Es de resaltar, lo cual no es desconocido por los redactores del protocolo, que el 90 por ciento de las sentencias que emiten otros tribunales de procesos similares responde a consultas hechas por los jueces internos.

Este último dato no es menor ya que, además de no existir en el ámbito interno un criterio judicial unificado (por ejemplo, fallos nacionales discordantes), las distintas soluciones jurisprudenciales llegaron al ámbito del bloque. Por citar sólo un caso: el 9 de enero último el TAH consideró que las normas brasileñas que restringen la importación de neumáticos recapados son contrarias al Tratado de Asunción; sin embargo, el 9 del corriente el Tribunal Federal de la 4ta Región (RS), siguiendo una posición consolidada en la judicatura de Brasil, convalidó tal legislación.

Además -consideración que vale para todo el Mercosur-, es objetable que el protocolo se haya elaborado luego de un año y medio de negociaciones realizadas con total hermetismo y sin participación alguna de la opinión pública, del sector privado ni de las áreas académicas.

Por último, parece ser no del todo oportuno ya que al necesitar la previa ratificación por parte de los cuatro estados, si se imitara el plazo que a tal fin insumió el de Brasilia -dos años y medio-, estaríamos muy cerca de 2006, fecha antes de la cual, según los tratados, debería adoptarse el Sistema Permanente de Solución de Controversias, que esperemos sea más sólido que el actual” (PEROTTI: “Qué significó el Protocolo de Olivos”, cit.). En vez de Decreto debemos de leer Decisión.

normativos. En efecto, de acuerdo con los arts. 10 del T.A. y 3 del P.O.P., el Consejo Mercado Común (órgano político y normativo) vendrá a ser el *órgano superior* del proceso de integración. Después, consecutivamente estarán el Grupo Mercado Común (órgano normativo y ejecutivo) y la Comisión de Comercio del Mercosur (órgano normativo y predominantemente ejecutivo). Habida cuenta de que la Comisión de Comercio es un órgano de asistencia al Grupo Mercado Común, de acuerdo con los arts. 16 del P.O.P. y 5 del Reglamento Interno de la Comisión, entonces, por lógica elemental, el Grupo Mercado Común vendría a estar en el *segundo puesto*.

Además, debemos precisar que cuando nos referimos a las "*instituciones normativas*", debemos distinguir entre aquéllas que son normativas **stricto sensu** (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio) y aquéllas que lo son por extensión o **lato sensu** (sus diferentes órganos auxiliares). Y, si, como ya indicamos el *Consejo del Mercado Común* sería el órgano superior del MERCOSUR (arts. 10 del T.A. y 3 del P.O.P.), la capacidad normativa de los órganos decisorios *no es la misma* como bien ha apuntado el Tribunal Arbitral que se ocupó del Tercer Laudo Arbitral, el cual se ocupó de la "Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos", de diez de marzo del 2000. En relación con la citada capacidad normativa de las instituciones, el Tribunal Arbitral, como nos recuerda REY CARO<sup>548</sup>, subrayó que: "(...) deberá también tenerse en cuenta que la resolución 124/94 fue adoptada por el Grupo Mercado Común y que la Directiva 1/95 fue tomada por la Comisión de

---

<sup>548</sup> REY CARO: "Apostillas sobre el Derecho del Mercosur y la jurisdicción arbitral", *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, Vol. XV, 2001, p. 416.

Comercio de MERCOSUR, ambos órganos con funciones ejecutivas más que con funciones legislativas sobre cuestiones fundamentales dentro del proceso de integración y el logro de los objetivos del TA. Esta última función está reservada al Consejo del Mercado Común<sup>549</sup>. En la base de sus consideraciones están los arts. 10 del T. A. y 3 del P.O.P. con redacciones muy parecidas, por lo que respecta al Consejo del Mercado Común. En cuanto al Grupo Mercado Común, el Tribunal Arbitral se basa en los arts. 13 del Tratado de Asunción, 10 del P.O.P. y, asimismo, en el art. 1 del Reglamento Interno del Grupo Mercado Común. Por lo que respecta a la Comisión de Comercio, el Tribunal pudiera haberse basado en el art. 16 del P.O. P. y 5 del Reglamento Interno de la Comisión.

Podemos apreciar, por otra parte, cómo en el MERCOSUR nos encontramos con un conjunto orgánico en relación al cual habría que recordar y destacar, entre otros aspectos, el *procedimiento* a través del cual se adoptan sus *decisiones*. El art. 37 del P.O.P. nos dice expresamente que las decisiones de los órganos del Mercosur "serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes"<sup>550</sup>. Aparece ratificado así el

---

<sup>549</sup> *Boletín Oficial del Mercosur*, Año III, N.º 9, abril-junio 1999, p. 12. Sin desdeñar la interpretación del Tribunal Arbitral, no obstante hay que tener en cuenta el plano material de la adopción de normas. Al respecto el Primer Informe advierte que: "A pesar que el Consejo es el órgano superior del MERCOSUR, el Grupo domina ampliamente el proceso decisorio, gracias al número y a la naturaleza de las competencias o delegaciones que concentra, superpuestas en una compleja estructura de órganos auxiliares, que ocasiona la fragmentación de temas que frecuentemente deberán ser tratados desde un punto de vista global" (*Primer Informe Semestral...*, cit., p. 48).

<sup>550</sup> Escribe SANGUINETTI: "La legalidad de los actos de los órganos del MERCOSUR proviene de la delegación de competencias de los Estados partes en función de los objetivos que indica el Tratado de Asunción... El análisis de esos actos deja entrever distintas modalidades de obligatoriedad y generalidad: no todos los actos de los

*consenso* que, con relación al Consejo y al Grupo, constaba ya en el art. 16 del T.A., en relación con el cual VACCHINO destacaba que "a diferencia de la unanimidad, el consenso admite la posibilidad de la abstención de algún país miembro"<sup>551</sup>. Los órganos del Mercosur, como ha quedado de manifiesto, representan la voluntad soberana de los cuatro Estados, razón por la que su participación en los órganos se da de forma paritaria, siendo tomadas las decisiones por *consenso*, lo cual aleja cualquier resquicio de supranacionalidad<sup>552</sup>, dado que en la práctica se

---

órganos tienen efecto vinculante (obligatoriedad), ni tampoco son directamente aplicables en todos los Estados (generalidad)" (SANGUINETTI: "MERCOSUR: las alternativas...", *Integración Latinoamericana*, N.º. 201, junio de 1994, p. 8). Apunta SANGUINETTI una hipótesis de trabajo que hace alusión a la no necesaria generalidad de destino de los actos de los órganos, la cual no está reñida con la reciprocidad de derechos y obligaciones de los Estados Partes (art. 2 del Tratado de Asunción).

<sup>551</sup> VACCHINO, J. M.: "La dimensión institucional en la integración latinoamericana", *Integración Latinoamericana*, N.º. 185, 1992, p. 114.

En un sentido contrario, MONCAYO afirma que "la unanimidad es la regla absoluta y el voto negativo de un Estado parte, su abstención o su ausencia tienen el efecto de un veto" (MONCAYO: "Mercosur: orden normativo y realidad", cit., p. 600). "(A)bsence, in this organization, amounts on veto" (MAUREEN WILLIAMS: "Integration in South America...", cit., p. 58).

Para BAPTISTA: "L'unanimité n'intervient que s'il s'existe pas de vote négatif et seulement lors d'une procédure de vote" (BAPTISTA: *Le MERCOSUL*., cit., p. 134).

<sup>552</sup> "Observando-se que as decisões relativas ao Mercosul não podem ser tomadas senão por consenso, é de se concluir que não existe a supranacionalidade comunitária" (MANICA, S. A.; "Estrutura Orgânica do Mercosul", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, N.º 2, Abril de 2000, p. 240).

Al respecto escribe GROS ESPIELL: "Con un sistema de este tipo, que excluye, en todos los casos, y sin excepciones, la posibilidad de que una mayoría, incluso calificada, puede adoptar decisiones, no es posible que exista un Derecho Comunitario y, muchos menos, se haya recibido, la idea –con todas sus consecuencias– de la supranacionalidad" (GROS ESPIELL: *El Derecho de la Integración...*, cit., p. 51). En esa línea advierte GAGLIARDO que "resulta impropio atribuir el rótulo de derecho

acabó por reconocer un poder efectivo de veto a todos los Estados miembros. Observamos, pues, que los Estados Partes del Mercosur disfrutaron de un *derecho de veto*, implicando ello una reserva de soberanía.

Y aun en el plano de la *solución de controversias*, atendiendo a las reflexiones ya realizadas, hay que enfatizar el hecho de que los *particulares* no puedan reclamar independientemente del gobierno del Estado donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios (arts. 26, aptdo. 1 del Protocolo de Brasilia y 40, aptdo. 1 del Protocolo de Olivos) (pudiendo ambos no ser el de su nacionalidad), encontrándose sumidos en una situación muy próxima de *no-posibilidad real* de acceder a la jurisdicción arbitral, tal como ella es contemplada en el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias. Ello supone que sin un Estado que tome como *propio* el interés del particular, tal interés verá denegado su acceso tanto a las fases de negociación diplomática y de conciliación (Grupo Mercado Común) como a la jurisdiccional (Tribunal Arbitral) (arts. 32 del Protocolo de Brasilia y 44 del Protocolo de Olivos). Las posibilidades reales que un particular o una persona jurídica tienen para sacar adelante procesalmente una reclamación, hablando crudamente, dependen, en buena medida, de su capacidad de presión o de cuestiones políticas coyunturales, lo cual pone de relieve una preocupante parcela de *inseguridad jurídica* en el MERCOSUR<sup>553</sup>, la cual se vería aumentada ante la

---

comunitario al que resulta de la actividad de los órganos creados por el Tratado de Asunción, y tal producción legislativa deberá ser calificada como “derecho de la integración” (GAGLIARDO, M.: *Sociedades en el Mercosur*, Buenos Aires, 1996, p. 88).

<sup>553</sup> En términos positivos concibe sin embargo BAPTISTA el tratamiento dado por el Protocolo de Brasilia a los particulares: “Dans le cas du MERCOSUL, dans la mesure où il n'existe pas de contact direct entre la population et ses institutions, l'accès direct à ce

falta de mecanismos que atiendan a la solución de controversias entre los órganos del MERCOSUR, entre éstos y los Estados Parte y entre unos u otros y los particulares. “A nuestro juicio, los Tribunales arbitrales *ad hoc* previstos por el Protocolo de Brasilia y el Protocolo de Olivos no pueden asegurar ni la consecución, por medio de la competencia prejudicial, de la uniformidad en la interpretación, ni, asimismo, la aplicación inmediata, el efecto directo, la primacía de las normas del MERCOSUR y el ejercicio del control de legalidad correspondiente sobre los actos comunitarios que constituyan el Derecho derivado del Mercosur”<sup>554</sup>.

El déficit jurídico-institucional, en un contexto de continuismo reformista del P.O. genera también en este ámbito de la *solución de los conflictos*<sup>555</sup> una grave e “ilegítima” asimetría en su resolución: “cuando las normas son laxas o inexistentes, el actor más grande está en mejores condiciones que los actores más

---

mécanisme ne se justifie théoriquement pas. Toutefois par le biais d'un ingénieux mécanisme, les citoyens du MERCOSUL ont accès, par voie indirecte, au mécanisme de règlement des différends. Cet accès se fait par l'intermédiaire des gouvernements, pour chaque Etat, dans le cadre traditionnel de la protection diplomatique. Celle-ci cependant n'est plus un acte discrétionnaire et obligatoire.

Il s'agit en même temps d'un progrès et de la réaffirmation du caractère de coopération du système, confirmant l'absence de supranationalité des institutions permanentes” (BAPTISTA: *Le MERCOSUL...*, cit., p. 163).

<sup>554</sup>MARTÍNEZ PUÑAL: “La Estructura Institucional del Mercosur: Hipótesis de Reformas”, *Revista de Derecho Internacional del MERCOSUR-Revista de Direito Internacional e do MERCOSUL*, N.º. 3, junio 2004, p. 81.

<sup>555</sup> BERNAL-MEZA advierte: “(...) el Mercosur no ofrece hoy un marco institucional adecuado para resolver las controversias, donde la formulación de políticas permita compatibilizar todos los aspectos que permiten un desempeño económico exitoso a nivel internacional, como son las políticas macroeconómicas, el comercio intraindustrial y los marcos regulatorios, con los temas sociales y políticos” (BERNAL MEZA: *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, 2000, p. 226.

pequeños para resolver o postergar los conflictos a su favor. Además, en un agrupamiento regional en el que la seguridad jurídica no ha logrado trascender la frontera de sus Estados miembros, los potenciales inversores elegirán probablemente el mayor mercado para realizar sus inversiones, ya que el acceso a ese mercado sólo estará asegurado por la buena voluntad de su gobierno”<sup>556</sup>.

El MERCOSUR *no* dispone de un *órgano judicial permanente*, conformado por expertos en Derecho, que tenga como misión el interpretar y aplicar de forma imparcial el Derecho creado en el marco de tal proceso regional de integración.

Si bien la supranacionalidad suele ser ligada a un exceso de burocracia, lo cual no tiene por qué necesariamente ocurrir<sup>557</sup>, pocas veces se encuentra uno en la doctrina con críticas al binomio intergubernamentalidad-burocracia ineficaz, el cual, aunque de condición evidentemente excusable, no parece haberlo sido así en relación con el MERCOSUR tal como subraya ABREU: “En el Mercosur, el temor a caer en el exceso burocrático y la negativa a considerar toda medida que pudiera tener el más leve viso de “supranacionalidad” han frenado, hasta la fecha, toda propuesta de cambio en materia institucional. Resulta paradójico que ella nos haya conducido a la creación de una complicada estructura

---

<sup>556</sup> DE LA BALZE: “El destino...”, cit., p. 24.

<sup>557</sup> Respecto a los costes de la presencia de órganos decisorios permanentes, la Secretaría apunta que el traslado de las burocracias nacionales para integrar los órganos del MERCOSUR (sin contar los salarios de los funcionarios nacionales) “es mayor o equivalente al costo de creación de un cuadro permanente especializado, radicado en Montevideo, dedicado de tiempo integral a las cuestiones de la integración económica” (*Primer Informe Semestral...*, cit., p. 49). En esta misma página el Primer Informe apunta que la ausencia de órganos decisorios permanentes favorece la criticada precariedad técnica de las normas del bloque (entre otras razones, por la concentración temporal del proceso decisorio) que compromete su eficacia.



institucional dependiente, muchas veces ineficaz. El sistema está sufriendo carencias en materia de información, coordinación y de sobrecarga, tanto de gestión como decisoria, de algunos órganos, en particular el GMC y la CCM, sin perjuicio de la pesada tarea de llevar a cabo la Presidencia Pro Témpore durante un semestre"<sup>558</sup>.

A la vista de las notas fundamentales que caracterizan a cada uno de los órganos del MERCOSUR, y al propio sistema de adopción de decisiones<sup>559</sup>, se observa que los cambios operados

---

<sup>558</sup> ABREU: *MERCOSUR, Una década...*, cit., p. 82.

<sup>559</sup> Sobre la estructura institucional del Mercosur, además de los autores citados a lo largo de este trabajo: ALMEIDA: "Dois anos de processo negociador no MERCOSUL: caminhos e instrumentos de integração", *Boletim de Integração Latino-Americana, Especial: Dois Anos do Tratado de Assunção*, Brasília, Março 1993, pp. 10-12; RÚA BOIERO, R., EGUIVAR, L. y FELDMAN, G.: *Mercosur. Un Camino Sin Retorno*, Buenos Aires, 1995, pp. 231-246; SILVA, R.L.: *Direito Económico Internacional e Direito comunitario*, Belo Horizonte, 1995, pp. 229-232; *Id.*: *Direito Comunitário e da Integração*, Porto Alegre, 1999, pp. 121-129; FRANCO DA FONSECA, J.R.: "Los nuevos problemas jurídicos e institucionales en la integración de América Latina: El "Mercosur" y el modelo de los Acuerdos de Libre Comercio", *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, Vol. 12, 1995, pp. 50-53; RIZZO ROMANO, A.H.: "Los nuevos problemas jurídicos e institucionales en la integración de América Latina: El "Mercosur" y el modelo de los Acuerdos de Libre Comercio", *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, Vol. 12, 1995, pp. 340-345; ABREU, A.: *A Magistratura no MERCOSUL*, Florianópolis, 1996, pp. 25-29; KNOLL: *Administración y gobierno del MERCOSUR...*, cit., pp. 145-168; RIMOLDI DE LADMANN: "La estructura institucional a partir del Protocolo de Ouro Preto", *Mercosur. Balance...*, cit., pp. 55-70; RUIZ DIAZ LABRANO: "Naturaleza jurídica del Mercosur", *Mercosur. Balance y perspectivas*, Montevideo, 1996, 22-31; *Id.*: *Mercosur. Integración y Derecho*, Buenos Aires, 1998, pp. 427-471; GRANDINO RODAS.: "Avaliação da estrutura...", cit., pp. 65-75; *Mercosul. Estratégias para a integração*, Orgs. E. Bimbi et alt., Porto Alegre, 1997, pp. 21-24; CORRÊA, A.: *Mercosul. Soluções de Conflitos pelos Juizes Brasileiros*, Porto Alegre, 1997, pp. 49-52; PÉREZ GONZÁLEZ, M.: "El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)", *Las Organizaciones Internacionales* (M. DIEZ DE VELASCO), cit., pp. 751-754; RAMOS ROCHA; *MERCOSUL...*, cit., pp. 7-12; SOARES STERSI DOS SANTOS: *Mercosul e arbitragem internacional comercial...*, cit., pp. 82-94;

por el P.O.P. fueron muy tenues y escasos, al conservar, básicamente, la naturaleza "intergubernamental"<sup>560</sup> del proceso - el propio art. 2 reconoce que los órganos con capacidad decisoria son de "naturaleza intergubernamental"<sup>561</sup>.

---

GONZÁLEZ-OLDEKOP, F.: *La integración y sus instituciones*, Buenos Aires, 1997, pp. 221-287; FARIA: "Estructura institucional de Comunidades e Mercados Comuns", *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º. 06 (disponible en Internet: <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/06/1artigo/werter.htm>); BASSO: "O Mercosul e a União Europeia", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 2, N.º 2, Abril de 1998, pp. 29-35; pp. 298-304; NIGRO CORRÊA, L. F.: *O Mercosul e a OMC: regionalismo e multilateralismo*, São Paulo, 2001, pp. 30-38; BAPTISTA: *MERCOSUR, its institutions and juridical structure*, Sistema de informação de Comércio Exterior, pp. 16-20, (disponible en Internet: <http://www.sice.oas.org> ).

<sup>560</sup> Advierte LIMA MARQUES: "Os órgãos políticos de decisão do Mercosul (...) são órgãos dependentes da política nacional, que deciden por consenso e que não tem maior autonomia (...). Ocorre que os órgãos criados nos Tratados de Assunção e Ouro Preto, ao contrário da experiência da União Européia, são órgãos formados exclusivamente por representantes dos governos dos países membros, servidores públicos de carreira ou não, ministros e mesmo, presidentes. Nenhum destes órgãos é supranacional, autónomo ou independente" (LIMA MARQUES: "O "Direito do Mercosul": direito oriundo do Mercosul, entre o Direito Internacional clássico e novos caminhos de integração (1)", *Revista...*, p. 69).

<sup>561</sup> El art. 2 del P.O.P. nos dice que "Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental, el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur".

En relación con la "intergubernamentalidad" del MERCOSUR, escribió MANGAS MARTÍN: "El *Mercosur* es descarnadamente intergubernamental: si analizamos su aparente "estructura" en profundidad, sin dejarnos llevar por el nominalismo, se concluye que sólo hay la omnipresencia de los intereses nacionales de los Estados miembros mismos en cuatro órganos (o un solo órgano intergubernamental con cuatro niveles): Consejo del Mercado Común (CMC), compuesto por los ministros; Grupo Mercado Común (GMC), compuesto por los delegados de los ministros; Comisión del Comercio del Mercosur (CCM), compuesto también por delegados de los gobiernos; la secretaría administrativa -con funcionarios nacionales-. El Protocolo de Ouro Preto ha perennizado su estructura transitoria" (MANGAS MARTÍN: "Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política", cit., p. 80). En la p. 98 escribe esta misma autora: "(...) las competencias del Consejo y el Grupo Mercado Común,

Del examen de las tres instituciones con competencias normativas resulta manifiesta una gran similitud en cuanto a su estructura jurídico-funcional, toda vez que todas ellas están compuestas por funcionarios públicos, representando en números iguales a los Estados Partes y decidiendo únicamente por medio del consenso, siendo cada Estado detentor de un poder de veto<sup>562</sup>. No existe ninguna ponderación, en función de sus respectivas magnitudes, a la hora de valorar el voto de cada Estado Parte.

Las instituciones mercosureñas<sup>563</sup>, como podrá apreciarse,

---

toma de decisiones, etc., en esencia no han cambiado en el Protocolo de Ouro Preto. Dieron algo más de precisión y añadieron algún órgano pero dejaron las cosas como estaban y perennizaron el período transitorio (...)

<sup>562</sup> El procedimiento por medio del consenso ha sido objeto aisladamente de algunos comentarios favorables. Así, entre otros: “Mas, se de um lado o modo de deliberação escolhido para os órgãos do MERCOSUL pode constituir um entrave à adoção de suas decisões, de outro, possui o mérito de lhes conferir maior força e legitimidade, vez que sempre serão fruto de vontade comum de todos os Estados, sem imposições ou sumissões forçadas” (PAULO PEREIRA: *Direito Institucional e Material do Mercosul*, Rio de Janeiro, 2001, p. 36). Asimismo, ABREU E LIMA FLORÊNCIO e FRAGA ARAÚJO: *Mercosul Hoje*, São Paulo, 1995, pp. 69-70; ABREU BONILLA: *MERCOSUR e integración*, Montevideo, 1991, p. 128.

<sup>563</sup> Una severa crítica a las instituciones del MERCOSUR es la formulada por ROCHA D'ANGELIS, quien, después de referirse a la superficialidad de su edificio institucional, escribe: “Além disso, pode-se fazer a seguinte avaliação com relação a algum de seus órgãos atuais (“transitórios” na nomenclatura oficial), decisórios ou não, face as suas finalidades e competências básicas, a saber:

a) O Conselho Mercado Comum não logrou a coordenação de políticas macroeconômicas e a harmonização das legislações (TA, art. 1º), tampouco iniciou os procedimentos para a conformação final do mercado comum (POP, art. 44);

b) A Comissão de Comercio do MERCOSUL não consegue fazer frente aos desconcertos da política comercial entre os Estados-Partes;

c) A Comissão Parlamentar Conjunta é puramente retórica, sem qualquer peso nos rumos do processo, além de não conseguir acelerar os procedimentos para a harmonização de legislações e vigência das normas;

no admitem comparación en cuanto a su eficacia integradora, con las instituciones correspondientes a las Comunidades Europeas (Unión Europea)<sup>564</sup>. Pese a ello, se han producido varias

---

d) O Foro Consultivo Econômico Social reúne-se esporadicamente, não possui representatividade adequada e a que existe não consegue influenciar a agenda mercosulina.

Na realidade, a estrutura orgânica presente no MERCOSUL, mais do que intergovernamental, é deficitária e debilitada, tanto pela precariedade técnica de seus parâmetros normativos, quanto pela absoluta exclusividade de participação dos Poderes Executivos nacionais nos órgãos decisórios, além do impedimento à criação de um Tribunal Judicial – e como tal, permanente, autônomo e com decisões cogentes.

Isso tudo indica a urgência em se lançar mão da possibilidade de revisão do modelo, prevista no art. 44 do Protocolo de Ouro Preto, a começar pela confecção de um calendário de médio prazo para a atribuição de níveis de supranacionalidade, tanto ao órgão executivo, quanto a um organismo de tipo jurisdiccional”.

ROCHA D'ANGELIS: *MERCOSUL. Da intergovernabilidade à supranacionalidade? (Perspectivas jurídicas para a efetivação do Mercado Comum)*, Curitiba, 2000, p. 220.

En esta misma línea, TRABUCO escribe: “As críticas dirigem-se, apenas para citar alguns exemplos, à incapacidade do Conselho do Mercado Comum para garantir o cumprimento dos objectivos do tratado, ao papel crucial desempenhado pelo Grupo do Mercado Comum que vai muito além da sua função executiva e contende em alguns casos com as competências do Conselho, e, principalmente ao sistema de solução de controversias existente o qual, muito embora capaz de resolver conflitos de menor dimensão, não parece apropriado para enfrentar problemas causados por uma política comercial não totalmente harmonizada entre os países - membros.

Aqueles que defendem a insuficiência institucional da organização avancam com algumas razões para esse facto. Assim, um dos principais factores que teria contribuído para este estado de coisas seria, sem dúvida, a ausência de previsão no tratado de uma instituição que pudesse funcionar como uma garantia eficaz dos interesses da própria organização, desempenhando uma missão em alguma medida semelhante ou paralela à que, na União Europeia, se encontra a cargo da Comissão. Simultaneamente, também a inexistência de um orçamento direccionado para a actividade das instituições contribuiria para a sua ineficácia, uma vez que, não possuindo recursos próprios, estariam estes organismos muito mais dependentes dos Estados e dos seus interesses”. (TRABUCO, M.: *A importância de um tribunal...*, cit., p. 39).

<sup>564</sup> “O Mercosul não pode copiar o modelo europeu, pois as duas realidades são muito diferentes, mas, obviamente, deve contar com a experiência das instituições da União

aportaciones de índole comparativo. Así, ACCIOLY ha planteado una visión comparativa de orden general que entendemos como eminentemente volitiva:

*“Temos como órgão condutor da política o **Conselho do Mercado Comum**, baseado no Conselho da União Européia, órgão superior, integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia ou seus equivalentes; o **Grupo Mercado Comum** é o órgão executivo do Mercosul, incumbido de propor projetos legislativos e de velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, assemelhando-se às funções da Comissão Européia. Para auxiliar o Grupo Mercado Comum, nessa fase eminentemente econômica, criou-se a **Comissão de Comercio do Mercosul**, que vela pela aplicação da política comercial comum voltada para a consolidação da união aduaneira. A **Comissão Parlamentar Conjunta** é o órgão que representa os Parlamentares dos Estados Partes, composta atualmente por igual número de representantes designados pelos respectivos parlamentos nacionais, que lembra o Parlamento Europeu antes de 1979, onde os eurodeputados não eram eleitos pelo povo e o seu parecer não era vinculativo. O **Foro Consultivo Econômico e Social** também nos traz à lembrança o **Comité Económico e Social Europeu**, composto por representantes do setor privado (empresarios e sindicatos de trabalhadores); e, por fim, o **Protocolo de Brasília para Solução de Controversias** - que optou por um Tribunal*

---

Europea” (VIZENTINI: “Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA”, *10 anos do MERCOSUL, Indicadores Econômicos FEE*, Vol. 29, N.º. 1, pp. 16-179).

*Arbitral "ad hoc" para dirimir os conflitos entre os Estados e entre Estados e particulares.*

*Já falamos dos modelos de integração económica e do modelo escolhido pelo Mercosul: queremos ser o segundo mercado comum do mundo - o nosso único exemplo é o Mercado Comum Europeu, e, ao criarmos nossos órgãos, em que pese seguirmos a estrutura dos órgãos comunitários, não os dotamos do principal para se atingir êxito nesse projeto: a supranacionalidade”<sup>565</sup>.*

---

<sup>565</sup> Continúa esta autora: “Se o objetivo do Mercosul se concentrar numa união aduaneira, não precisamos fazer muitas alterações á estrutura orgânica; talvez a questão da proteção aos particulares pudesse ser alterada. Mas se realmente queremos atingir um mercado comum, como está previsto no preâmbulo do Tratado de Assunção, reafirmado no Protocolo de Ouro Preto, teremos que nos inspirar no modelo europeu que, com coragem, dotou seus órgãos, desde o seu início, de poderes supranacionais, esclarecendo-se que esses órgãos, criados pelos próprios Estados, darão a condução uniforme ao bloco, velando e impondo o respeito ao cumprimento dos objetivos comuns que eles mesmo criaram. Sem um direito uniforme, sem órgãos acima dos Estados Membros, não se chega a um mercado comum” (ACCIOLY: “Evolução histórica dos processos de integração na União Européia e no Mercosul: duas realidades distintas”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade*, Vol. II, cit., pp. 283-284).

De todos modos, y como ya hemos puesto de manifiesto repetidamente, cualquier referencia a la Unión Europea, habrá de hacerse bien entendido que “la UE es un modelo de *orientación* y tal vez de aprendizaje, pero en ningún caso resulta ser un modelo a *imitar* o a seguir, ni en lo que concierne a su estructura general, ni en lo que atañe a la integración que en él tiene el sector privado” (KLEIN: *El Mercosur. Empresarios...*, cit., p. 46). Al fin y al cabo, como bien subrayara ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA: “La Europa Comunitaria es nuestra inspiradora, pero nuestra ruta no es la misma y tendremos que hacer nosotros nuestro propio camino. Al final, nuestras realidades son distintas” (ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA.: “Integración europea e integración latinoamericana: dos realidades distintas”, *El Mercosur en el siglo XXI*, cit., p. 309).

En relación con esta problemática escribe VENTURA: “L’Europe pousse toujours les partenaires du Mercosur à un système plus consistant d’intégration ce qui n’est pas synonyme de l’adoption pure et simple d’un modèle. Il est évident que le Mercosur ne s’adapterait jamais a la complexité du cadre institutionnel européen. Toutefois, on ne

Otros autores, en un marco más reducido, han apuntado las semejanzas existentes, a su juicio, entre el Consejo del Mercado Común y el Consejo de la Unión Europea, especialmente en relación a su composición ministerial, sistema de rotación en la presidencia y funciones de responsabilidad, de modo genérico, de las políticas encaminadas hacia un mercado común, en el caso del MERCOSUR todavía a ser alcanzado<sup>566</sup>.

A nuestro juicio, como queda de manifiesto, más allá de ciertos nominalismos nos encontramos ante realidades institucionales bien distintas. En un análisis comparado de la Comisión de las Comunidades Europeas y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, RIMOLDI DE LADMANN subraya que “surgen con claridad las diferencias fundamentales entre una y otra: la europea es un *órgano de la comunidad...*, que defiende sus intereses, inclusive frente a los de los Estados miembros...”. No obstante, encuentra alguna similitud de orden funcional: “Hay similitudes en cuanto ambas Comisiones tienen como objetivo la aplicación y seguimiento del Tratado respectivo y por ende, las

---

peut pas nier que de nombreux principes et instruments que font partie du savoir-faire européen pourrait être bien utiles au jeune Mercosur” (VENTURA, D.: “Le Mercosur et la stratégie Européenne por l’Amérique Latine”, *LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes...*, cit., p. 123).

Por otra parte, como bien subraya DE QUADROS, refiriéndose a la Unión Europea: “(...) el Mercosur no debe tener la obsesión de copiarla: solo la copiará si y en la medida en que los dirigentes políticos de sus Estados miembros, la sociedad civil y los respectivos ciudadanos se convenzan de que un camino similar es adecuado a la realidad política, social, cultural y económica de América Latina. Ninguna experiencia de integración es posible sin la adhesión de los corazones de los Políticos, de los Empresarios, de los Trabajadores y de los Ciudadanos. Que nadie se confunda acerca de esto” (DE QUADROS, F.: “Prefacio a la segunda edición” de ACCIOLY, de *Mercosur & Unión Europea...*, cit., p. 13).

<sup>566</sup> BIACCHI GOMES: *Blocos econômicos. Solução de Controvérsias. Uma análise comparativa a partir da União Europeia e Mercosul*, Curitiba, 2001, p. 97.

facultades necesarias para lograrlo; un poder de negociación externa en el marco de la delegación que les hayan efectuado y un control del cumplimiento por parte de los Estados parte de las decisiones tomadas por los órganos del mercado común”. En verdad, estimamos que en el MERCOSUR la Comisión de Comercio no tiene capacidad alguna de control sobre las decisiones tomadas por los otros órganos de Derecho originario; incluso, debido a la jerarquización de los órganos Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio del MERCOSUR, una pretensión en tal sentido por parte de la Comisión de Comercio, al día de hoy tal como rezan los textos originarios, sería manifiestamente ilegal<sup>567</sup>.

---

<sup>567</sup> Desde un enfoque global se han podido apreciar, como ya hemos visto, las diferencias tan profundas que existen entre los modelos de la Unión Europea y del MERCOSUR. Así, con una claridad meridiana, y en una provechosa síntesis, escribe D'ANGELIS: “Alguns autores costumam enfatizar que a Comunidade Européia é a fonte organizacional da estrutura do MERCOSUL, dada a analogia entre ambas nesse particular. Efetivamente os ideólogos do MERCOSUL se debruçaram na análise desse modelo comunitário, mas lamentavelmente dispensaram o conteúdo que lhe garante profundidade e eficácia quando da montagem do quadro orgânico do processo de inspiração platina.

Com isso as diferenças são gritantes ente os órgãos de dois modelos, assim resumidos:

a) na UE, inteligentemente, mesclam-se os órgãos intergovernamentais com órgãos supranacionais, o que proporcionalmente não se estipulou ao bloco do Cone Sul, evitando-se qualquer tipo de cessão de poderes, fato que, particularmente, se deve ao empenho dos representantes brasileiros.

b) en quanto o *Parlamento europeu* (eleito por voto direto) chega a atuar até como “idealizador da configuração política da Europa, sendo *fórum* adequado ao tratamento das questões como projetos de Constituição européia”, o MERCOSUL possui apenas uma *Comissão Parlamentar Conjunta* tipicamente decorativa, mera tentativa de aproximação dos Poderes Legislativos dos países-membros e erigida para ser um canal facilitador do clássico processo de recepção das normas emanadas de seus órgãos decisórios (e até nisso tem se mostrado ineficiente);

c) no *Conselho da CE*, órgão decisório intergovernamental, a quase totalidade das decisões são tomadas por maioria simples (um voto por Estado) ou por matéria



Un aspecto que no ha pasado ajeno a los estudiosos de la realidad mercosureña son los problemas de sistematización, procesamiento y composición de los más de 260 ámbitos de negociación que se pueden percibir en el MERCOSUR, lo que pone en evidencia la *creciente complejidad del proceso de adopción de disposiciones*. Igualmente las propias características institucionales<sup>568</sup> del MERCOSUR hacen que haya dificultades en el acceso y la difusión de información, particularmente por lo que respecta a la certeza de la entrada en vigor de las normas del Derecho derivado.

Pese a todo lo apuntado respecto al Protocolo de Ouro Preto, no hay que olvidar que el propio P.O.P. mantiene abierto el *objetivo revisionista* de la estructura institucional del MERCOSUR, al prever a tal efecto la convocatoria, cuando los Estados miembros lo juzguen oportuno, de una nueva conferencia diplomática<sup>569</sup>. En esa dirección, aunque sin llegar a resultados de orden práctico, en el "Programa de Acción del Mercosur hasta el

---

qualificada (voto ponderado), enquanto no MERCOSUL todos os *três órgãos decisórios* (CMC, GMC, CCM) só deliberam por consenso e com a presença de todos os Estados Partes (POP, art. 37);

d) a *Comissão Européia* é instituição impar em termos de supranacionalidade, defesa e integração e proteção da continuidade daquele processo, dificilmente podendo ser comparada ao GMC mercosulista, mero órgão executivo composto de representantes governamentais, tampouco ao *Conselho* (CMC), que carece de independência, integrado por Ministros de Estado que atuam como funcionários de seus respectivos governos e vinculados aos interesses nacionais;

e) o *Tribunal de Justiça da UE* é efetiva instância jurisdiccional supra-nacional, à qual podem recorrer os Estados, as instituições comunitárias e os particulares em geral (pessoas físicas e jurídicas), *não existindo similar no esquema platino*, que se socorre de meios diplomáticos e propios da cooperação, um motivo a mais a emperrar a edificação do planejado mercado comum" (ROCHA D'ANGELIS: *MERCOSUL...*, cit., pp. 96-97).

<sup>568</sup> BERNAL-MEZA: *Sistema mundial y Mercosur...*, cit., pp. 287-288.

<sup>569</sup> Art. 47 del P.O.P.

año 2000" se disponía que antes de ese año se realizara una nueva reflexión sobre las necesidades institucionales del Mercosur, consecuencia de la evolución de la Unión Aduanera y de la marcha hacia el Mercado Común<sup>570</sup>.

Desde un planteamiento revisionista como éste, y a la vista del carácter evolutivo en el que se inspira el diseño orgánico del MERCOSUR, la tarea de profundizar, como hemos visto, en los objetivos integracionistas -perfeccionamiento de la Unión Aduanera y "marcha hacia el Mercado Común"-, parece que se exigiría dar de verdad paso a un esquema cada vez más propio de la integración, y por tanto cada vez más "supranacional". Y en este sentido se aprecia como desde muy amplios y distintos sectores, sobre todo doctrinales, como tendremos oportunidad de comprobar, crece el empeño por rebasar la cota de intergubernamentalidad del proceso, teniendo como referente un modelo de "supranacionalidad" como el europeo.

Habría que salvar, a nuestro juicio, la inconsistencia que puede apreciarse en el T.A. entre su objetivo de establecimiento de un mercado común y los mecanismos contemplados para lograrlo, de la cual una buena muestra viene dada por una estructura orgánica puramente intergubernamental, insuficiente para alcanzar dicho mercado común. Y aunque, se ha podido defender, en su momento, por autores como PUEYO LOSA, la idea de que, frente a cualquier tentación de carácter supranacional, el MERCOSUR debería seguir transcendido -aun siendo necesario

---

<sup>570</sup> Punto I.3 del Programa. Además en el punto 3.2 se dice que "Durante el período hasta el año 2000 se deberán evaluar la evolución del proceso de integración y los requerimientos que surjan como consecuencia, para definir la conveniencia de determinar nuevas condiciones de funcionamiento para los distintos órganos del Mercosur".

avanzar- por la dinámica intergubernamental<sup>571</sup>, hay que aceptar la oportunidad de procurar una progresiva adecuación de las estructuras jurídico-institucionales a los objetivos que se persiguen, la cual “parece, como señala el mismo autor, que exigiría dar paso a un esquema cada vez más propio de la integración y, por tanto, “supranacional”. Y en este sentido, se aprecia como desde muy amplios y distintos sectores, sobre todo doctrinales, crece el empeño por rebasar la cota de intergubernamentalidad del proceso teniendo como referente un modelo de “supranacionalidad” como el europeo (Comunidad Europea/Unión Europea)”<sup>572</sup>, de manera que, en definitiva se haga realidad el objetivo revisionista de la estructura institucional del MERCOSUR que el propio P.O.P. contiene, al prever a tal efecto la convocatoria, cuando los Estados miembros lo juzguen oportuno, de una nueva conferencia diplomática (art. 47 del P.O.P.); en este contexto de reforma habrá de tener inexcusablemente cabida, entendemos, el mandato, vigente incluso aun a la luz del propio Protocolo de Olivos, de revisión del actual sistema de solución de controversias del MERCOSUR, que se contiene en el Anexo III (punto 3) del Tratado de Asunción, en el art. 34 del Protocolo de Brasilia, y en el art. 44 del Protocolo de Ouro Preto, con el fin de definir un sistema permanente capaz de garantizar la aplicación e interpretación uniforme del Derecho del MERCOSUR. Los pronunciamientos doctrinales en pro de una reforma institucional, muy particularmente en el ámbito de la solución de controversias, han sido y continúan siendo, como tendremos ocasión de ver, clamorosos y reiterados, aunque no

---

<sup>571</sup> PUEYO LOSA, J.: "MERCOSUR, Derecho del Mar y perspectivas de integración en el ámbito marítimo-pesquero", en **MERCOSUR: Nuevos...**, cit., pp. 191-266, en particular p. 225.

<sup>572</sup> **Ibid.**

hayan faltado voces que, dentro de una calculada ambigüedad, se muestran defensoras del continuismo institucional tratando, a veces, con un cierto desdén las limitaciones de orden práctico de los académicos y pasando, por el contrario, por alto las limitaciones –o autolimitaciones– que la pertenencia a la Administración suele conllevar.

A nuestro juicio, se trataría de solucionar con la reforma de las instituciones jurisdiccionales, la problemática presentada tanto en el supuesto de los Tribunales Arbitrales ad hoc como en el del Tribunal Permanente de Revisión, tribunal, de naturaleza arbitral a la postre, por entender que no estamos en presencia de los mecanismos adecuados que faciliten una interpretación uniforme del Derecho del Mercosur que permita una aplicación armónica del mismo, así como por el irrelevante papel reservado a los particulares, sean personas físicas o jurídicas, y por encontrarnos ante circunstancias que van en demérito de la jurisdicción como la imposibilidad de planteamiento de otras demandas distintas a las habidas entre Estados y de la cuestión prejudicial<sup>573</sup> y, asimismo, la corta temporalidad y la falta de exclusividad de los jueces, de indudable relación con las garantías propias de la independencia judicial.

---

<sup>573</sup> En este sentido LIMA MARQUES: “O “Direito do Mercosul”: direito oriundo do Mercosul, entre o Direito Internacional clássico e novos caminhos de integração (1)”, *Revista...*, p. 75. En un sentido contrario, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L.: “Mercosur: balance actual y perspectivas a la luz de la experiencia de la Comunidad Europea. Posibilidades de un Tribunal Supranacional para asegurar el cumplimiento e interpretación uniforme del Derecho del Mercosur”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º. 4, agosto de 1999, pp. 64-67; FERNÁNDEZ REYES, J. E.: “Evaluación de los mecanismos de solución de controversias en el Mercosur”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, N.º. 4, Agosto de 2000, pp. 159-163.

## **Capítulo Cuarto**

### **COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN, SUPRANACIONALIDAD Y PLANTEAMIENTOS DE REFORMAS INSTITUCIONALES. DIFICULTADES CONSTITUCIONALES**

#### **I) Cooperación, integración y supranacionalidad.**

El ideal integracionista está previsto en el preámbulo del Tratado de Asunción, mediante el cual, los Estados Partes, considerando que “la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, ponen en pie un proceso de integración con el cual entienden dar una adecuada respuesta a la evolución de los acontecimientos internacionales, “en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países” profundizando en sus relaciones.

Puesto a andar un proceso de integración, las diferencias de opiniones en torno a la opción en favor de la *cooperación o coordinación internacional o interestatal* –sin descuidar que las organizaciones supraestatales o supranacionales también son intergubernamentales-- o en favor de la *integración o unificación* --respecto de la cual se produce el uso ambivalente de los términos supranacionalidad o supraestatalidad--, no se hacen esperar a

poco que el proceso vaya tomando fuerza y forma. En tal sentido, subraya MIDÓN que: “Cualquiera sea su signo, motivo o época, los procesos integrativos gestados por estas latitudes han tenido siempre como modelo, en razón de las virtudes que lo cimientan, al homónimo europeo. De allí que en todas partes donde se ha intentado tal promoción no se ha escapado al siempre álgido debate sobre el grado de institucionalidad del diseño y la conveniencia de si debe responder a esquemas intergubernamentales o supranacionales”<sup>574</sup>.

Son varios los aspectos que envuelve la noción de *supranacionalidad*, lo cual excluye su definición a partir de conceptos cerrados<sup>575</sup>. No existe una definición jurídica unívoca de supranacionalidad, siendo habitualmente utilizado este concepto en las Comunidades Europeas para designar aquellas relaciones que, por su especificidad e intensidad, distinguen las relaciones jurídicas comunitarias de las relaciones existentes en las Organizaciones tradicionales<sup>576</sup>. En una primera

---

<sup>574</sup> MIDÓN: “Tras diez años de Mercosur y más de cuarenta de integración. Algunos caracteres del tipo asociativo en Latinoamérica”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur. Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, Año 6, 2002, N°. 1, p. 140.

<sup>575</sup> “Na verdade, a noção de supranacionalidade não pertence à ciência jurídica ou à ciência política com exclusividade e, justamente, por ser resultado das duas, atraíco a o raciocínio cada vez que se busca rigor na conceituação” (KERBER: *MERCOSUL e...*, cit., p. 83). Sobre las teorías neoestructurales e internacionalista en materia de supranacionalidad, HERRARTE, A.: *El Derecho de Integración. Ensayo de Sistematización*, Guatemala, 1991, pp. 191-202.

<sup>576</sup> Al respecto, como destaca PELÁEZ MARÓN: “Respetando otras alternativas doctrinales que mantienen posiciones contrarias, en mi opinión, no existe al día de hoy, ni desde el punto de vista jurisprudencial ni del de la práctica de los Estados miembros, base suficiente para afirmar que los Estados han transferido competencias soberanas a la Comunidad. La cesión de competencias que los Estados miembros han hecho a la Comunidad ha sido una cesión de su ejercicio y muy precisamente sopesada, y sobre

aproximación, el concepto de supranacionalidad habría que ubicarlo dentro de las relaciones de índole comunitaria<sup>577</sup>.

El adjetivo “supranacional” (“überstaalish” en alemán, traducible por “sobre estatal” o “jerárquicamente superior al poder estatal”) aparece recogido por primera vez en el Tratado de París de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, en el cual, reconociéndose un poder superior al de las autoridades nacionales de los Estados miembros, en su art. 9 se decía:

*“Les membres de la Haute Autorité exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement n'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère supranational de leurs fonctions.*

*Chaque État membre s'engage à respecter ce caractère supranational et à ne pas chercher à influencer les membres de la Haute Autorité dans l'exécution de leur tâche”*<sup>578</sup>.

---

esa base, la diferencia existente —en este orden de cosas— entre las Comunidades Europeas y el resto de las Organizaciones internacionales es más una diferencia de grado o cuantitativa que una diferencia de género o cualitativa.

Tras cuanto acaba de exponerse, creo que existen razones suficientes para afirmar que el rasgo definidor y diferenciador de ambos tipos de organizaciones —de integración supranacional y de cooperación intergubernamental— no reside tanto en el carácter —tuitivo o pleno— con el que se afectan competencias del Estado miembro al universo, más o menos complejo, de una Organización internacional, sino en la extensión de las mismas, en la forma en que son ejercidas y en los mecanismos que salvaguardan la eficacia de su ejercicio” (PELÁEZ MARÓN: *Lecciones de instituciones...*, cit., p. 47).

<sup>577</sup> KEGEL: “A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e a competência internacional da Comunidade Europeia”, *Estudos sobre integração*, cit., pp. 178-179.

<sup>578</sup> COLLIARD, C. A. et MANIN, A.: *Droit International et Histoire Diplomatique*, T. II, Paris, 1970, pp. 357-358.

La mención a la supranacionalidad desaparecería como consecuencia de su abrogación por el art. 19 del Tratado de Fusión de 1965.

En este art. 9 al que venimos haciendo referencia, se reconoce por primera vez en el ámbito del Derecho Comunitario una entidad en situación jerárquicamente superior con poder para adoptar decisiones obligatorias para los Estados, siendo posible la creación de este órgano supranacional, en el Tratado de París, mediante la voluntad soberana de los Estados miembros, que delegaron en aquél determinadas competencias reservadas hasta entonces a las autoridades nacionales.

Un concepto clásico de supranacionalidad es el aportado por PESCATORE: “Voilà donc en résumé ce que je comprends, pour ma part, comme constituant l’essentiel de la supranationalité: un pouvoir, réel et autonome, placé au service d’objectifs communs à plusieurs États. Dans cette définition, la notion d’ “objectif” doit resumer en un mot l’idée d’ordre déterminé par l’existence de valeurs et d’intérêts communs”<sup>579</sup>. A la luz de tal definición, tres serían los elementos que habrían de darse conjuntamente para poder hablar de supranacionalidad: presencia de intereses o valores comunes, una estructura institucional colocada al servicio de esos objetivos comunes y autonomía de los órganos que componen la estructura institucional<sup>580</sup>.

---

<sup>579</sup> PESCATORE, P.: *Le droit d’intégration: émergence d’un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l’expérience des Communautés Européennes*, Gêneve, 1972, p. 51.

<sup>580</sup> La autonomía institucional está bien lejos de la realidad institucional actual, particularmente en los órganos decisorios: “El carácter intergubernamental del Mercosur hace que sus órganos estén integrados por funcionarios de los Estados miembros, que mantienen una relación de dependencia o subordinación con los Estados de los cuales proceden y están sujetos a directrices e instrucciones —e incluso—



La supranacionalidad tendría, según PEROTTI, las siguientes características: “I. La creación de órganos diferenciados de los estatales, a los cuales los propios Estados y por voluntad soberana le transfieren diferentes cuotas de competencias y facultades que antes eran ejercidas en forma autónoma por cada país en particular, y que ahora en virtud de tal transformación pasan a ser desarrolladas algunas de ellas en forma exclusiva por las nuevas instituciones y otras, en forma concurrente con los Estados. (...) IV – En estos *entes supranacionales* debe quedar representado el interés de la comunidad (...)”<sup>581</sup>.

Una noción intrínseca al concepto de supranacionalidad sería el de la delegación de competencias soberanas –o más bien del ejercicio de dichas competencias--<sup>582</sup>, por la cual los Estados miembros “livremente e por un ato de soberania, delegam aos órgãos comunitários poderes constitucionales para legislar sobre determinada matéria”<sup>583</sup>. Estaríamos, pues, ante un entendimiento de la soberanía como un concepto flexible, que si bien, por una parte, sería objeto de una cierta *abdicación*, en un

---

al poder disciplinario y de destitución de sus Estados” (BERNAL-MEZA: *Sistema mundial y Mercosur...*, cit., p. 2).

<sup>581</sup> PEROTTI: “La supranacionalidad. Desde la óptica del sistema Mercosur y desde la óptica del derecho constitucional de sus Estados partes”, *Revista de Derecho Administrativo e Constitucional*, N.º. 1, 1999, pp. 127-128.

<sup>582</sup> PELÁEZ MARÓN: *Lecciones de instituciones...*, cit., p. 47 y 75-76; SOBRINO HEREDIA: “Consideraciones...”, cit., p. 854.

<sup>583</sup> BIACCHI GOMES: “União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade”, *Revista Cena Internacional*, N.º. 3 (2), 2001, p. 176.

Algún autor, refiriéndose a la “cesión o delegación de parte del poder absoluto de cada uno (de los Estados), a los organismos comunitarios”, lo hace en un marco de “interdependencia entre Estados” (CAIROLI MARTÍNEZ, M.: “Por qué un Derecho penal económico del Mercosur”, *La regionalización del Derecho Penal en el Mercosur*, 2º Seminario Internacional, Maldonado, 10 al 13 de noviembre de 1993, Montevideo, 1993, p. 49).

contexto histórico, por lo demás, de suma relativización de aquélla<sup>584</sup>, por otra nos llevaría a hablar de una *proyección* estatal por medio del disfrute de una soberanía compartida<sup>585</sup>. Así, como subraya MACEDO NERY FERRARI: “É comum opinões no sentido de que o Estado que se integra em uma comunidade de nível supranacional, abdica de sua soberania, posto que isto exige a sua flexibilização. Não obstante a postura acima registrada, pode-se afirmar em *contrario sensu*, que a integração não é incompatível com a indispensável soberania nacional, pois o que sucede não é a sua extinção, visto que a energia do poder do Estado, em decorrência da integração, alonga-se, atuando em um universo ampliado, sobre novas matérias, quando opinando quanto à formação da vontade da integração, compatibiliza o seu poder soberano com o de outro Estado”<sup>586</sup>.

La delegación o transferencia del ejercicio de soberanía por los Estados miembros a la organización internacional, con

---

<sup>584</sup> MARTÍNEZ PUÑAL: “Sobre un nuevo orden político internacional: elementos”, *Problemas de la ciencia jurídica. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Puy Muñoz*, T. II, Universidade de Santiago de Compostela, 1991, pp. 63-84 (publicado también en *Factos e Ideias. Revista do Centro de Estudos de Relações Internacionais*, Ano IV, N.ºs. 6-7, pp. 69-107); Id.: *La Humanidad como factor de conformación del Derecho Internacional*, Zaragoza, 2001.

<sup>585</sup> Tal como escribe SILVA: “A certo nível de integração regional, o exercício da soberania passa a ser feito, necessariamente, de forma compartilhada entre todos os Estados-membros. Ocorre, nesse caso, um fenômeno político que se pode chamar de supranacionalidade, ou seja, a existência de uma esfera político-jurídica encontrada na sociedade internacional que, convivendo com todos os Estados soberanos, caracteriza-se pelo agrupamento de Estados, que, embora soberanos, estão vinculados, entre si, por uma autolimitação, delegação e compartilhamento de suas soberanias com a primazia de um poder político regional e coletivo de natureza estatal, mas desprovido de autoconstituição” (SILVA: *Direito Comunitário...*, cit., p. 46).

<sup>586</sup> MACEDO NERY FERRARI, R. M.<sup>a</sup>: “O desenvolvimento dos direitos fundamentais e a integração regional”, *O Mercosul e as ordens jurídicas*, cit., p. 242.

implicación de un poder efectivo, conlleva como características-contornos de la organización supranacional las siguientes: posesión de competencias legislativa y jurisdiccional propias, independencia en relación a sus miembros, sistema decisorio por el principio mayoritario, autonomía financiera y en general, primacía, aplicabilidad inmediata y efecto directo de su ordenamiento<sup>587</sup>.

---

<sup>587</sup> Respecto a las diferencias entre las organizaciones de cooperación o de coordinación y las organizaciones de integración, en proceso de integración o supranacionales, escribe SOBRINO HEREDIA:

“a) *Organizaciones de cooperación o de coordinación*: La mayor parte de las O.I. desarrollan funciones de cooperación, mediante la realización de unas acciones coordinadas entre sus miembros con el fin de alcanzar unos objetivos colectivos. Constituyen la vía clásica, respetuosa de la soberanía de sus Estados miembros, y en ellas se trasvasa la técnica de la negociación y de la adopción de decisiones por unanimidad a unos órganos comunes y permanentes. La cooperación es estrictamente interestatal, en el sentido de que las decisiones de la Organización —adoptadas por unanimidad— se dirigen a sus Estados miembros; esto es, no son aplicables en sus territorios sin su autorización y mediación. El establecimiento de una secretaria y la participación de delegaciones permanentes en los órganos que se crean ha reforzado los medios de acción de las mismas y las aleja del modelo de la conferencia internacional, no obstante los Estados pretenden proseguir la cooperación de un modo tradicional, manteniendo intactas sus soberanías, salvo casos excepcionales y provisionales.

b) *Organizaciones de integración o de unificación*: Junto a la técnica organizativa que acabamos de describir han surgido recientemente en la escena internacional unas O.I. que pretenden la integración o la unificación de sus Estados miembros. En ellas se opera una cesión de competencias de los Estados miembros a los órganos comunes, que se caracteriza por suponer la atribución de poderes del mismo tipo que los que resultan de las funciones superiores de un Estado a unos órganos independientes de los Estados, y por la posibilidad que tienen dichos órganos de pronunciarse por mayoría en caso de estar formados por representantes gubernamentales (y no por unanimidad como en las Organizaciones tradicionales), al tiempo que las decisiones que adopten podrán tener, en determinadas ocasiones, autoridad directa e inmediata en los órdenes jurídicos nacionales (...)” (SOBRINO HEREDIA: “Las organizaciones internacionales: generalidades”, *Las Organizaciones Internacionales* (M. DIEZ DE VELASCO), cit., p. 53); **Id.**: “Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y de supranacionalidad”, *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, N.º. 5, 2001, p. 854.

Estaríamos moviéndonos en el *núcleo normativo* del Derecho de la Integración, es decir del Derecho Comunitario<sup>588</sup>, con origen e incardinación en el Derecho Internacional Público<sup>589</sup>. En el marco de unas relaciones de pertenencia de subconjunto a conjunto entre el Derecho Comunitario y el Derecho de la Integración, destaca MIDÓN que:

---

588 ORTEGA y BRIZZIO subrayan que “el Derecho de la Integración se puede entender como de género a especie respecto del Derecho Comunitario” (ORTEGA, J. E. y BRIZZIO, J. E. “Integración y solución de conflictos: perspectivas y propuestas para el Mercosur”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º 2, Abril de 1999, p. 92).

La amplitud e importancia del Derecho Comunitario es reseñada por SOBRINO HEREDIA en los siguientes términos: “El núcleo normativo de este Derecho de integración que es el Derecho comunitario cubre, fundamentalmente, el mercado interior, con sus libertades fundamentales (libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, libre prestación de servicios y libre circulación de capitales y pagos) y su régimen en materia de competencia. Este mercado se complementa con unas políticas comunitarias en los siguientes ámbitos: económico y monetario, agrícola, de visados, de asilo e inmigración, de transportes, fiscal, de empleo, comercial, social, de educación y juventud, cultural, de consumidores y de sanidad, de redes transeuropeas, industrial, de cohesión económica y social, de investigación y desarrollo tecnológico, ambiental y de cooperación al desarrollo. Este corpus de normas se enriquece, además, con otras de naturaleza intergubernamental en los terrenos de la cooperación en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad común y en el de la cooperación policial y de justicia penal” (SOBRINO HEREDIA: “Algunas consideraciones...”, *Anuario...*, cit. p. 856).

589 Advierte LIMA MARQUES: “A doutrina diferencia entre Direito Internacional, modo clássico de cooperação internacional e intergovernamental, baseado no consenso e em decisões soberanas, e Direito Comunitário, direito internacional sui generis, dada sua supranacionalidade, fontes próprias de imposição de leis, poder normativo e julgador, diferenciado da soberania dos países” (LIMA MARQUES: “O “Direito do Mercosul”: Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional Clássico e novos caminhos da integração”, trabajo presentado, el 27 de abril de 2001, en el Congreso Internacional “Mercosul/Mercosur-The Market and Beyond”, Universidad de Tejas-Austin).

*“Una practica muy generalizada llevó a los autores de la especialidad a utilizar las voces (...) como sinónimas. Por eso en muchas obras aparecen tratados promiscuamente, sin salvedad alguna, ambos vocablos a los que se identifica como uno solo.*

*Es de suma importancia, para aclarar nuestra propuesta, formular precisiones que den claridad al lenguaje empleado.*

*Concebimos el Derecho de la Integración, según lo tenemos dicho, como el conjunto de normas, conductas y valores que regulan los procesos de integración comprendiendo en ellos las instituciones que posibilitan su desarrollo.*

*Cuando ese Derecho, que es el género de toda integración, avanza hacia modalidades superiores como las que se producen con la supra-nacionalidad, aparece el Derecho Comunitario como categoría evolucionada del Derecho de la Integración.*

*De suerte que la relación que existe entre Derecho de la Integración y Derecho Comunitario es la que media entre el género y la especie, toda vez que el Derecho Comunitario es una forma avanzada de Derecho de la Integración (...).*

*Diremos entonces, dando forma a la idea esbozada, que el Derecho de la Integración se manifiesta en dos magnitudes. Una más imperfecta y otra mas madura; una más tenue y otra más profunda; una más difusa y otra más específica; una en vías de elaboración y otra mucho más acabada y plena.*

*En aras de una mayor claridad conceptual llamaremos al primero Derecho de la Integración Primario o Inferior, cuyo típico ejemplo sería el Derecho producido en Mercosur, y al*

*restante Derecho de la Integración Superior o Comunitario, que exhibe con evidencia y legítimo orgullo la Comunidad Europea*<sup>590</sup>.

Desde esta perspectiva, cabría destacar, además, en cuanto a la cuestión de la recepción de las decisiones adoptadas por las Organizaciones Internacionales, que en los procesos de integración la práctica imperante es la propia de la teoría monista, debiendo destacarse incluso que en las organizaciones supranacionales la teoría monista, cuando menos por indiscutibles razones de eficacia y operatividad en el orden de la integración, será la única apropiada, tal como viene a poner de manifiesto SOBRINO HEREDIA: “La concepción monista es... la única vía compatible con el sistema jurídico de una Organización de integración, en la que a sus instituciones se les ha atribuido el ejercicio de competencias soberanas en el terreno legislativo”<sup>591</sup>.

---

<sup>590</sup> MIDÓN: *Derecho de la integración...*, cit., pp. 50-51; sobre los aspectos comunes y diferentes de ambos Derechos, en pp. 53-54.

Para DE MELLO “el “derecho de la integración” incluye además del derecho comunitario, todas las otras normas de derecho interno e internacional público y privado, que tienen por objeto impulsar el proceso de integración económica”. Continúa este autor en la última página citada: “Deben considerarse entonces comprendidas dentro del concepto de derecho de la integración, no solamente las normas de derecho comunitario, o de derecho internacional público, sino también las normas de derecho público interno, principalmente aduanero, administrativo y tributario, y también las normas de derecho privado internacional e interno vinculadas a la dinámica integracionista” (DE MELLO, E. X.: “La integración económica y el Derecho”, *El papel del abogado en el Mercosur*, Comisión de Publicaciones del Colegio de Abogados del Uruguay, Montevideo, 1993, pp. 78-79). BÖHLKE, por su parte, habla de un Derecho de la Integración General que englobaría al Derecho de la Integración --“espécie mais incipiente do gênero Direito da Integração Geral”— y al Derecho Comunitario, siendo contemplado el MERCOSUR como formando parte del Derecho de Integración (BÖHLKE, M.: *Integração Regional & Autonomia do seu Ordenamento Jurídico*, Curitiba, 2002, pp. 189, 192, 216, 242 y 243).

<sup>591</sup> SOBRINO HEREDIA: “Algunas consideraciones...”, cit., p. 862.

Como subraya BIACCHI GOMES: “Objetivamente, a diferença primordial entre o modelo da União Europeia e do Mercosul está no instituto da supranacionalidade, que é condição para a existência da UE, pois permite que as políticas sejam fixadas segundo os interesses da Comunidade e que suas instituições atuem com autonomia na defesa desses interesses; enquanto no Mercosul vigora o sistema da intergovernabilidade...”<sup>592</sup>. Destaca asimismo este autor que “as normas das instituições do Mercosul carecem de efetiva coercibilidade e sanção, pois faltam-lhes os princípios do direito comunitário condicionando a vigência delas ao disposto nos ordenamentos jurídicos dos Estados”<sup>593</sup>.

En el mismo tenor, aunque ampliando el espectro de conceptos en juego en un marco de no supranacionalidad, KERBER subraya: “Como sabido, o ator coletivo de que fazemos parte não optou por aquela característica e sim pela de órgãos de natureza intergovernamental, cujas decisões não têm o poder de produzir efeitos diretos e imediatos sobre as ordens jurídicas nacionais, pois decisões dessa ordem dependem de formas próprias de internalização. Apresentou, então, a manutenção e a preservação plena das soberanias dos seus integrantes”<sup>594</sup>.

---

<sup>592</sup> BIACCHI GOMES: “União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade”, cit., p. 185. Subrayaría este autor: “Finalmente, observe-se que não basta copiar estruturas de ordenamentos jurídicos estrangeiros ou de outros blocos econômicos, como o da União Europeia. O que, sim, deve ser feito é, a partir da experiência europeia, promover adaptações à realidade do bloco econômico, neste caso, do Mercosul (BIACCHI GOMES: “União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade”, cit., p. 193).

<sup>593</sup> BIACCHI GOMES: “União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade”, cit., p. 189.

<sup>594</sup> KERBER: *MERCOSUL e...*, cit., p. 8.

No existe, al menos por ahora, como se ha afirmado, una institucionalización orgánica de carácter supranacional en el MERCOSUR, y esto lleva a la conclusión de que no se pueda hablar con propiedad de la existencia de un Derecho Comunitario en este ámbito<sup>595</sup>; aunque existe un derecho orientado hacia la integración, su cumplimiento obligatorio –en correspondencia con el carácter intergubernamental de la organización– depende de su incorporación en cada uno de los países miembros, según se prevé en sus respectivos ordenamientos jurídicos –además de en los propios instrumentos internacionales originarios--<sup>596</sup>.

Ciertamente, podríamos afirmar, con LLANOS MANSILLA, que el derecho del MERCOSUR emanado del Tratado de Asunción es Derecho de la Integración y no Derecho Comunitario: “No hay

---

<sup>595</sup> “En lo relativo a Mercosur la cuestión es, sin embargo, más compleja ya que el modelo y las fórmulas empleadas en este proceso de integración no permiten afirmar con rotundidad que nos hallemos en presencia de un derecho comunitario o, por lo menos, no se dan con intensidad los elementos que permitirían hablar de un “sistema institucionalizado que dispone de mecanismos y procedimientos para velar por la correcta administración del principio de atribución de competencias (si es que la hay realmente) y del principio de legalidad comunitaria”. En este terreno, se podría sostener que el ordenamiento jurídico mercosureño es un mero derecho de la cooperación, aunque también se podría decir, con los matices que se quiera, que nos hallamos ante un incipiente derecho para la integración. Ambas posiciones se han expresado, de un modo u otro, por parte de la doctrina y lo que sí se observa es la ausencia plena en el seno de los procesos de creación y aplicación de normas en Mercosur de las notas distintivas y características de un verdadero derecho comunitario” (DÍAZ BARRADO: “Iberoamérica ante los procesos de integración...”, cit., p. 58).

<sup>596</sup> Cfr. CALÁBRIA: *Representação comercial no Mercosul...*, cit., p. 49.

Más allá de un plano jurídico de igualdad soberana no falta quien deja de apuntar ciertas realidades sociales, tal como viene a hacer GINESTA cuando, con una visión recortada del asunto, dice que la institucionalización gubernamental “favorece la libertad de acción de los socios poderosos, sobre todo del Brasil, cuya acción violatoria del espíritu del tratado se produce una y otra vez, y no ofrece garantías a los pequeños países como el Uruguay” (GINESTA: *El Mercosur...*, cit., p. 33).



supranacionalidad en el MERCOSUR. Ello se desprende de varias de sus disposiciones que establecen que él constituye un proceso de integración para llegar a establecer un Mercado Común. El ordenamiento jurídico creado no reviste pues, naturaleza comunitaria. Sus acuerdos crearán un marco normativo para el desarrollo de un proceso de cooperación regional cuyo objetivo será la creación de un Mercado Común”<sup>597</sup>.

En un análisis comparativo de las realidades de la Unión Europea y del MERCOSUR, en cuanto respecta a los sistemas institucional y normativo de ambos procesos de integración regional, FERNANDES subraya que: “ Com efeito, o MERCOSUL a pesar de prosseguir a instituição de mercado comum, dotouse de uma estrutura orgânica e de um ordenamento jurídico próprios das organizações interestatais e de cooperação; enquanto a União Europeia dispõe de uma estrutura-órgânica que integra órgãos de natureza intergovernamental e órgãos supranacionais e consubstancia um ordenamento jurídico – o Direito Comunitário – que constitui um ramo novo do Direito Internacional”<sup>598</sup>.

---

<sup>597</sup> LLANOS MANSILLA, H.: “El Derecho de la integración en el ordenamiento jurídico interno”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. I, cit., pp. 226-227.

<sup>598</sup> FERNANDES: *União Europeia e Mercosul*, cit., p. 149.

El MERCOSUR se movería, en definitiva, en un ámbito de no supranacionalidad que no sería único en Latinoamérica: “Não mais excetuado o Grupo Andino, todos os processos de integração regional latino-americanos e o subregional do Cone Sul caracterizam-se pela inexistência de ordenamentos jurídicos supranacionais; pela falta de vontade própria das entidades, formada no seio de órgãos dotados de autonomia em face dos governos dos Estados-partes; pela ausência de controle da legalidade dos atos dos órgãos da estrutura institucional das organizações; pela carência de segurança jurídica, de meios eficazes de proteção dos direitos dos particulares e de um sistema que resguarde a necessária uniformidade na interpretação e na aplicação das normas adotadas pelos órgãos decisórios” (FARIA: “Os processos latinoamericanos de integração”, *Mercosul. Integração regional...*, cit., 321).

En efecto, a diferencia de lo que pasa en las Comunidades Europeas, con una estructura orgánica —“más completa y compleja que la de las de cooperación intergubernamental”<sup>599</sup>-- que está inspirada en una filosofía teórica institucionalista y en el principio de la proporcionalidad y de la desigualdad funcional de los Estados miembros, la estructura orgánica del MERCOSUR—la cual “es en el mejor de los casos, débil e incipiente”<sup>600</sup>-- se asienta, en cuanto a su autonomía o independencia orgánica, en la filosofía teórica de la cooperación y en el principio de la igualdad jurídica y funcional de los Estados Partes<sup>601</sup>.

Aunque el Mercosur —escribe MONCAYO—se halla dotado de personalidad jurídica internacional distinta a la de los Estados, no puede decirse de la existencia de un ente que posea una voluntad propia, diferenciada de las partes. Hay, sí, un interés particularizado de ese sujeto de derecho que se confunde con la suma, la convergencia del interés de los miembros en el objetivo común de lograr la integración<sup>602</sup>.

Las características del MERCOSUR pueden cifrarse en las siguientes: a) adopción de disposiciones por consenso de los Estados, los cuales actúan según sus propios intereses, viniendo a ser sus decisiones una especie de “coordinación de entendimientos”; b) inexistencia de vinculación directa entre los Estados y las normas regionales; c) conservación por los Estados de todas las prerrogativas constitucionales y subordinación de la eficacia de sus normas a los ordenamientos internos de los

---

<sup>599</sup> PELÁEZ MARÓN: *Lecciones de instituciones...*, cit., p. 54.

<sup>600</sup> SCHVARZER: “El Mercosur: un bloque económico...”, *Los rostros del Mercosur...*, cit., p. 21.

<sup>601</sup> FERNANDES, A. A.: *União Europeia e Mercosul*, Braga, 1998, p. 133.

<sup>602</sup> MONCAYO: “Mercosur: orden normativo y realidad”, cit., p. 599.

Estados, en cuanto a los mecanismos de recepción de tales normas y de su jerarquía en relación con las normas internas.

El Tratado de Asunción, y como consecuencia el MERCOSUR, vendría a situarse, con todo, si atendemos a sus fines de integración económica, en el plano del Derecho de la Integración, el cual podría ser definido como aquella rama del Derecho Internacional Público que estudia los mecanismos de formación de los bloques económicos entre distintos países.

Los bloques económicos regidos por el Derecho de la Integración, entre ellos el del MERCOSUR, carecen de mecanismos e institutos jurídicos propios capaces de garantizar la primacía y aplicabilidad directa de las normas elaboradas por sus instituciones, habida cuenta de que los Estados por los que están integrados no consienten en delegar poderes a entidades de naturaleza supranacional.

Subrayaremos en relación con lo dicho en el párrafo anterior cómo, por una parte, ante el silencio constitucional observado por las Constituciones brasileña y uruguaya, las jurisprudencias de ambos países –más allá de un correcto planteamiento iusinternacionalista-- se han inclinado en pro de una concepción del Tratado Internacional con un rango de igualdad con las leyes internas, con aplicación del aforismo **Lex posterior in tempore derogat priori**<sup>603</sup>, mientras que, por otra, como veremos luego, en las Constituciones argentina y paraguaya, después de las reformas constitucionales oportunas, le es reservado un rango

---

<sup>603</sup> Según indica FONTOURA en relación con Brasil, “los tratados pueden ser entendidos a través de una interpretación por analogía, como poseedores de una jerarquía equiparada a la ley federal” (*Línea “a” del inciso 3 del art. 105*) (FONTOURA: “Asimetrías constitucionais en el Mercosur”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, N.º. 5, Outubro de 2004, p. 44).

supralegal. En conexión con tales circunstancias, debemos resaltar –frente a la supralegalidad jurídico-internacional de las normas mercosureñas– la incorrecta respuesta igualitaria dada por los ordenamientos brasileño y uruguayo<sup>604</sup>.

Destacaremos igualmente que, en materia de recepción, en el Protocolo de Ouro Preto, en su art. 38, los Estados Partes “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...”; en el art. 40 del mismo Protocolo se regula un mecanismo pautado por la necesidad de la incorporación de las citadas normas a los ordenamientos jurídicos internos, por el cual se determina que, cuando todos los Estados Partes “hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos”, la Secretaría Administrativa comunicará el hecho a cada Estado Parte (art. 38, aptdo. 2), entrando las normas en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur (art. 38, aptdo. 3).

En última instancia, la aplicación de las normas del Mercosur queda, en un orden práctico, en manos del respectivo Estado Parte y, en el caso de que éste decida no dar cumplimiento a dicha normativa, de la puesta en escena --con todas sus limitaciones, de especial manifiesto en el ámbito de la integración-- del instituto de la responsabilidad internacional<sup>605</sup>.

---

<sup>604</sup> En un orden general, en el marco de un planteamiento monográfico, entre otros: PELÁEZ MARÓN: *Las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno*, Facultad de Derecho, Universidad de Córdoba, 1988.

<sup>605</sup> Desde el punto de vista del Derecho Internacional resulta clara la obligatoriedad de la recepción del ordenamiento mercosureño por los ordenamientos internos. Escritas para otro contexto, nos parecen de una gran oportunidad, incluso para el supuesto del

Ante el contexto de intergubernamentalidad que se puede apreciar en el proceso de integración del MERCOSUR, convendría sin duda que los constructores políticos de éste meditasen seriamente sobre la conveniencia de avanzar hacia la creación de estructuras supranacionales. Con razón, no en vano, se ha hablado de la imprescindibilidad de la supranacionalidad en un marco que quiera apreciarse como de integración comunitaria: “A supranacionalidade (...) é condição *sine qua non* do éxito de uma tentativa integracionista em virtude de que arriscar a integração a um lapso de vontade política do governo deste ou daquele Estado poderia significar num retrocesso do caminho que muito custamos a trilhar, com imensos prejuízos para todos aqueles que se envolveram na tentativa de eliminar fronteiras económicas que recortam a América Latina e diminuir suas diferenças sociais”<sup>606</sup>. Se trataría con voluntad política de hacer

---

MERCOSUR, las siguientes palabras de PELÁEZ MARÓN: “En efecto al ser los Tratados comunitarios tratados marco, esto es convenios de tracto sucesivo en lo referente al juego de los derechos y obligaciones que los mismos generan, no cabría admitir que, con la sola recepción del Derecho primario, España pudiese ejercer, a todos los efectos, como miembro de pleno derecho de las CCEE” (PELÁEZ MARÓN: *Lecciones de instituciones...*, cit., p. 157).

<sup>606</sup> VALENTE, M. M.: “Estructura institucional para o MERCOSUL”, *Boletim de Integração Latino-americana*, Vol. 10, 1993, p. 14 (disponible en Internet: <http://www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA/10/notas/1nota.htm>).

A favor de la introducción de la supranacionalidad en el MERCOSUR se manifestaron, además de los autores brasileños ya citados: MORELLO, A. M.: “Pórtico. Teoría y realidad”, *El MERCOSUR. Aspectos institucionales y políticos*, A. M. Morello, Coord., La Plata, 1993, p. 4; VON POTOBSKY, G.: “Naturaleza, contenido y eficacia de una eventual Carta Social del Mercosur”, *¿Una Carta Social del Mercosur?*, Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur, Montevideo, 1994, p. 32; MAUREEN WILLIAMS: “Integration in South America...”, cit., p. 61; ARBUET VIGNALI: “Teoria geral da integração e sistemas jurídicos comunitários”, *Mercosul: uma nova realidade jurídica*, *Revista do Centro de Estudos Jurídicos*, Maio-Agosto 1997, (disponible en Internet: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo1.htm>);

realidad la afirmación de DUQUE DOMÍNGUEZ, en el sentido de que “MERCOSUR sería una *organización supranacional* en devenir”<sup>607</sup>.

En el estado actual de crisis regional, subraya DE LA BALZE, un proyecto de integración regional (“unión aduanera” o “zona de libre comercio plena”) que no avance en el camino de la

---

CARVALHO LEITE FILHO, J.: “Mercosul e soberania”, *Los procesos de integración...*, cit., p. 205; DREYZIN DE KLOR: “La aplicación judicial del Derecho del Mercosur”, *Los procesos de integración...*, cit., p. 416; GRAJALES, A. A.: “Tribunal de Justicia en el Mercosur: Un debate pendiente sobre lo institucional”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º 2, Abril de 1999, pp. 16-17; MARTÍN MARCHESINI, M.: “El arbitraje como método de solución de controversias en el Mercosur”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, N.º 4, Agosto de 2000, p. 195; KERBER: *MERCOSUL e...*, cit., p. 130; ROCHA D'ANGELIS: *MERCOSUL...*, cit., pp. 92 y 186; RUIZ DIAZ DE LABRANO: “Livre circulação de pessoas e direito de estabelecimento”, *Mercosul: uma nova realidade jurídica, Revista do Centro de Estudos Jurídicos*, Maio-Agosto 1997, (disponible en Internet: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo1.htm>); MIRABELLI, R. J.: “Nuevo Milenio, nuevo gobierno: Nuevo Mercosur”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 5, N.º. 1, Febrero de 2001, p. 102.

En contra de la apertura del MERCOSUR a la supranacionalidad: BAPTISTA: “As instituições do MERCOSUL...”, cit., pp. 57-59 y 65; GUILHOM ALBUQUERQUE, J. A. e BALVACHEVSKY, E: “O Brasil e o Mercosul: Agenda e Percepções dos Atores Sociais”, *Relações internacionais e sua construção jurídica*, Serie Alca, Vol. 1, São Paulo, 1998, p. 105; MIDÓN: “A propósito del debate institucional del Mercosur”, *Los procesos de integración...*, cit., pp. 241-246; ALMEIDA: “Mercosul e Alca na perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação”, (disponible en Internet: <http://www.pralmeida.org/docs/798MsulAlca.html>); CALÁBRIA, M. C.: *Representação comercial no Mercosul. Armonização Legislativa e Solução de Controvérsias*, Campinas, 2002, p. 44.

<sup>607</sup> DUQUE DOMÍNGUEZ, J.: “Caracterización institucional del MERCOSUR: finalidades y estructuras al servicio de una comunidad económica, jurídica y cultural”, *MERCOSUR y la Unión Europea: dos momentos de integración económica*, Valladolid, 1998, p. 36.

institucionalización solo servirá para dilatar los problemas y atizar futuras desconfianzas”<sup>608</sup>.

Evidentemente, parece algo incuestionable que la supranacionalidad, en tanto que liberada la soberanía de aquellos corsés que, en razón de la evolución de los tiempos puedan entenderse como innecesarios, viene a proporcionar un mayor grado de integración entre los Estados que componen un bloque económico.

## **II) Propuestas de reformas institucionales. Del continuismo a la supranacionalidad.**

### **1. Hacia la articulación de instituciones de corte supranacional bajo una división de poderes.**

Las críticas hechas en relación con el sistema institucional del MERCOSUR han venido suscitando –de la mano, sobre todo, de los círculos doctrinales-- un amplio abanico de propuestas de

---

<sup>608</sup> DE LA BALZE: “El destino...”, cit., p. 56.

En pro de un desarrollo de la estructura institucional del MERCOSUR, se pronuncian : NOFAL: “Conflictos...”, cit., p. 186; GARRÉ COPELLO.: “EL MERCOSUR como cuestión de Estado. Evolución/Evaluación/Renovación institucional. Replanteos gubernamentales del Sistema”, *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Vol. II, cit., pp. 351-401.

Asimismo, en pro de una institucionalización en un sentido amplio, DA MOTTA VEIGA, para quien el Mercosur: “Es un proceso que tiene limitada capacidad para disciplinar políticas e iniciativas nacionales; es un proceso que tiene escasa institucionalización, entendida latu-sensu: capacidad para definir un horizonte previsible, para definir un ambiente estable de negocios, es decir para que las decisiones tomadas en el ámbito del Mercosur sean internalizadas dentro de cada país. Esta institucionalización es importante y es malo no contar con ella. Esto se refiere a una institucionalización strictu sensu de crear instituciones físicas, que empleen funcionarios, etcétera” (DA MOTTA VEIGA, P.: “Brasil frente al Mercosur: economía y política en el proceso de integración”, *Mercosur. Una estrategia de desarrollo...*, cit., p. 55).

revisión del sistema institucional, que podríamos sistematizar en torno, por un lado, a *posiciones de carácter continuista*, aunque en la búsqueda de un *refuerzo* de las instituciones y, por otro, a *planteamientos de alcance general y naturaleza supranacionalista*.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a las *propuestas* –bajo ese *signo continuista*-- de reformas institucionales en la línea de atender a un *reforzamiento* de las actuales instituciones del MERCOSUR<sup>609</sup>, cabría destacar, ante todo, las posiciones del IRELA cuando, entre otros aspectos, propone: fortalecer la Presidencia *ad hoc* con un equipo técnico aportado por la Secretaría Administrativa; reestablecer las reuniones periódicas de los Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales con una periodicidad al menos semestral; establecer periódicamente las agendas de trabajo del MERCOSUR mediante decisiones del CMC, fijando metas a medio plazo; posibilidad de adopción de Decisiones por consenso mediante voto electrónico por razones de urgencia; reestablecer el papel de “hoja de ruta” fijado al más alto nivel político por las Declaraciones semestrales de las Cumbres Presidenciales<sup>610</sup>; asegurar la transparencia y difusión de los

---

<sup>609</sup> Marcadamente continuista se muestra BOUZAS, para quien “el Mercosur requiere de un mecanismo más estructurado para identificar e implementar una estrategia común de negociaciones comerciales externas. En esta etapa parece prematuro proponer mecanismos que impliquen una transferencia de competencias a órganos no intergubernamentales (como ocurre en el caso de la Comisión Europea). Pero no hay razones que justifiquen el no establecimiento de un órgano técnico que permita proveer insumos más estructurados, responder a demandas de los órganos intergubernamentales y contribuir a identificar intereses comunes y *trade offs* aceptables para las partes” (BOUZAS: “Las perspectivas del Mercosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década”, *Mercosur. Entre la realidad...*, cit., p. 197).

<sup>610</sup> A nuestro juicio, a esta *orientación política* del MERCOSUR debería en esencia circunscribirse el papel de los presidentes de los Estados miembros. A las precisiones



## resultados de las reuniones de alto nivel presidencial y ministerial,

---

ya hechas, añadiremos aquí las de GUEDES DE OLIVEIRA, cuando, refiriéndose a las debilidades estructurales del MERCOSUR, subraya: “A primeira debilidade resulta da maneira centralizada em que as decisões são tomadas pelos países da região. O Mercosul possui suas instituições, e dentre elas o Conselho Mercado Comum, onde estão representados todos os principais ministérios dos governos participantes. Contudo, muitas das decisões importantes têm dependido cada vez mais de negociações diretas entre os presidentes, principalmente entre os do Brasil e Argentina.

Embora os presidentes façam parte das reuniões do Conselho Mercado Comum, esta tendência de centralização das decisões em suas mãos revela, para um defensor do intergovernamentalismo, uma deficiência que debilita a estrutura institucional do projeto. Para um partidário do supranacionalismo, ela revela a inadequação das instituições vigentes e a necessidade de, pelo menos, um Tribunal com algum grau de independência. Seja como for, tal mecanismo decisório debilita as instituições intergovernamentais basicamente de três formas.

A primeira é que a existência das instituições intergovernamentais é posta em questão na medida em que funcionários do alto escalão e formalmente dotados de poder decisório ficam, em muitas situações, reduzidos à condição de assessores de um poder decisório supremo baseado na diplomacia presidencial. Neste caso, o argumento, usado pelos defensores do intergovernamentalismo contra o supranacionalismo, de que o poder centralizado nestes países inviabilizaria instituições mais independentes, pode ser usado contra os próprios órgãos intergovernamentais existentes.

Seríamos, então, conduzidos na direção de dois argumentos. Um, “realista” e absurdo, que aceitaria a realidade imperial do poder, nacional e proporia ainda mais a redução das instituições intergovernamentais. Outro, “utopista” e transformador, que insistiria na emergência de órgãos supranacionais relativamente independentes como mecanismo didático, para marcar o quadro regional com uma filosofia administrativa e política democrática e descentralizada, e influenciar — de forma positiva — as iniciativas internas dos países da região na direção da descentralização e da introdução do sistema parlamentarista.

A segunda forma negativa é que, seguindo a distorção apresentada acima, assuntos de relevância menor podem tomar tempo e energia dos presidentes, impedindo o aprofundamento da discussão de outros aspectos mais relevantes para o amadurecimento da cooperação regional, o que poderia produzir a terceira forma negativa, ou seja, conflitos públicos desnecessários entre os presidentes e entre seus assessores diretos, potencialmente capazes de arranhar a confiança e a imagem internacional do Mercosul, e de provocar também retrocessos em determinadas iniciativas setoriais”.

GUEDES DE OLIVEIRA: *Mercosul e política*, cit., pp. 68-69.

previando la figura del “vocero de cada Presidencia *pro tempore* (que podría ser, por ejemplo, el respectivo Coordinador Nacional)”<sup>611</sup>. Se buscaría también un reforzamiento, dentro de unas coordenadas de continuismo institucional, en materia de iniciativa, preparación técnica y ejecución de lo acordado y de interpretación de normativa acordada y de solución de controversias<sup>612</sup>.

También en esa línea de mínimos y, por tanto, de reformas que podríamos calificar de tímidas, REDRADO, con vistas a un período de avances a corto plazo<sup>613</sup>, efectúa una triple propuesta, referente a las relaciones exteriores, la convergencia macroeconómica y a problemas técnicos puntuales<sup>614</sup>.

En cuanto a la primera, estima que debería tenderse a la consolidación de un *Núcleo de Negociadores* que marque las posibles estrategias a seguir por el bloque en los distintos escenarios de negociación, de gran importancia para el MERCOSUR en los próximos años<sup>615</sup>.

Por lo que respecta a la segunda, propone REDRADO la constitución de un Comité de Coordinación Macroeconómica, el

---

<sup>611</sup>IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, cit., p. 146.

<sup>612</sup>IRELA: “Unión Europea-Mercosur: comparación...”, *Mercosur: desafío político*, cit., pp. 146-149.

<sup>613</sup>Aunque a más largo plazo este autor contempla un esquema institucional definitivo en el que habría: un órgano político (decisiones por consenso), un órgano ejecutivo permanente (decidiría por mayoría), dos organismos de control y organismos auxiliares (REDRADO: “De la institucionalidad...”, cit., p. 208).

<sup>614</sup>*Ibid.*, pp. 209-211.

<sup>615</sup>Respecto a los posibles escenarios del MERCOSUR dentro de ocho años, BOUZAS, R., DA MOTTA VEIGA, P. y HIRST, M.: *El MERCOSUR en 2010. Un ejercicio de escenarios prospectivos*, Centro Studi di Politica Internazionale, Programa América Latina 2020 (con el apoyo de la Comisión Europea), abril 2001.

cual, dependiente de forma directa del Consejo Mercado Común, como demostración de su alto contenido político, estaría integrado por representantes permanentes de los Estados Parte. En el marco del Comité de Coordinación debería funcionar una Comisión ad hoc encargada de sistematizar el “intercambio de información” sobre, entre otros, la evolución económica de los socios, prever plazos de entrega y homogeneizar las medidas estadísticas existentes<sup>616</sup>.

Opina asimismo este autor que debe dotarse al bloque de ciertos márgenes de evolución propios que puedan hacer frente a la permeabilidad de los Estados Partes. Para ello, propone la creación de *Comités Técnicos Independientes, con una dinámica distinta a la actual*, para progresar en temas técnicos puntuales que sean trascendentes para la consolidación y profundización de la Unión Aduanera.

La diferencia con los órganos auxiliares existentes estribaría, según el autor que acabamos de citar, en su funcionamiento en forma permanente durante la resolución de las temáticas, y “bajo la decisión política de tomar las recomendaciones por ellos dictadas (es decir serán vinculantes)”<sup>617</sup>. A los efectos de su operatividad y de que no se transformen en nuevos ámbitos de negociación cuatripartita recomendaba la participación en su conformación de instituciones privadas u organismos internacionales que tengan los suficientes antecedentes como para dar una respuesta técnica, en un plazo determinado, a los objetivos que originaron su conformación.

---

<sup>616</sup> REDRADO: “De la institucionalidad...”, cit., p. 215.

<sup>617</sup> REDRADO: “De la institucionalidad...”, cit., pp. 209.

Desde planteamientos que se podrían considerar más avanzados, autores como DE LA BALZE proponen –en orden a un efectivo funcionamiento de la “unión aduanera”--, como mínimo, crear tres instituciones regionales permanentes y asumir un compromiso político serio respecto a la gradual eliminación de los subsidios y regulaciones que distorsionan la competencia. Las instituciones regionales mínimas serían las siguientes: *Tribunal permanente de solución de controversias*, una *Comisión permanente de negociaciones internacionales* y una *Comisión de coordinación macroeconómica*.

Un *Tribunal permanente de solución de controversias* al cual tenga acceso el sector privado. Sin un sistema de solución de controversias claro, transparente y de fácil acceso por el sector privado, el proyecto de integración regional seguirá dominado por un excesivo nivel de incertidumbre e inseguridad jurídica. “La incertidumbre afecta adversamente las decisiones empresarias y produce distorsiones en los flujos de comercio e inversión que penalizan más que proporcionalmente a las economías de los países más pequeños, además de retrasar el indispensable proceso de profundización del Mercosur”<sup>618</sup>.

La *Comisión permanente de negociaciones internacionales* tendría como funciones la preparación y negociación de la política comercial del Mercosur respecto al resto del mundo. En la situación actual, el Mercosur no ha creado una “Comisión Negociadora” que elabore y articule los intereses de la región.

La *Comisión de coordinación macroeconómica* desempeñaría su papel en orden a compatibilizar las cuentas nacionales, consolidar las estadísticas, intercambiar informaciones entre los equipos económicos de los diversos países y realizar

---

<sup>618</sup> DE LA BALZE: “El destino...”, cit., p. 32.

estudios que permitieran luego llegar a acuerdos sobre temas tan diversos como subsidios, políticas de inversión, tratamiento de inversiones extranjeras, liberalización del mercado de capitales, etc.

Serían miembros plenos de esta Comisión los representantes de los ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores, los bancos centrales de los países miembros, así como los representantes permanentes del BID, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, pudiendo participar como observadores los representantes de los países asociados y de la Reserva Federal y del Banco Central de la Unión Europea.

En lo esencial, esta Comisión tendría un objetivo y dos funciones principales. El objetivo sería consolidar la estabilidad macroeconómica de los países de la región, tomando como ejemplo la experiencia europea relevante para las circunstancias actuales de la región, que no son las del Acuerdo de Maastricht (como ingenuamente se menciona), sino las de Europa occidental durante los veinte años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial<sup>619</sup>. Durante esas décadas el gran desafío de los países europeos fue el de estabilizar sus economías, fortalecer sus monedas nacionales, reducir el intervencionismo del Estado en las actividades productivas y, gradualmente, abrirse a los flujos del comercio mundial y al libre movimiento de capitales. Vale la pena recordar que Alemania venía de una hiperinflación (1948), que Francia tuvo grandes y recurrentes crisis externas hasta 1956 (Plan Mendes France) y que Gran Bretaña e Italia tuvieron graves crisis macroeconómicas a principios de la década de 1960 que resolvieron con la ayuda del Fondo Monetario Internacional<sup>620</sup>.

---

<sup>619</sup> DE LA BALZE: "El destino...", cit., pp. 32-33.

<sup>620</sup> DE LA BALZE: "El destino...", cit., pp. 33-34.

Las dos funciones principales de la Comisión de Coordinación Macroeconómica serían las siguientes: Primero ser responsable de hacer el seguimiento del “Pacto de Estabilidad”, desarrollando un sistema homogéneo de estadísticas y un sistema de reuniones de consulta que le darían sustento real a la actividad de seguimiento propuesta. Segundo, en el caso de cambios sustanciales en los tipos de cambio reales bilaterales, aprobar las propuestas de compensaciones realizadas por los países afectados.

Se acordaría previamente que dichas propuestas de compensación serán temporarias (cuando restringen el comercio o el movimiento de capitales dentro de la región) y que, en la medida de lo posible, se orientarán a liberalizar el comercio y los movimientos de capitales intrarregionales<sup>621</sup>.

Y aún finalmente, en este grupo de propuestas que hemos rotulado bajo el signo de tímidas y “minimalistas”, otros autores han procedido a formular planteamientos sólo de carácter muy sectorial. Entre ellos, por ejemplo, ALBANESE, centrando su atención en la evolución del papel de la *Comisión Parlamentaria Conjunta*, estimaba ya en 1991, que sería conveniente que en una etapa posterior se fuesen delineando las atribuciones de la Comisión Parlamentaria, constituyéndose con pocos miembros representativos de los diversos sectores de los pueblos que componen el Mercado, coexistiendo con el Consejo, el Grupo Mercado Común y los Subgrupos, para controlar el ejercicio de sus funciones específicas, para determinar el presupuesto, para fiscalizar los programas y, con ellos, los objetivos del mismo Tratado<sup>622</sup>. Por su parte, NOFAL propone la creación de un

---

<sup>621</sup> DE LA BALZE: “El destino...”, cit., p. 34.

<sup>622</sup> ALBANESE, S.: “El Tratado Asunción: hacia la constitución del “Mercosur””, *EL MERCOSUR. Aspectos institucionales...*, cit., p. 262.

*Comité permanente de carácter consultivo* (al estilo del Comité Monetario existente en la Unión Europea), al objeto de definir la agenda inicial de cooperación macroeconómica, comenzar a trabajar en la coordinación de las políticas fiscales (en el mediano plazo, monetarias y cambiarias), y armonizar las regulaciones prudenciales y el control de los sistemas financieros entre los Estados miembros, así como realizar el seguimiento de su situación monetaria, financiera y fiscal, y del régimen general de pagos internacionales. Este comité debe tener, asimismo, “*una función de monitoreo en situaciones de crisis*”<sup>623</sup>.

Van a ser, sin embargo, las fórmulas de corte supranacional, tal como venimos defendiendo, las que van a adquirir un progresivo y cada vez mayor peso en los ámbitos doctrinales<sup>624</sup>. Y

---

A favor de la supranacionalidad y del reforzamiento de las competencias de la *Secretaría Administrativa* se mostraría SANGUINETTI: “MERCOSUR: las alternativas...”, cit., pp. 19-20.

<sup>623</sup> NOFAL: “Conflictos...”, cit., p. 188.

<sup>624</sup> Autores brasileños que defienden la introducción de la supranacionalidad en el MERCOSUR son, entre otros, además de los citados anteriormente: ALMEIDA: “Instrumentos necessários à constituição do MERCOSUL”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º. 9, abril-junho 1993, pp. 13-19 (en una posición oscilante y un tanto ambigua a lo largo de su amplia producción científica); BASSO: “A estrutura institucional definitiva...”, cit., pp. 27-31; NOGUEIRA FONTOURA: “Lineamentos para um direito...”, cit., pp. 22-26; FARIA WERTER: “A estrutura institucional definitiva...”, cit., p. 71-78; DO AMARAL JÚNIOR: “MERCOSUL: questões políticas e institucionais”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º. 13, abril-junho 1994, pp. 6-14; CASELLA BORBA, P.: *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*, São Paulo, 1994; SEITENFUS: *Para uma nova política externa...*, cit., pp. 20-24; SABBATO, L. R.: “O tribunal de Luxemburgo”, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 84, Vol., 717, jul. 1995, p. 56-61; VALENTE MÍTICO, M.: “Estrutura Institucional para o MERCOSUL”. *Boletim de Integração Latino-americana*, N.º. 18, jul. 1995, p. 85-86; GRANDINO RODAS: “Avaliação da estrutura...”, cit., pp. 65-75; VENTURA FREITAS LIMA: *A ordem jurídica do MERCOSUL*, cit., p. 50.; COSTA MAURA: “Tribunais...”, cit., pp. 177-187; FABRICIO FURTADO: “A prejudicialidade...”, cit., p.

es que el riesgo principal, como advierte JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA<sup>625</sup>, para el éxito de los sistemas de integración ensayados hasta ahora en América Latina y que debería evitarse en el MERCOSUR, radica en el carácter exclusivamente intergubernamental de sus órganos. Ello pone en manos exclusivas de los gobiernos el control, el ritmo del proceso de integración, en vez de que este ritmo responda a una dinámica propia.

La ausencia de instituciones supranacionales en el MERCOSUR se ha achacado, entre otros factores, a la fuerte tradición presidencialista de los Estados miembros y a un arraigado apego a la noción de soberanía. En este sentido, advierte VIZENTINI que “os países latino-americanos, e os do Mercosul em particular, possuem uma cultura política de forte tradição presidencialista. Assim, não existe praticamente separação entre as funções de Estado e de governo nos países sul-americanos. No plano diplomático, apesar do discurso integracionista existente desde as independências das nações latino-americanas, é preciso considerar a existência de certa tradição individualista. Instituições supranacionais no Mercosul seriam percebidas como uma renúncia de soberania, que os Estados-membros não estariam dispostos a permitir”<sup>626</sup>.

Sin embargo, el camino hacia el Mercado Común requiere de instituciones que tengan como referencia principal al espacio subregional y no tanto al nacional como sucede en la actualidad. En la medida de lo posible, deberían estar más aisladas de las

---

16; GRECO.: “Tribunais...”, *Direito Comunitário...*, cit., pp.188-197; SOARES: “As instituições...”, cit., pp. 262-319.

<sup>625</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: “El abogado frente a los aspectos del Derecho Internacional Público”, *El papel del abogado...*, cit., p. 65.

<sup>626</sup> VIZENTINI: “MERCOSUL: dimensões estratégicas, geopolíticas...”, cit., p. 34.



presiones de los grupos de intereses nacionales y de los recurrentes conflictos (económicos, sociales, políticos y hasta burocráticos) que rodean el trabajo cotidiano de los burócratas y funcionarios nacionales que gestionan el Mercosur<sup>627</sup>. Y sin desconocer igualmente que la inexistencia de instituciones supranacionales hace al conjunto organizativo más vulnerable a las presiones externas<sup>628</sup>.

La explicación natural, según se ha advertido, de estas propuestas radica en el hecho de que es necesario democratizar la integración, para que ésta sea parte natural, y ser sentida como tal, por las respectivas sociedades nacionales civiles y políticas, ya que los presidentes no tienen por que ser "el órgano comunitario del Mercosur". Los temas del Mercosur no forman parte del debate partidario en los Estados miembros, porque los Poderes Ejecutivos han monopolizado el Mercosur. Los demás sectores políticos y sociales nacionales deben advertir este problema y enfrentarlo, para resolverlo de forma tal que su propia integración en los procesos de formulación y toma de decisiones fortalezca, internamente, la propuesta de normas que contribuyan a profundizar los objetivos y la institucionalidad del proyecto. Desde esta perspectiva es posible ir avanzando, en la medida que las poblaciones de los países van asumiendo un interés mayor por el destino del Mercosur y ven en él un instrumento que puede mejorar la calidad de sus vidas<sup>629</sup>.

La dificultad psicológica a superar, como enfatiza JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, es el temor reverencial a órganos

---

<sup>627</sup> Cfr. CIMADAMORE: "Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI", **Los rostros del Mercosur...**, cit., p. 251.

<sup>628</sup> VIZENTINI: "MERCOSUL: dimensões estratégicas, geopolíticas...", cit., p. 35.

<sup>629</sup> Cfr. BERNAL-MEZA: "Institucionalización...", cit., pp. 76-77.

supranacionales, dificultad que se manifiesta a menudo por el fantasma de la inconstitucionalidad de toda delegación de competencias. Pero el problema debe encararse con la necesidad de realizar tareas supranacionales con instituciones adecuadas<sup>630</sup>.

Obviamente, no hay espacio para instituciones supranacionales cuando no hay consenso sobre una soberanía compartida entre los países integrantes del proceso de integración, lo que, sin ninguna duda, también facilita el proceso largo y difícil de la armonización de las políticas y reglas en toda el área de integración. Especialmente en el contexto del desarrollo de una Unión Aduanera hacia una unión económica o un mercado económico se necesitan instituciones supranacionales adecuadas, sin ellas ese salto cualitativo en el proceso de integración no sería posible y, por esa misma razón, este desafío es probablemente el más importante para el proceso del Mercosur<sup>631</sup>.

Ahora bien, a pesar de la ausencia completa de organismos supranacionales en los primeros años de desarrollo del Mercosur –y de que el establecimiento de instituciones independientes de los gobiernos de los países miembros, que, además, idealmente cuenten con sus propios ingresos financieros para llevar a cabo las actividades integradoras, es políticamente muy sensible-- , existe un consenso amplio, como se ha reconocido, para crearlos, por lo menos a medio o largo plazo, porque los gobiernos de los Estados miembros de cualquier proceso de integración no son capaces de establecer las regulaciones propias de una Unión Aduanera o de un mercado común y tampoco su financiamiento. Habida cuenta de la incapacidad de los Estados, por sí mismos o por medio de un organismo meramente intergubernamental, para regular y

---

<sup>630</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: "El abogado ...", cit., p. 65.

<sup>631</sup> Cfr. GRABENDORF: "Sugerencias europeas", *El Futuro...*, cit., pp. 246-247.

gestionar la fluida dinámica de una Unión Aduanera o de un Mercado Común, ésta nos conduce al terreno de la institucionalidad supranacional<sup>632</sup>.

Bien es cierto que el MERCOSUR, según ya hemos defendido en la línea en que se manifiesta un amplio sector doctrinal mercosureño, aunque no puede copiar el modelo europeo, pues se trata de dos realidades muy diferentes, debe contar con la experiencia de las instituciones de la Unión Europea<sup>633</sup>.

Como hipótesis básica para la institucionalización del MERCOSUR, JUCÁ, tomando como referencia el proceso evolutivo de la Unión Europea (“onde se deu a construção de estruturas jurídico-políticas supranacionais, com a finalidade de manutenção e gestão do sistema de integração regional”), señala que tal aspiración conlleva la realización de algunos puntos fundamentales: independencia de los órganos con relación a los gobiernos de los Estados, construcción de un Derecho Comunitario y creación de un Tribunal y de un Parlamento<sup>634</sup>.

También, y tomando como ejemplo la Comunidad Europea, ALMEIDA estima que los órganos permanentes del MERCOSUR

---

<sup>632</sup> *Ibid.*

<sup>633</sup> Ver en este sentido, por ejemplo, VIZENTINI: “MERCOSUL: dimensões estratégicas, geopolíticas...”, cit., p. 35 y en “Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA”, **10 de anos do MERCOSUL, Indicadores Econômicos FEE**, Vol. 29, N.º. 1, pp. 16-17. Este autor continúa manifestando en la misma página: “Além disso, frente à ideologia neoliberal do “Estado mínimo”, que emana dos países anglo-saxões como modelo para o Sul, o Mercosul, como área em desenvolvimento, deve de defender a existência de um Estado articulador e orientador do desenvolvimento econômico e da integração regional”.

<sup>634</sup> JUCÁ: **Parlamento do Mercosul. Alterações...**, cit., pp. 9 y 105. Para DURÁN MARTÍNEZ: “Es indispensable un Tribunal Jurisdiccional permanente y tal vez también un Órgano Legislativo comunitario” (DURÁN MARTÍNEZ: **EI MERCOSUR después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos**, Montevideo, 1997, p. 70).

“podem ser... um *Conselho político intergovernamental*, dotado de poder decisório em última instancia, uma *Comissão* de carácter supranacional - ou seja, um órgão executivo dotado de poderes e atribuições propriamente comunitarias e não mais simplesmente intergovernamentais -, um *Tribunal de Justiça* - que funcionaria como corte constitucional e como instância de controle e de apelo e cujos laudos teriam aplicabilidade direta nos Estados Partes - e um *Parlamento comunitário* (provavelmente constituido, numa primeira fase, por via indireta, isto é, a partir dos legislativos nacionais, e, numa fase ulterior, por via eletiva direta). Em todo caso, um dos poucos avanços institucionais que poderiam ser introduzidos na segunda fase de transição que deve levar à implmentação dos órgãos definitivos do Mercosul seria o estabelecimento de um verdadeiro Tribunal de Justiça em forma simplificada”<sup>635</sup>.

En particular, se puede apreciar la oportunidad de crear junto a un *Consejo* político intergubernamental, dotado de carácter decisorio – y que para algunos podría ser un órgano político-ejecutivo, resultado de la fusión del actual Consejo del Mercado Común y del Grupo del Mercado Común, con participación de Ministros de otras áreas cuando las circunstancias lo exigieran<sup>636</sup>-

---

<sup>635</sup> ALMEIDA: “Mercosul e a União Européia: vidas paralelas”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, Nº. 14, Julho-Setembro de 1994, p. 23 (las cursivas son nuestras) (disponible en Internet: <http://www.mre.gov.br/unir/BILA/14/artigos/4pra.htm>). Con algunas diferencias este autor recoge este párrafo en: “O Mercosul no contexto regional e internacional”, cit., p. 97 (la más significativa es la referencia a un “Tribunal de Justiça ou Corte de Arbitragem – que funcionará como foro constitucional”).

<sup>636</sup> Ver BASSO: “A estrutura institucional definitiva...”, cit., p. 30. Por su parte, BERNAL-MEZA escribe –aunque desde una cierta inconcreción--: “El Mercosur necesita ‘un cuerpo permanente’, que según algunos especialistas podría ser el propio Consejo o la Comisión de Comercio. Si el cuerpo permanente fuera la Comisión, el mismo requeriría dos condiciones: que se le asignaran funciones superiores a la de

- un *Grupo permanente supranacional* o *Comisión* que fuese, en cierta forma, guardián de los intereses comunes, y en tanto pues que órgano ejecutivo con poderes y atribuciones propiamente comunitarios y no simplemente intergubernamentales. En este sentido, se han manifestado autores como SEITENFUS<sup>637</sup>, ALMEIDA<sup>638</sup>, y JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA quien enfatiza sobre la necesidad de contar con una Comisión ejecutiva, es decir con “un órgano común, dotado de facultades para impulsar el proceso dinámico de integración o sea un órgano central no gubernamental por el modo de su composición, la independencia e ideología integracionista de sus miembros, y los poderes que se le asignen, esté en condiciones de constituir una voluntad que haga posible la concreción de metas comunes por encima de intereses particulares de cada parte”<sup>639</sup>.

A nuestro juicio, convendría tal vez trazar una hipótesis de funcionamiento del MERCOSUR, en la cual la Comisión de Comercio del MERCOSUR pasase a desempeñar como *Comisión* del MERCOSUR las funciones del Grupo Mercado Común y de la actual Comisión de Comercio, refundiendo, por una parte, las competencias actuales de dichos órganos y dotándola, por otra, de

---

‘asistir al GMC’ (ya que tiene actualmente un rango definido institucionalmente como conductor de políticas del Consejo) y que, como órgano de alto nivel político, mantuviera una sede permanente. Pensando en la conveniencia de que el Consejo tuviera una sede fija, se desprendería de ello la necesidad de que su integración se hiciera con representantes de nivel ministerial, que podrían ser ‘embajadores ante el Consejo’...” (BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 73).

637 SEITENFUS: “Poderíamos imaginar: em primeiro lugar, a criação de um grupo permanente supranacional com base física estabelecida e que fosse, de certa forma, guardião dos interesses comuns” (“Considerações sobre o Mercosul”, *Estudos Avançados*, 6 (16), São Paulo, 1992, p. 47).

638 ALMEIDA: “Mercosul e a União Européia: vidas paralelas”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º. 14, Julho-Setembro de 1994, p. 23.

639 JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: “El abogado ...”, cit., p. 65.

aquéllas otras que se resulten necesarias para la profundización del proceso de integración.

Sin duda esta Comisión, que debería tener el carácter de órgano permanente, permitiría que el MERCOSUR como institución conceda una mayor atención a la elaboración y aplicación del Derecho derivado –por todos aquellos llamados a cumplirlo-- y a las labores de apoyo y coordinación institucional tanto en el ámbito de los órganos principales como en el de los órganos auxiliares.

Junto a estos órganos --Consejo y Comisión--, trasciende, además, el interés que encierran las propuestas conducentes a la articulación de un *Parlamento* del MERCOSUR, como vehículo de expresión de las reivindicaciones y aspiraciones populares, dando legitimidad directa al proceso<sup>640</sup>. Advierte BIOCCA que en el estado actual del MERCOSUR es evidente la falta de espacios de participación de la ciudadanía: “Suplir esta ausencia implicaría concretar el reflejo de las distintas sensibilidades políticas y nacionales de los cuatro Estados Miembros, para lo cual resultaría imperiosa la creación de un Parlamento que, entre otros supuestos, tomara la iniciativa de plantear la canalización adecuada de aquellos problemas que nos afectan a todas las personas involucradas en este proceso”<sup>641</sup>. Respecto a la calificación por alguna corriente de su propuesta como prematura, subraya que uno podría preguntarse: “¿cuándo sería el momento oportuno para profundizar y legitimar por medio de la participación democrática de los diferentes sectores, el modelo actual?, y más aún, seguramente nos deberíamos preguntar si los

---

<sup>640</sup> Cfr. SEITENFUS: “Considerações sobre o Mercosul”, *Estudos Avançados*, 6 (16), São Paulo, 1992, p. 47.

<sup>641</sup> BIOCCA: *Claves político-jurídicas...*, cit., p. 216.

términos de oportunidad no quedarían reducidos sólo a una cuestión de voluntad política”<sup>642</sup>.

La inserción del Parlamento mercosureño en el esquema institucional de la región obedecería a la necesidad de transponer, a nivel comunitario, un principio común a todos los Estados miembros, tal cual es el principio de la democracia representativa. Para el Parlamento, a elegir mediante sufragio universal sobre la base tal vez de circunscripciones regionales, habría que prever su funcionamiento con base en el sistema de la mayoría<sup>643</sup>.

Contemplando la hipótesis de creación de un futuro Parlamento del MERCOSUR, para BAPTISTA existen tres precondiciones para una evolución institucional: legitimidad, representatividad y efectividad. En relación con la primera, los Estados miembros del Mercosur deberían obtener el respaldo de los ciudadanos, garantizándose así las prácticas democráticas; para la representatividad, el camino indicado debería pasar por la

---

<sup>642</sup> *Ibid.*, pp. 216-217.

<sup>643</sup> *Ibid.*, pp. 219-220. REDRADO: “De la institucionalidad...”, cit., pp. 209-211.

En esa línea de reforzamiento de los planteamientos democráticos en el MERCOSUR, para VIANA SANTOS y RULLI JÚNIOR: “Sería o Parlamento vinculado à sociedade civil do bloco regional, campo de formação de uma opinião pública e esfera de atuação parlamentar, onde se processam as contradições e heterogeneidades, através do instrumento político-parlamentar, com mecanismo e dinâmica peculiares. Esta representatividade dá ao parlamento legitimidade política para a edição do ordenamento à comunidade, sendo órgão próprio e não de representantes de Estados-Nacionais” (VIANA SANTOS, A. C. y RULLI JÚNIOR, A.: *Mercosul. Espaços de integração. Soberania. Jurisdição. Harmonização. Cidadania. Tribunal de Justiça Supranacional do Mercosul. Parlamento do Mercosul*, São Paulo, 2001, p. 108; sobre este particular también en pp. 83, 84, 94 y 117).

Para algunos autores como ALMEIDA —según ya vimos— el *Parlamento comunitário* estaría “provavelmente constituído, numa primeira fase, por via indireta, isto é, a partir dos legislativos nacionais, e, numa fase ulterior, por via eletiva direta” (“Mercosul e a União Européia: vidas paralelas”, cit., p. 23).

creación de un Parlamento del Mercosur, que asumiría la condición de legislar la normativa, en representación de ese consenso. Finalmente, la tercera se relaciona con el hecho significativo de que si las instituciones y las normas no tienen efectividad es como si no existieran<sup>644</sup>. Se trataría de un auténtico órgano legislativo, en el cual, al decir de BASSO, “participem representantes eleitos diretamente pelos cidadãos dos países membros, que funcione como um verdadeiro poder legislativo fazendo leis, orientando a política da organização (levada a efeito pelo órgão político-executivo). Para a constituição deste órgão legislativo (Parlamento) a experiência da atual Comissão Parlamentar Conjunta pode representar considerável ajuda”<sup>645</sup>.

En el marco de este cuerpo institucional que vendría a conformar un sistema de naturaleza supranacional, la creación, por otra parte, de una *Secretaría* más autónoma y una *Institución judicial permanente* ha sido planteada incluso desde ciertos sectores doctrinales como el objetivo más inmediato de cara a una reforma. En este sentido, por ejemplo, JAGUARIBE, cuando postula la necesidad de crear, por lo menos, algunos organismos supranacionales con este carácter de inmediatez, estima que entre ellos destacan dos instituciones que están en Agenda en el MERCOSUR y que probablemente serán una realidad en un plazo relativamente corto; se refiere a la indispensabilidad de una Secretaría más autónoma, inclusive con apropiadas funciones técnicas y una institución jurisdiccional supranacional, “para

---

<sup>644</sup> BAPTISTA: “A institucionalização do Mercosul. Avaliação crítica e perspectivas”, *Mercosur. Foro del Futuro*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 1997, p. 100.

<sup>645</sup> BASSO: “A estrutura institucional definitiva...”, cit., p. 30.



dirimir contendas civis e comerciais, reservando-se para a cúpula do sistema importantes assuntos políticos”<sup>646</sup>.

Por lo que se refiere a la instauración de un *Tribunal de Justicia*, como garantía del respeto de los valores jurídicos<sup>647</sup>, se ha dicho que vendría a asegurar “o respeito ao direito comunitário e à sua interpretação uniforme. Esse sem dúvida, um dos órgãos mais importantes, porque é ele que faz caminhar a integração, consolidando o direito comunitário. Somente uma Corte de Justiça é capaz de formar o acervo das decisões comunitárias”<sup>648</sup>. En este sentido –y con independencia del tratamiento más detenido que sobre estas cuestiones realizamos en el epígrafe siguiente<sup>649</sup>-- quisiéramos precisar en relación con el argumento de la falta de conflictos con que a veces uno se encuentra para justificar la inexistencia de un Tribunal de Justicia en el MERCOSUR, que una pretendida inexistencia de conflictos no constituye el mejor exponente de la madurez de un proceso de integración regional, sino que, al contrario, su existencia e institucionalizada resolución de los conflictos resultan ser un reflejo de una convicción favorable respecto a su consolidación y profundidad. Por lo demás, el paso del tiempo ha demostrado que desgraciadamente en el MERCOSUR el conflicto es cada vez más moneda corriente. Al respecto, debemos subrayar que los casos sometidos a los mecanismos de solución de controversias, si bien

---

<sup>646</sup> JAGUARIBE: “Mercosul: problemática factual e institucional”, cit., p. 4. A favor de la supranacionalidad y del reforzamiento de las competencias de la Secretaría Administrativa se mostraría SANGUINETTI: “MERCOSUR: las alternativas...”, cit., pp. 19-20.

<sup>647</sup> SEITENFUS: “Considerações sobre o Mercosul”, *Estudos Avançados*, 6 (16), São Paulo, 1992, p. 47.

<sup>648</sup> BASSO: “A estrutura institucional definitiva...”, cit., p. 30.

<sup>649</sup> Ver *Infra*, epígrafe II.2 de este mismo capítulo.

tardaron en producirse, han ido poco a poco en aumento. Ahora bien, el hecho de que se haya recurrido escasamente en un número no muy amplio a los procedimientos de solución de controversias previstos en los Protocolos de Brasilia<sup>650</sup> y de Ouro Preto, no se puede explicar por la ausencia de conflictividad en el ámbito del MERCOSUR<sup>651</sup>, conflictividad que ha dado lugar a numerosas propuestas en materia jurisdiccional presentadas dentro de un contexto general y a otras generadas con un carácter exclusivamente jurisdiccional.

Aún finalmente se ha subrayado la importancia de la creación de un *Banco, Fondo o Corporación Financiera del Mercosur*, pues, como se ha dicho, es imposible imaginar un modelo de integración para el Mercosur que no esté asociado al desarrollo económico y a la planificación de políticas industriales y tecnológicas, hoy asignaturas pendientes del Mercosur. Aún las más simples coincidencias sobre las necesidades financieras de una planificación que no implique la competencia feroz entre los socios, requieren de instrumentos que sólo la profundización de los compromisos y de la institucionalidad puede asegurar, como son la captación de recursos externos asignados "comunitariamente" o la creación de un Banco, Fondo o Corporación Financiera del Mercosur, tal como experiencias menos exitosas han desarrollado en el Mercado Común Centroamericano, en el acuerdo de Cartagena o en el Tratado de la Cuenca del Plata<sup>652</sup>. Ciertamente toda estructura institucional

---

<sup>650</sup> Hemos de subrayar, en primer lugar, que resulta interesante la remisión hecha al P.B. por un amplio espectro de Protocolos aprobados entre los países del Mercosur, al margen de su objeto específico, en aras de coadyuvar al logro del fin general de la integración. FEDER: "Solución...", cit., p. 3.

<sup>651</sup> GAMIO: "Solución...", cit., p. 5.

<sup>652</sup> Ver BERNAL-MEZA: "Institucionalización...", cit., pp. 75-76.

debe descansar en la previsión de la existencia de medios presupuestarios suficientes para su funcionamiento. En tal sentido, destaca GINESTA que “deberá dotarse al Mercosur de medios presupuestarios importantes y crearse organismos de funcionamiento para el desarrollo de la región, con una óptica eminentemente regional, que estén en condiciones de canalizar el ahorro interno y la inversión internacional hacia los sectores productivos. En este sentido, la cumbre de Fortaleza creó un comité especial que se reunió en Febrero de 1997, con el fin de transformar el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata (FONPLATA) en una institución autónoma del Mercosur”<sup>653</sup>.

---

<sup>653</sup> GINESTA: *El Mercosur...*, cit., p. 114.

En relación con este asunto, recuerda LANDAU: “En la reunión cumbre del Mercosur celebrada en Fortaleza, Brasil, los días 16 y 17 de diciembre de 1996 con la participación de los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, se acordó crear el Banco del Mercosur y formar un grupo de trabajo intergubernamental para preparar sus estatutos. Se pretende que la nueva institución reemplace al Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), aproveche la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del mismo Fonplata y se acerque al perfil institucional del BID, es decir, que cuente con un Directorio residente en su sede y un cuerpo profesional altamente calificado.

En ocasión de la XXXVIII Asamblea de Gobernadores del BID, celebrada en Barcelona del 17 al 19 de marzo de 1997, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, representados por sus respectivos ministros de Economía o Hacienda, emitieron la Declaración sobre la Constitución de un Banco de Desarrollo para el Mercosur, a la cual se adhirió Chile. En ese documento se aprueba “la continuidad de los estudios y trabajos técnicos para la constitución de un banco de desarrollo para el Mercosur y países asociados”, el que “contribuirá a la integración y al desarrollo económico y social de los países miembros elegibles para créditos, captando y canalizando recursos para el financiamiento de proyectos públicos y privados”. Asimismo, acordaron una serie de principios” (LANDAU, G.: “El Banco del Mercosur: un desafío”, *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior (México), 47 (5), mayo 1997, p. 375).

De acuerdo con el panorama descrito, ha propuesto BERNAL-MEZA que el proceso de institucionalización supranacional debería enfocarse en cuatro etapas: "1°) constituir un tribunal comunitario. Quizás el más inmediato esfuerzo institucional sea la constitución de un Tribunal del Mercosur. Muchas de las dificultades para el cumplimiento del espíritu de Ouro Preto y del Plan 2000 antes señalados se podrían resolver contando con ese instrumento institucional. En efecto, como lo demostró la experiencia de la Unión Europea, el Tribunal de Luxemburgo permitió dismantelar muchas de las barreras no arancelarias que seguían existiendo después de haberse erigido la unión aduanera; 2°) institucionalizar la participación de la sociedad civil de los Estados miembros, por ejemplo, generando lazos transfronterizos entre los partidos políticos, que pueden contribuir a impulsar la movilidad y las interacciones entre sectores y sistemas locales y regionales de los distintos países; 3°) y derivado de lo anterior, crear un parlamento comunitario; 4°) como parte de medidas más coyunturales, que no requieren de un significativo compromiso político adicional, ampliar la "Comisión Parlamentaria" a otros ámbitos de preocupación temática y también ampliarla en términos de su composición, ya que ésta podría ser el germen del Parlamento del Mercosur"<sup>654</sup>.

En suma, la clave del Mercosur, al decir de BIOCCA, radica en la preservación de los intereses comunes, sin deteriorar ni afectar los intereses particulares de las naciones soberanas que lo integran. La experiencia demuestra que ello sólo puede ser logrado mediante la creación de órganos comunitarios<sup>655</sup>.

---

<sup>654</sup> BERNAL-MEZA: "Institucionalización...", cit., p. 76.

<sup>655</sup> BIOCCA: *Claves político-jurídicas...*, cit., p. 215.

## **2. Especial referencia a la creación de un órgano judicial de carácter permanente.**

Tal como hemos avanzado, el establecimiento de un Tribunal de Justicia se nos presenta como uno de los objetivos más inmediatos y de carácter preferente en el contexto del proceso de reestructuración de signo supranacionalista del sistema institucional del MERCOSUR. Por esta razón, y siendo una de las cuestiones donde se ha producido un mayor pronunciamiento, eminentemente de origen doctrinal, hemos considerado oportuno prestar una atención específica a las distintas posiciones y propuestas que se han vertido al respecto.

Aun sobre la base de los firmes planteamientos que hemos realizado más atrás, no hay que dejar de advertir que las opiniones y puntos de vista relacionados con esta problemática se vislumbran diversos y contradictorios. Así, algunos autores, como ya vimos, se manifestarán favorables al procedimiento arbitral en la actual etapa de formación del Mercado Común<sup>656</sup>, resaltando incluso la flexibilidad de los mecanismos creados y la celeridad con que se ha previsto la actuación de los mismos mediante la determinación de plazos breves y perentorios. Algunos otros critican las dificultades que suponen para la consecución de una jurisprudencia uniforme<sup>657</sup>.

Nos encontramos con otros autores para quienes la creación de un Tribunal de Justicia para el MERCOSUR plantea una serie

---

<sup>656</sup> VIZENTINI: "MERCOSUL: dimensões estratégicas, geopolíticas...", *O Mercosul...*, cit., pp. 27-41.

<sup>657</sup> FERNANDES: *União Europeia e Mercosul*, cit., p. 146; REY CARO: "Apostillas sobre el Derecho del Mercosur y la jurisprudencia arbitral", *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 15, 2001, p. 423.

de dudas e interrogantes en cuanto a su viabilidad, hasta el punto de manifestarse en el sentido de que quizás lo más conveniente sea ir puliendo y afinando los procedimientos arbitrales existentes<sup>658</sup>.

Al lado de las posiciones doctrinales recogidas en el párrafo anterior, que por su receptividad hacia el Tribunal de Justicia bien podríamos calificar como “parajudiciales”, destaca finalmente la presencia de un gran número de autores que, resultando mayoritarios entre la doctrina mercosureña, vendrán a pronunciarse en unos términos que nos permiten calificarlos como claramente partidarios de una solución judicial<sup>659</sup>, mediante la

---

<sup>658</sup> BENÍTEZ RIVAS: “La solución...”, cit., pp. 389-391; DROMI, EKMEKDJIAN y RIVERA: *Derecho Comunitario...*, cit., p. 599; REYES, C. M.: “Breve comentario al sistema de solución de controversias vigente en el Mercosur”, *Revista del Mercosur*, N.º. 1, 1997, pp. 77-83; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: “MERCOSUR: balance actual y perspectivas a la luz de la experiencia de la Comunidad Europea. Posibilidades de un Tribunal Supranacional para asegurar el cumplimiento e interpretación uniforme del Derecho del MERCOSUR”, *Revista de Derecho del MERCOSUR*, Año 3, N.º. 4, agosto de 1999, p. 64; RAMOS ROCHA: *MERCOSUL...*, cit., pp. 72-73.

Por su parte, NOFAL, se muestra partidario de fortalecer los mecanismos de solución de controversias, lo cual “se podría hacer, en el corto plazo, otorgándole estabilidad al Tribunal Arbitral. En el mediano y largo plazo se deberá evaluar la necesidad de crear un Tribunal de Justicia de carácter permanente, independientemente de los gobiernos de los países miembros” (NOFAL: “Conflictos...”, cit., p. 187. Llama la atención la propuesta de dar estabilidad al Tribunal Arbitral, lo cual es contrario a la esencia conceptual de éstos. Esta propuesta puede apreciarse muy minoritariamente en algún otro autor.

<sup>659</sup> Numerosos autores se han manifestado a favor de la existencia de un Tribunal Jurisdiccional en el Mercosur. Así: RUIZ DÍAZ DE LABRANO: “Hacia un Tribunal de carácter supranacional en el Mercosur”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción*, 1997, pp. 336-337; *Id.*: “Hacia un Tribunal de carácter supranacional en el Mercosur”, *Desafíos del Mercosur*, Buenos Aires, 1997, pp. 159-175; VARGAS, A. L.: “El Tribunal de Justicia Permanente del Mercosur: una perspectiva “sistémica” actual para satisfacer los conflictos, intereses y Derecho Comunitario involucrados”, *Revista de Derecho del Mercosur*, Año 1, N.º. 3, noviembre 1997, pp. 64 y ss.; CIURO CALDANI: *Filosofía de la Jurisdicción. Con especial referencia a la posible constitución de un*

**tribunal judicial del Mercosur**, Rosario, 1998, pp. 83 y 114-117; FERREIRA: **MERCOSUL. Comentarios...**, cit., p. 49; FRANCO DA FONSECA: "Sistema...", cit., p. 173; DREYZIN DE KLOR: "Sistema...", **Mercosur. Balance...**, cit., pp. 100-101; SANTINI, L. C.: "A integração e as soluções de controvérsias -Um estudo para o Mercosul. Objetivos e efetividade das decisões", **Mercosur. Balance y perspectivas**, Montevideo, 1996, p. 110; BOLZAN DE MORAIS, J. L.: "A justiça no Mercosul", VENTURA, D. (Org.): **Direito Comunitário do Mercosul**, Porto Alegre, 1997, p. 128; ALBURQUERQUE MOURÃO, F.A.: "A União Européia e o Mercosul: um relacionamento em construção", BORBA CASELLA, P. (coord.), São Paulo, 1996, p. 527; BORBA CASELLA: "Pequenas e médias empresas e integração no MERCOSUL", **MERCOSUL. Seus efeitos jurídicos...**, cit., pp. 261 y 263; BORBA CASELLA: **MERCOSUL. Exigências e perspectivas de integração e consolidação de espaço econômico integrado**, São Paulo, 1996, p. 178; CARVALHO VENTURA, L. **O empresário e o Mercosul. O Potencial dos Negócios e os Instrumentos de Gestão das Empresas**, São Paulo, 1994, p. 43; UZAL: **El MERCOSUR...**, cit., pp. 224-226; CÁRCOMO LOBO, M<sup>a</sup>. T.: **Ordenamento jurídico comunitário**, Belo Horizonte, 1997, pp. 413-414; BERCÚN: "Solución de conflictos en el Mercosur y la Organización Mundial del Comercio", **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 2, N<sup>o</sup>. 3, Junio de 1998, pp. 109-111; ALMEIDA: "Solução...", cit., p. 105; ALVAREZ TRONGE, M.: "Aspectos jurídicos del Mercosur", **La Ley** (Buenos Aires), 24 de marzo de 1992, p. 1; PESCATORE: "Sistema de los recursos judiciales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", **Solución de controversias en el Mercosur**, cit., p. 106; GREBLER, E.: "O Mercosul institucional e a solução de controversias", **Boletim de Integração Latino-americana**, N<sup>o</sup>. 12, p. 50; FELDSTEIN, S.: **Jurisdicción internacional en materia contractual**, Buenos Aires, 1995, p. 86; "Intervención del Sr. Presidente de la Corte Suprema de Justicia Dr. Armando Tommasino", **Solución de controversias en el Mercosur. Simposio...**, cit., p. 74; WANDERLEI RODRIGUES, H.: "Mercosul: uma introdução aos protocolos que tratam de matéria processual", **Solução de controvérsias no MERCOSUL**, cit., pp. 153-157; ELIZECHE, M. A.: "El Mercosur: un Ensayo sobre el Objetivo y Naturaleza Jurídica del Tratado de Asunción. El Sistema de Solución de Controversias. Los Conflictos fiscales. Necesidad de un Tribunal de Justicia Permanente y Supranacional", en CAMPOS, D. de (Coord.): **O Sistema Tributário e o MERCOSUL**, São Paulo, 1998, pp. 357-368; SANTANA, J. M<sup>a</sup>. de: "Mercosul", **O Sistema Tributário e o MERCOSUL**, São Paulo, 1998, p. 376; VIZENTINI: "Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA", **10 anos do MERCOSUL, Indicadores Econômicos FEE**, Vol. 29, N<sup>o</sup>. 1, pp. 21-22.

cual, con base en razones de carácter general, debería de procederse a la instalación de un Tribunal de Justicia regional en el proceso de integración regional del MERCOSUR.

Sin duda, de un análisis pormenorizado, se suscitan muchas cuestiones a la hora de aplicar los mecanismos referentes a los Tribunales Arbitrales del P.B. En este sentido, lleva razón GARRÉ COPELLO, cuando destaca como carencia más sensible la falta de una acción de reenvío prejudicial, tal como existe en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y en el Tribunal Andino. Quedaría por dar, continúa el autor, el importante paso futuro de creación de un organismo jurisdiccional de última instancia que sea parte del mecanismo institucional definitivo del MERCOSUR, que debería plasmarse en el establecimiento de un tribunal permanente de justicia con las tres competencias básicas de acción de incumplimiento, acción de nulidad y reenvío prejudicial. El mismo sería una consecuencia necesaria del éxito del proceso de integración del Mercado Común del Sur y de la creación de sus instituciones definitivas<sup>660</sup>.

La mayor parte de los autores que se mueven dentro de una tónica judicialista esgrimen, al modo del autor a que acabamos de hacer referencia, una serie de argumentos que, en términos generales, podríamos sintetizar en los siguientes:

a) en primer lugar, nos encontramos con una serie de autores que hacen referencia a la insuficiencia del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias en relación con el logro de los objetivos y libertades propios del proceso de integración<sup>661</sup>;

---

<sup>660</sup> GARRÉ COPELLO: *Solución...*, cit., pp. 37, 38 y 14.

<sup>661</sup> Así, entre otros, FARIA: "...não se pode admitir o monopólio da solução de conflitos, que vêem exercendo autoridades dos países-membros do MERCOSUL, a menos que se queira renunciar à realização da finalidade do Tratado de Assunção, que



b) para otros autores, la conveniencia de garantizar permanentemente la legalidad<sup>662</sup>, la idea de la objetivación del Derecho y la inexcusable extensión de la debida protección jurídica a los particulares<sup>663</sup> y, asimismo, el interés en hacer frente

---

é o estabelecimento do Mercado Comum. Neste, as liberdades de circulação de bens, de pessoas, de serviços e capitais devem ser reguladas por normas comuns ou harmonizadas, cuja interpretação, para evitar a desuniformidade, pertença a uma instituição integrante da estrutura orgânica da organização internacional para evitar a desuniformidade" (FARIA: "Falta um Tribunal de justiça do Mercosul", **Suplemento Informe Enfoque Jurídico, TRF 1ª Região**, março 97, p. 16); SANGUINETTI: "MERCOSUR...", cit., p. 20.

662 PETRIC: "El Ordenamiento Jurídico Comunitario del Mercosur", **El Derecho Internacional del Mercosur: del Mercosur a América Latina**, Congreso de Derecho Internacional del Cono Sur. II Congreso Extraordinario de la AADI, Concordia, Argentina, 5-7 de Octubre de 1995, Concordia, 1997, p. 46.

663 En este sentido cabe destacar las opiniones de autores como PESCATORE: "El concepto del Anexo III nos permite circunscribir más precisamente el problema de la creación de un verdadero órgano jurisdiccional en contraste con el sistema de paneles que por esencia son constelaciones variables y compuestas *ad-hoc*. Con la creación de un Tribunal, ustedes tendrían un órgano preestablecido, permanente, central, ante el cual estarían disponibles remedios jurídicos más diversificados que la solución de litigios realizados entre los Estados Miembros. Para decirlo de manera aún más precisa, la creación de un verdadero Tribunal es la señal del pasaje contractual a una idea de objetivación del Derecho, permite también lo que es inconcebible en un sistema de paneles o de arbitraje internacional, la extensión de la protección jurídica a los particulares" (PESCATORE: "Sistema...", cit., p. 106); BARRIOS CHARLÍN, R.: "Derechos y controversias", **El País**, Montevideo, 15 de junio de 1991; LANDONI SOSA, A.: "Comunidad Económica del Mercosur: en torno al nuevo Derecho Comunitario", **Revista del Colegio de Abogados de La Plata**, Año XXXII, N° 52, Marzo-Diciembre 1992, p. 69; FARINELLA: **El Tratado del MERCOSUR**, cit., p. 29; HERBERT, R.: "El abogado y los procedimientos regionales de solución de controversias. Los tribunales comunitarios y el arbitraje", **El papel del abogado...**, cit., p. 60; FRANCESCHINE DA ROSA: **Mercosul...**, cit., p. 113 y 147; LABANDERA IPATA: "Aspectos jurídico-institucionales que operan como freno para la integración", **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 2, N° 4, agosto de 1998, pp. 73-76; BIACCHI GOMES: "União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade", cit., p. 192; SOUZA LUIZ, D.: "A jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu e a integração social. Um modelo para o

a una adecuada defensa de todo lo relativo a la seguridad jurídica en el marco del proceso de integración regional<sup>664</sup> constituyen los guiones de su línea argumental;

c) la consecución de una interpretación uniforme del Derecho del MERCOSUR, en aras de alcanzar la consolidación de un ordenamiento jurídico común entre los Estados participantes en el proceso de integración mercosureño, resultarán ser razones de peso para bastantes autores<sup>665</sup>;

---

Mercosul”, *Los procesos de integración...*, cit., p. 119; DUPRAT, D.: “La creación de un Tribunal de Justicia Supranacional como medio de fomento, desarrollo y consolidación del Mercosur”, *Mercosul no cenário internacional, Direito e sociedade*, Vol. II, cit., pp. 77-80.

<sup>664</sup> DREYZIN DE KLOR, A. y JURE RAMOS, S.: “En torno a la libre circulación de las mercaderías en el Mercosur”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 2, N.º. 2, Abril de 1998, pp. 87-88; SLAVIN, D.: *Mercosur: La protección de los datos personales*, Buenos Aires, 1999, p. 163.

<sup>665</sup> BIACCHI GOMES.: “União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade”, cit., p. 192; CASALI BAHIA, S. J.: “A supranacionalidade no Mercosul”, *Mercosul. Lições do Período de Transitividade*, (Coordenação: C. RIBEIRO BASTOS y C. FINKELSTEIN), São Paulo, 1998, p. 208; REDRADO: “De la institucionalidad...”, *El Futuro...*, cit., pp. 208-210; CAIROLI MARTÍNEZ, M.: “Por qué un Derecho penal económico del Mercosur”, *La regionalización del Derecho Penal en el Mercosur*, 2º Seminario Internacional, Maldonado, 10 al 13 de noviembre de 1993, Montevideo, 1993, p. 57; PABST, H.: *MERCOSUL: direito da integração*, Rio de Janeiro, 1998, pp. 139 y 142; GRECO: “Tribunais...”, *Direito Comunitário...*, cit., pp. 188-197; CÁRCOMO LOBO: “Mercosul- Realidade ou Utopia?”, *Temas de Integração. Portugal, o Brasil e a Globalização*, Coimbra, 1999, p. 98; SILVA, L. R.: *Direito Comunitário...*, cit., p. 136; SOARES STERSI DOS SANTOS: *Mercosul e arbitragem comercial internacional...*, cit., p. 96 (este autor propondría asimismo la creación de un Tribunal Arbitral para dirimir “litigios originados de contratos internacionais comerciais, pactuados dentro do Mercosul”, p. 175); FERNÁNDEZ ARROYO: “Relaciones privadas internacionales en el Mercosur y en la Unión Europea”, *Los procesos de integración...*, cit., pp. 129-130; BASALDÚA: *MERCOSUR y Derecho de la integración*, cit., p. 586; MÉNDEZ, J. A. y ROMERO SÁNCHEZ, S.: “El arbitraje en el Mercosur”, *La Problemática Actual de la Unión Europea, con especial referencia a la Argentina y al Mercosur...*, cit., p. 81; FARIA: “Os sistemas de solução de controvérsias no

d) nos encontraremos, por otra parte, con autores para los cuales acontece que la razón de ser de la creación del Tribunal de Justicia para el MERCOSUR vendría a arrancar de una convicción respecto de la necesidad de continuar profundizando en el proceso de integración regional del que nos venimos ocupando<sup>666</sup>;

---

Mercosul”, *El MERCOSUR en el siglo XXI*, cit., p. 217; PUCCINI CAMINHA, M<sup>a</sup>. C.: “A questão da soberania e da supranacionalidade...”, cit., pp. 93-95; WANDERLEI RODRIGUES: “Direito processual no Mercosul: tópicos para reflexão”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, cit., p. 226; MONTERO TRABEL, J. P.: *Mercosul. La armonización de los impuestos al consumo en los procesos de integración*, Montevideo, 2000, pp. 89-90; MELO: “Supranacionalidade e intergubernamentalidade no Mercosul”, *O Mercosul em Movimento II*, Da Silva, A. y Ventura, D. (orgs.), Porto Alegre, 2001, p. 27; DREYZIN DE KLOR: “La aplicación judicial del Derecho del Mercosur”, *Los procesos de integración...*, cit., pp. 407 y 417-418 (bajo este mismo título, en *Estudios de Derecho Internacional. En homenaje...*, T. II, cit., pp. 1397-1398); **Id.**: “El Protocolo de Olivos”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 2003, pp. 5-6. (El texto de este artículo fue presentado asimismo en “Forum Brasil-Europa”, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 22-24 Noviembre 2002, disponible en Internet: <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/>); NOWAK-LEHMANN, D. and MARTÍNEZ-ZARZOSO, I.: *MERCOSUR-EU trade. The impact of adverse macroeconomic developments and trade barriers on MERCOSUR exports*, Discussion Papers N<sup>o</sup>. 86, Ibero-America Institute for Economic Research, June 2002, Göttingen.

<sup>666</sup> En conexión con la profundización en el proceso de integración se pronuncian a favor del Tribunal de Justicia del MERCOSUR: EKMEKDJIAN: “Comentario al Primer Laudo dictado por el Tribunal Arbitral del Mercosur”, *El Derecho*, T. 183, cit., p. 192; GIARDINO B. BRANCO: *Sistema...*, cit., pp. 170; GROS ESPIELL: *MERCOSUR. El Tratado...*, cit., p. 29; BERTHET, M.: “Intervención Dr. Embajador Miguel BERTHET”, *Solución de controversias. Protocolo...*, cit., p. 68; DALLA VIA, A.: “Soluciones de Controversias”, *Mercosul. Perspectivas desde el Derecho Privado*, Ghersi (Dir.), Buenos Aires, 1993, pp. 231-233; LIPOVETZKY, J. C. y LIPOVETZKY, D. A.: *MERCOSUL: estratégias para a integração/MERCOSUR: estratégias para la integración*, São Paulo, 1994, p. 180; ARBUET VIGNALI: “Teoria geral da integração e sistemas jurídicos comunitários”, cit.; **Id.**: “Comentaristas”, *Jornada Académica...*, cit., p. 70; REY CARO: *La solución...*, cit., pp. 69-70; VIVEIROS, M.: “A globalização e os direitos humanos

e) finalmente señalaremos que también nos hemos encontrado con otra corriente doctrinal que ha venido subrayando

---

no âmbito do MERCOSUL: um código de direitos e uma corte de justiça”, **Los procesos de integración...**, cit., pp. 513-514; “Conclusiones del III Congreso Eurolatinoamericano sobre Integración”, en MOLINA DEL POZO, C., “Prólogo” a **Mercosul, ALCA...**, Vol. I, cit., p. 11; QUINTÃO SOARES, M. L.: **MERCOSUL: direitos humanos, globalização e soberania**, Belo Horizonte, 1997, p. 102 (inérita); MEDEIROS KLAES, M<sup>a</sup>. I.: “Mercosul e Tribunal supranacional: um dos pressupostos essenciais à efetiva integração”, **Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade**, Vol. I, cit., p. 368; **Id.**: “Tribunal Supranacional: necessidade premente para o Mercado Comum”, **Los procesos de integración...**, cit., p. 502 (en las pp. 513 y 514, este autor señala que el Tribunal, compuesto de una Cámara o Sección y de un Plenario, debería de ocuparse no sólo de los litigios comerciales sino también de la protección de los derechos humanos); CABRERA VALEZI, M. A. y ARAUJO MANSO, L.: “Da jurisprudência e a segurança jurídica”, **Los procesos de integración...**, cit., pp. 517-518; FARIA: “Experiências latino-americanas de integração”, **Mercosul: uma nova realidade jurídica, Revista do Centro de Estudos Jurídicos**, Maio-Agosto 1997, (disponible en Internet: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo1.htm>); LABANDERA IPATA: “Aspectos jurídico-institucionales...”, cit., p. 77; MARTÍN SALCEDO, G.: “Algumas considerações sobre a solução de conflitos jurídicos no Mercosul”, **Los procesos de integración...**, cit., p. 535 y 537; CRETELLA NEGÓ, J.: “O sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio: paradigma para o Mercosul?”, **Mercosul, Alca...**, II, cit., p. 62; VIANA SANTOS y RULLI JÚNIOR: **Mercosul...**, cit., pp. 16, 77, 84, 94 y 125-131; KERBER: **MERCOSUL e...**, cit., pp. 130-134; KERBER: “Mercosul, Alca...”, cit., pp. 265-269; MIDÓN: **Derecho de la integración...**, cit., pp. 327-328 y 345; VERA MORENO, J. L.: “Arbitraje: avances en el MERCOSUR”, **Economía globalizada y Mercosur**, cit., p. 215; ROCHA D'ANGELIS: **MERCOSUL...**, cit., p. 186; ROCHA D'ANGELIS: “O Mercosul em crise...”, **Mercosul, Alca...**, Vol. II, cit., p. 278; BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 61; MARTÍN MARCHESINI, M.: “El arbitraje como método de solución de controversias en el Mercosur”, **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, año 4, N<sup>o</sup>. 3, junio del 2000, cit., p. 194; PEREIRA DE SOUZA, P. R.: “O Direito e os impactos ambientais do MERCOSUL”, **Mercosul no cenário internacional. Direito e Sociedade**, cit., p. 342; PIAGGI, A.: “El bloque necesita instituciones que obliguen al cumplimiento de la legislación”, **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 4, N<sup>o</sup>. 4, Agosto de 2000, p. 46; JUSTO NASCIMENTO, M<sup>a</sup>. L.: “A importância da aplicabilidade direta das normas emanadas do Mercosul”, **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 4, N<sup>o</sup>. 4, Agosto de 2000, p. 126.

el fenómeno del hecho de la vinculación del Tribunal de Justicia del MERCOSUR a una inexcusable presencia del Derecho Comunitario en un adecuado contexto de supranacionalidad en el marco del proceso de integración regional mercosureño<sup>667</sup>.

Desde planteamientos como éstos, y a la vista del carácter evolutivo en el que se inspira el diseño orgánico del MERCOSUR, trasciende la necesidad de dotar, a corto plazo, al sistema

---

<sup>667</sup> Dentro de esta línea de pensamiento se inscriben BLOCH e IGLESIAS: "Es difícil concebir un Mercado Común o Comunidad de Estados sin un ordenamiento jurídico, y no podría existir un ordenamiento jurídico completo y eficaz sin un Tribunal de Justicia; asimismo, como expresamos, un Mercado Común o Comunidad de Estados requiere un Tribunal de Justicia como instrumento de garantía de la legalidad y de interpretación uniforme del Derecho Comunitario" (BLOCH e IGLESIAS: *Solución...*, cit., p. 85, 107 y 108); BORBA CASELLA: "o sistema estipulado pelo Protocolo brasileiro, pelo amadorismo dos seus mecanismos, além de complexo e dificilmente operacionalizável, nunca poderia desempenhar o papel que se esperaria de um tribunal. Neste campo judicial e da solução de controvérsias a supranacionalidade da composição e atuação do tribunal serão vitais para que este possa desempenhar seu papel de modo eficiente e atue como instrumento de consolidação do ordenamento comum entre os países do MERCOSUL..." (BORBA CASELLA: *Mercosul: exigências e perspectivas de integração e consolidação de espaço econômico integrado*, São Paulo, 1996, p. 175); URIONDO DE MARTINOLI: "El camino a seguir en el futuro, ha sido indicado por la Sección de Derecho Internacional Privado de la AADI en sus sucesivos Congresos Argentinos de Derecho Internacional, y por la mayoría de la doctrina, al declarar que resulta imprescindible crear un Tribunal Superior de Justicia del Mercosur que asegure un adecuado control de la supranacionalidad del derecho fundacional y derivado, a fin de lograr la uniformidad "en esta materia esencial, eliminando una asimetría que anarquiza el sistema" (URIONDO DE MARTINOLI: *Solución de controversias...*, cit., p. 49); **Id.**: "Constitución y actuación de las sociedades en el Mercosur", *El Derecho Internacional del Mercosur: del Mercosur a América Latina*, cit., p. 108; MEDEIROS KLAES: "Tribunal supranacional: necessidade premente pra o Mercado Comum", *Los procesos de integración...*, cit., p. 502; SOMMER, C. G.: "La necesidad de un Tribunal de Justicia en el Mercosur", *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, 1998, p. 49; COSTA DE LARA, A. R.: "Justiça Supranacional no Mercosul", *Economía globalizada y Mercosur*, cit., p. 210; **Id.**: "Justiça Supranacional no Mercosul", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, cit., pp. 186-187.

institucional de un órgano jurisdiccional de carácter permanente y con competencias múltiples, sin que necesariamente, como advierte REY CARO<sup>668</sup>, deba resultar un calco del modelo europeo y del Pacto Andino, pues cada proceso de integración presenta sus peculiaridades y las respuestas deben satisfacer las necesidades particulares<sup>669</sup>.

---

<sup>668</sup> REY CARO: *La solución...*, cit., pp. 69-70.

<sup>669</sup> Por su parte, PIRES, FONSECA y CROSHERE sostienen que "A experiência comunitária europeia oferece muitas lições que deverão ser consideradas pelo Mercosul. Ainda que não sejam aplicáveis de imediato, ou sejam incompatíveis com a realidade sul-americana, servirão de experiência para que muitos erros deixem de ser cometidos. Evidentemente o Mercosul não precisaria seguir à risca o modelo europeu, até porque são situações muito diferentes, num contexto e época mui distantes da realidade europeia de 1957, quando foi criado o Tribunal de Justiça. Também não se deve perder de vista um exemplo tão grandioso de integração, procurando entender os motivos dos caminhos traçados pela União Europeia e trazer os pontos positivos para a realidade sul-americana" (PIRES, FONSECA e CROSHERE: *Soluções...*, cit., p. 36).

Como escribe ALMEIDA: "Muito embora se tenha sublinhado de inovar institucionalmente, e mesmo de se procurar definir órgãos de administração mais conforme às reais necessidades do processo de integração do Cone Sul, também se reconheceu que, nesse terreno, parece difícil fugir ao "modelo europeu" de institucionalidade. Ainda que a arquitetura interna no MERCOSUL possa ser bastante diferente da complexa edificação institucional da CEE, basicamente não se pode escapar às funções essenciais a todo processo integracionista: a) comando político intergovernamental; b) execução técnicas de tipo comunitário; c) controle, fiscalização e apelo de tipo arbitral ou judicial e d) representação e participação societária de tipo parlamentar ou por delegação setorial" (ALMEIDA: "A institucionalidade futura...", cit., p. 15).

En una tónica parecida, se expresaría OPERTTI, D.: "Del sistema de solución de controversias a la justicia supranacional", Documento de trabajo en la Reunión "Unión Europea-Mercosur: el papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración", Asunción, Paraguay, 2-3 abril de 1997; también RIMOLDI DE LADMANN: "Propuesta para la solución de controversias en los procesos de integración", *Integración y Sociedad en el Cono Sur. Las relaciones con el Mercosur y Chile*, Buenos Aires, 1995, p. 232.

No falta quien se declare partidario de seguir los moldes europeos, llegados a un contexto de supranacionalidad: “Surge aquí a necessidade de criação de um Tribunal de Justiça para o Mercosul, nos moldes do tribunal de Luxemburgo da União Europeia, a fim de dirimir essas e outras questões decorrentes das normas do incipiente direito comunitário no Cone Sul e, assim, vehicular os países membros do mercado común a esse tipo de norma”<sup>670</sup>.

La instauración de un mecanismo permanente de controversias deberá reunir, en palabras de ARMAS BAREA, todas las características requeridas para un verdadero proceso integrador, tales como: a) creación de un Tribunal de Justicia de funcionamiento permanente; b) obligatoriedad de la instancia jurisdiccional; c) carácter de instancia superior; d) sentencias obligatorias, inapelables y definitivas; e) competencias amplias entre Estados parte, órganos y funcionarios del MERCOSUR; f) control de legalidad de las resoluciones de los órganos comunitarios; g) interpretación uniforme del derecho comunitario, que permita la aplicación armónica del mismo; h)

---

<sup>670</sup>NUNES GOUVEIA: *Direito do Trábalho no Mercosul*, cit., p. 51.

Diría asimismo este autor: “Ausente está, por enquanto, o desenho institucional típico da comunidade, como um Parlamento supranacional, cujas normas tenham eficácia imediata sobre os signatários do Tratado de Assunção, e uma Corte de Justiça de caráter fiscalizador e sancionatório para aqueles que não cumprirem as normas do mercado común” (*Ibidem*, p. 74).

En esa línea, apuntaría PEREIRA: “Enquanto não houver mudanças no sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL, os eventuais tribunais arbitrais que forem constituídos permanecerão meros órgãos jurisdicionais de atuação casuística, limitando-se a resolver pendência que lhes é apresentada e impossibilitados de ocupar o mesmo papel de destaque do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que, com sua ousadia e determinação, conferiu ao direito comunitário a primazia necessária para consolidar e aprofundar a integração na União Europeia” (PEREIRA: *Direito Institucional...*, cit., p. 90).

aplicabilidad directa de las sentencias en el orden interno de los Estados partes; i) ejecutoriedad de las sentencias lo más efectiva posible; j) otorgamiento de competencia consultiva; y k) amplia posibilidad del acceso de las personas físicas y jurídicas particulares a la vía jurisdiccional del Tribunal<sup>671</sup>.

Los objetivos a cumplir por este Tribunal, a juicio de la Comisión Nacional de Juristas del Uruguay, serían, entre otros, controlar la legalidad de la actuación de las instituciones y el cumplimiento del Tratado por los Estados Partes, garantizando la aplicación uniforme del derecho comunitario. El Tribunal atendería también los recursos de incumplimiento, nulidad, inacción e interpretación prejudicial. Asimismo la posibilidad real de acceso directo de las personas físicas y jurídicas se hace indispensable. Por último, la Comisión entiende que el número de jueces debería ser cinco, integrando el quinto miembro de forma que no quiebre la esencial independencia y autonomía del Tribunal<sup>672</sup>.

---

671 ARMAS BAREA: "Sistema de solución de controversias en el Mercosur", *Mercosur. Balance...*, cit., pp. 71-81. Este autor ya había afirmado en 1992: "El órgano que institucionalice ese Sistema Permanente habrá de ser de naturaleza jurisdiccional, con competencias amplias que lo faculten para, además de solucionar tales controversias, actuar como órgano de control de legalidad de las resoluciones de los otros órganos comunitarios y asimismo asegurar una interpretación uniforme" (ARMAS BAREA: "Protocolo de Brasilia para la solución de controversias. Análisis Preliminar", Foro Permanente Institucional y Empresarial para el MERCOSUR, 14, 06, 1992, multicopiado, p. 9).

672 "Bases...", cit., pp. 153-154, 155, 175 y 183. A propósito de la composición del Tribunal supranacional del MERCOSUR, FIGUEIREDO TEIXEIRA sugiere que "essa pretendida Corte tenha obrigatoriamente a participação de juizes nacionais, selecionados entre os integrantes dos tribunais superiores de cada um dos países participantes do Grupo Mercosul. Por intermédio dessa participação das magistraturas nacionais, haveria, sem dúvida, e a exemplo da "União Européia", maior harmonia com as decisões dos próprios tribunais nacionais, harmonia essa que deve ser buscada sobretudo em área desacostumada com eventual contrastamento à soberania nacional



En todo caso, a resultados del examen de los mecanismos de solución de controversias y de las distintas posiciones doctrinales, y aun reconociendo el valor de los Laudos Arbitrales en aras de la consolidación regional, procede subrayar que lo regulado al efecto en el P.B. y en el P.O.P. se revela como escaso para un futuro desarrollo del MERCOSUR<sup>673</sup>. Habrá que acudir a un nuevo sistema donde los diversos conflictos tengan acogida, sean Estados contra Estados u órganos, órganos contra órganos<sup>674</sup>, Estados o

---

por intermédio de órgãos supranacionais” (FIGUEIREDO TEIXEIRA, S. de: “A Arbitragem como meio de solução de conflitos no âmbito do Mercosul e a imprescindibilidade da Corte Comunitária”, *Mercosul. Lições...*, cit., pp. 189-190; asimismo en la p. 107 de este artículo publicado también en *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 2, N.º. 5, Octubre de 1998).

Sobre la composición y competencias del Tribunal de Justicia del MERCOSUR, el cual contaría con la asistencia de abogados generales, se ha manifestado KERBER: *MERCOSUL e...*, cit., pp. 119-122.

<sup>673</sup> EKMEKDJIAN se queja de la insuficiencia del método de arbitraje afirmando: “a) que se trata de un complejo procedimiento burocrático, que exige un proceso prearbitral ante los organismos administrativos del Mercosur, b) insuficiente, ya que no se prevén una serie de conflictos posibles, limitándose sólo a los conflictos entre los Estados Parte, c) injusto, porque no admite la legitimación de los particulares ante el tribunal arbitral, sin el patrocinio o tutela del Estado Parte, como si las personas privadas fuesen incapaces o menores, necesitados de un tutor o curador, etc.” (“Comentario al primer laudo...”, cit., p. 391).

<sup>674</sup> ALONSO GARCÍA contempla una posibilidad indirecta de control de la jerarquía normativa, consecuencia de la relación jerárquica interorgánica, dentro del ordenamiento mercosureño tanto entre el Derecho originario y el derivado como dentro del derecho derivado: “Tales contradicciones parece que podrían resolverse, de manera indirecta, en el marco extranacional de solución de controversias surgidas con ocasión de la interpretación y aplicación del ordenamiento del Mercosur por los Estados miembros, pudiendo los Tribunales *ad hoc* constituidos al efecto cuestionar no sólo la compatibilidad de éste con la actividad nacional, sino la aplicabilidad misma de las decisiones de los órganos del Mercosur si fueran contrarias *ad intra* a reglas de rango normativo” (ALONSO GARCÍA: *Derecho comunitario y derechos nacionales...*, cit., pp. 64-65).

particulares y particulares contra Estados<sup>675</sup> u órganos<sup>676</sup> (entre los que cabría situar los funcionarios mercosureños en relación con los órganos). Opinamos que la creación de un eficaz sistema de recursos administrado por un Tribunal de Justicia es algo que, con las mejoras a introducir en el sistema institucional, no podrá demorarse durante mucho tiempo más. De otro modo, el proceso podría correr el peligro de paralizarse. Resulta difícil pensar en un Mercado Común de Estados sin un ordenamiento jurídico, y lo que es peor, que este ordenamiento jurídico no pueda ser aplicado eficazmente por la carencia de un Tribunal de Justicia, una de cuyas misiones irrenunciables sea la garantía e interpretación uniforme del Derecho del MERCOSUR. En relación con esta preocupación, GROS ESPIELL escribiera refiriéndose al sistema jurisdiccional de solución de controversias:

*“Sin la existencia de un sistema jurisdiccional de este tipo no puede consolidarse verdaderamente la integración. Por lo demás un sistema de solución judicial directo, con un órgano judicial permanente e independiente, es la mejor forma de asegurar el equilibrio y la justicia en el reconocimiento de los derechos de todos los Estados Partes, sin importar su poder y su significación económica o política.*

---

<sup>675</sup> Acerca de las posibilidades de los particulares de acceso a la jurisdicción local para actuar contra los Estados, en evitación de la denegación de justicia, en aquellas controversias no contempladas en los Protocolos de Brasilia y Ouro Preto, SARACHO COMET, T. N.: “El derecho a la jurisdicción en el sistema de solución de controversias diseñado para el MERCOSUR”, *La problemática actual...*, cit., pp. 123-130.

<sup>676</sup> BERNAL-MEZA postula la creación de “un Tribunal de Justicia que no sólo resuelva controversias, sino que fiscalice el funcionamiento y los actos de las instituciones y el cumplimiento de las normas, actos que los árbitros no pueden llevar a cabo” (BERNAL-MEZA: *Sistema mundial y Mercosur...*, cit., p. 286).

*El pasaje a un nivel futuro de mayor integración, con la existencia de un verdadero derecho comunitario, requerirá indispensablemente de un sistema judicial orgánico*<sup>677</sup>.

Por otra parte, consideramos que de constituirse este Tribunal de Justicia, su jurisprudencia serviría para resolver los conflictos concretos que se susciten en el MERCOSUR, posibilitándose así la construcción de un auténtico Derecho Comunitario y la dedicación plena de las instituciones regionales al avance y consolidación del proceso de integración.

Por lo demás, la creación de un órgano jurisdiccional permanente no privaría a los tribunales nacionales del papel primario en la aplicación del Derecho del MERCOSUR, sin perjuicio de que las competencias que pudieran ser asignadas a aquél, sean exclusivas, y por lo tanto excluyentes de otros procedimientos jurisdiccionales. El papel desempeñado por los órganos actuales o futuros del MERCOSUR en las instancias previas a la vía judicial, tampoco debería ser afectado. Más aún, no dejaremos de reconocer un cierto grado de eficacia en la labor de tales instancias ya que actúan tamizando las reclamaciones y aliviando las tareas de los tribunales<sup>678</sup>.

Además, no puede desconocerse el importante papel que el Tribunal podría tener con base en el recurso prejudicial. Como ha apuntado PÉREZ GONZÁLEZ, "pese a las propuestas en esta dirección el Protocolo de Ouro Preto no ha dado el paso para insertar en la estructura institucional del MERCOSUR un órgano judicial, el cual podría haberse constituido en una pieza clave del sistema de solución de controversias y, en definitiva, de la garantía

---

<sup>677</sup> GROS ESPIELL: *El Derecho de Integración...*, cit., p. 47; asimismo, en "Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos", cit., p. 139.

<sup>678</sup> REY CARO: "Un Tribunal...", cit., p. 271.

del respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de las disposiciones convencionales que sirven de base al MERCOSUR, incluida la capacidad de tal órgano para pronunciarse por vía prejudicial...”<sup>679</sup>.

La doctrina, como podemos apreciar, fue situando las funciones del Tribunal de Justicia propuesto en la esfera de la interpretación y aplicación de un futuro Derecho Comunitario del MERCOSUR. En tal sentido, destacaría LOMBARDI: “Estimo que resultaría positiva para el correcto funcionamiento de ese derecho comunitario, la existencia de un Tribunal independiente emanado de la Comunidad cuyas decisiones tuvieran efectos vinculantes. Ello llevaría, a mi juicio, a la reducción de la incertidumbre y al equilibrio de asimetrías”<sup>680</sup>.

Si bien entendemos que en los procesos de integración la estructura institucional y los mecanismos de solución de controversias deben de adecuarse al avance del proceso en

---

679 PÉREZ GONZÁLEZ: "El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)", cit., p. 645.

680 LOMBARDI: "Un Tribunal de Justicia...", cit., p. 119. A favor del Tribunal también en p. 130. Sobre las características y estructura del Tribunal del MERCOSUR se manifiesta este autor en las pp. 145-164.

Continuaría asimismo este autor en los siguientes términos: “La enorme cantidad de normativa, de fuente originaria y derivada, independientemente de los obstáculos de su inserción en el ordenamiento jurídico interno de los Estados, justifica adoptar urgentemente las medidas necesarias para evitar que por falta de un sistema jurisdiccional la evolución del Mercosur se trabe.

Esta solución es reclamada insistentemente como un medio absolutamente necesario para hacer avanzar a las instituciones sobre la base de la competencia leal y la confiabilidad de que las reglas jurídicas adoptadas serán efectivamente cumplidas y respetadas, o que su violación tendrá la adecuada sanción. Se busca un órgano de solución de conflictos independiente, confiable, eficaz y expeditivo” (*Ibid.*, pp. 128-129 y 170-172).

Sobre las características y estructura del Tribunal del MERCOSUR se manifiesta LOMBARDI: “Un Tribunal de Justicia...", cit., pp. 145-164.

cuestión, no obstante somos conscientes de que ambos – estructura y mecanismos—constituyen a su vez causa y efecto de dicha evolución<sup>681</sup>, razón por la cual, gracias a la existencia del Tribunal del MERCOSUR, “la ejecución de las sentencias a las que se llegue –señala LOMBARDI-- podrá ser controlada, o sea, tendrá un seguimiento por el tribunal que las dictó. Actualmente, al ser el tribunal ad-hoc, la ejecución de la sentencia no puede ser controlada debido a la disolución del mismo; no hay un seguimiento, lo que considero que debería ser resuelto con urgencia”<sup>682</sup>.

Mas el interés por el establecimiento de un órgano judicial de carácter permanente no se limita únicamente a los planteamientos de origen doctrinal, sino que también se proyecta a nivel político e institucional. Así cabría destacar la recomendación N°. 2/96 de junio de 1996, adoptada por la Comisión Parlamentaria Conjunta,

---

<sup>681</sup> Por lo que respecta al Tribunal, LOMBARDI: “Un Tribunal de Justicia...”, cit., p. 170.

<sup>682</sup> LOMBARDI: “Un Tribunal de Justicia...”, cit., p. 175.

Supranacionalidad, mayoría, primacía, efecto directo y armonización normativa serían ideas recogidas también por LOMBARDI, cuando, en la p. 173, escribe que: “Para la creación del *Tribunal de Justicia del Mercosur*, será necesario que previamente:

1) La República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay reformen sus respectivas Constituciones y admitan en condiciones de reciprocidad e igualdad la delegación de competencias y jurisdicción a organismos supranacionales. Los artículos 44 y 47 del *POP* serán la llave de incorporación del mismo al *MS*.

2) Se modifique el sistema de toma de decisiones del Mercosur (por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte) y, optar por un régimen de mayorías, como el utilizado en la Unión Europea.

3) Los órganos del sistema de integración sean supranacionales.

4) Se avance en la armonización normativa de los sistemas jurídicos de los Estados Parte para reducir las asimetrías existentes.

Los Estados Parte declaren el principio de la *primacía* y del *efecto directo* de las normas mercosureñas sobre sus derechos nacionales”.

instando a los poderes ejecutivos de los Estados Partes a acordar la creación de un Tribunal Permanente de Justicia para la solución de controversias y el ejercicio del control de la legalidad de los actos emanados de los órganos institucionales del MERCOSUR.

Ese mismo año, el 21 de septiembre de 1996, representantes de las Cortes Supremas de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay trataron en Ouro Preto de la conveniencia de la creación de un Tribunal Supranacional para el MERCOSUR, cuya sede sería Asunción. Hubo acuerdo entre los presentes, a excepción del representante brasileño, miembro del Supremo Tribunal Federal, el cual se opuso, aduciendo que sería burocrático, costoso e innecesario<sup>683</sup>.

Al año siguiente, concretamente el 18 de junio de 1997, se reuniría, en Asunción, la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Entre los temas abordados por los parlamentarios figuraba la adopción de una recomendación para la creación de un Tribunal de justicia permanente para la solución de controversias en el MERCOSUR. En dicha recomendación, los parlamentarios, además de instar una vez más a los Poderes Ejecutivos de los Estados Miembros a la creación de un Tribunal, decidían propiciar la constitución con anterioridad de una instancia orgánica encargada de la materialización de un método de consulta previa, la cual tendría como objeto la interpretación uniforme de la normativa del MERCOSUR, tanto en relación a su contenido y

---

<sup>683</sup> Editorial del *Diario Noticias*, Asunción, miércoles, 25 de septiembre de 1996; ELIZECHE: "El Mercosur...", cit., p. 358. Con anterioridad, en el "Encuentro de Cortes Supremas de Justicia del Cono Sur de América Latina", llevado a cabo en Buenos Aires, el 7, 8 y 9 de agosto de 1991, se había recomendado que la "futura implementación del tratado marco de Asunción establezca un sistema institucional, que permita el desarrollo de las políticas económicas de integración bajo un orden normativo, que garantice la seguridad jurídica y la aplicación uniforme del derecho comunitario por un tribunal independiente" (*Apud* ZUNINO: "La Solución...", cit., p. 404).

vigencia como a su carácter obligatorio, en tanto no se procediera a la instalación del Tribunal Permanente de Justicia. Los buenos deseos de los parlamentarios no tendrían cabida en la agenda de decisiones en el subsiguiente Consejo MERCOSUR, celebrado los días 19 y 20 del mismo mes, con la presencia de los Jefes de Estado del MERCOSUR más los de Bolivia y Chile<sup>684</sup>.

A la vista de los hechos, son ante todo consideraciones de orden político y económico las que se revelan como difíciles escollos a la hora de tomar la decisión de instaurar un Tribunal de Justicia. En rigor a la verdad, la cuestión de instituir o no dicho Tribunal para el MERCOSUR pasa hoy por la respuesta a un dilema en el que tres de los cuatro Estados miembros estarían en última instancia de acuerdo -y verían bien su puesta en funcionamiento- y uno ha venido rechazándolo, Brasil<sup>685</sup>.

---

<sup>684</sup> ELIZECHE: "El Mercosur...", cit., pp. 354-360.

<sup>685</sup> CALCEGLIA, L. M.: *Integración: El Desafío de las Instituciones. Reflexiones sobre el Tribunal Supranacional, el activismo judicial y el déficit democrático. Proyecciones y aplicabilidad para MERCOSUR*, Buenos Aires, 1998, pp. 289-290. Brasil no manifiesta mucho interés por la instauración de un Tribunal permanente habida cuenta de su condición de socio económico más importante del proceso regional "con más poder de negociación que los otros socios. Y todo aquél que tiene poder es reacio a sujetarse a los mecanismos de control del mismo" (EKMEKDKJIAN, *El Derecho*, t. 183, p. 392).

Sin duda, la apreciación de las posiciones de los respectivos Estados miembros del MERCOSUR resulta a veces disímil. Así, para MIDÓN, "Su mayor pecado estructural se ha exteriorizado en la firme resistencia que ofrecen los estados mayores en riqueza y población para poner coto al irrelevante sistema ideado por el protocolo de Brasilia para Solución de Controversias". "Es decir Brasil y Argentina. No es el caso de Paraguay y Uruguay que son quienes más han insistido en la necesidad de vertebrar un adecuado sistema de solución de controversias. En la actualidad existirían proyectos impulsados por estas dos últimas naciones tendientes a convenir la existencia de un tribunal permanente" (MIDÓN: "Tras diez años de Mercosur...", cit., pp. 149 y 151, respectivamente).

Las posiciones expuestas nos eximen de subrayar con argumentos, que no serían si no reiteración, la importancia que para la prosecución en los avances del MERCOSUR tiene la creación de un Tribunal de Justicia, incluso ante la realidad del Protocolo de Olivos, la cual, como pudimos advertir, se encuadra dentro de las virtudes y deficiencias –singulares las últimas en un proceso de integración con vocación de Mercado Común--, que le son propias a un sistema jurisdiccional de naturaleza arbitral. Ahora bien, tal creación de un Tribunal de Justicia debería ir acompañada, en algunos de los Estados Parte, de sendas revisiones constitucionales, así como, por lo que respecta al proceso de integración regional en sí mismo, de una reforma institucional que comportando un sistema institucional de mayor densidad que el actual, nos permitiera hablar definitivamente de la existencia de un Derecho comunitario del MERCOSUR. Los particulares y los Estados afectados por el incumplimiento no pueden, de una vez por todas, seguir desamparados, si no se quiere privar al proceso de la credibilidad que se merece por sus objetivos y por las expectativas despertadas en los operadores económicos. Debería haber un órgano jurisdiccional permanente con fuerza jurídica suficiente para terminar en última instancia la controversia planteada.

Como bien señala BIACCHI GOMES: “Inquestionavelmente, um tribunal supranacional é um dos instrumentos, não o único, mais aptos a possibilitar o aprofundamento do processo integracionista, pois confere maior estabilidade ao bloco económico, garantindo eficácia e uniformidade na interpretação das normas, fiscalizando a correta atuação das instituições comunitárias, possibilitando o acesso dos particulares e principalmente devido às peculiaridades do Direito Comunitário e da supranacionalidade, estabelecendo o interrelacionamento dos tribunais nacionais e destes com o supranacional, fazendo com



que os juízes nacionais também apliquem o Direito Comunitário”<sup>686</sup>.

La complejidad creciente que, sin duda, habrá de darse en el proceso de consecución del Mercado Común que se busca en el MERCOSUR hace insoslayable, a nuestro juicio, la creación de un tribunal judicial. De no hacerse, el proceso de integración puede correr un serio peligro de resquebrajamiento. Como señala GRAJALES, "Es dable destacar a esta altura que, cuando advertimos que la demora a la que asistimos, en la implementación de sistemas más aptos para la solución de conflictos denota una falta de "voluntad política". Y me atrevo a decir que resulta ineludible revertir esta tendencia, ya que de lo contrario esto puede producir un desequilibrio entre derechos y obligaciones que necesariamente nacen de un proceso de este tipo, lo que puede devenir en consecuencias negativas para el desarrollo de la integración"<sup>687</sup>.

Estamos ante un asunto que se revela no sólo como una necesidad jurídica sino también como una necesidad económica del proceso<sup>688</sup>, de tal manera que como ya escribíamos en 1999:

---

<sup>686</sup> BIACCHI GOMES: "União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade", cit., p. 193.

<sup>687</sup> GRAJALES: "Tribunal de Justicia en el Mercosur: Un debate pendiente sobre lo institucional", cit., pp. 15-16.

<sup>688</sup> A este respecto lleva razón VIGO cuando subraya que "la creación de un Tribunal del MERCOSUR implica neutralizar difundidas tentaciones "juridicistas" de quienes creen que el derecho empieza y termina en el derecho, o, dicho de otro modo, que el fin del derecho es el derecho mismo, y por eso se lo puede explicar sin salir de él. Poner en marcha aquel tribunal implicará poner efectivamente el derecho en sintonía con un proceso que es originariamente y fuertemente económico, social, cultural, político, etc. El derecho del Mercosur, por la fuerza de los casos concretos, ganará en inserción social y se perfeccionará en su eficacia transformadora. Con un tribunal del Mercosur, el mismo proceso de integración ganará en afianzamiento, implicará un salto cualitativo

“Es imprescindible aportar *seguridad jurídica* desde el inicio al proceso integrador, no sólo para el ámbito público de los *Estados Partes* sino también para el ámbito privado, extensiva, por lo tanto, a las *personas físicas y jurídicas*. Esto es, sobre todo, muy importante en acuerdos que eventualmente contemplen en algún momento de su vigencia algún tipo de *transferencia* de competencias de los Estados Partes a instituciones permanentes creadas especialmente, implicando ello derogaciones parciales del principio de soberanía absoluta de los Estados, dotando a esas instituciones de poder de decisión, de fuerza política, debiendo de encauzar su actividad por medio de estrictas normas de derecho; aunque aceptar la idea de *profundización* en las restricciones al principio de soberanía absoluta exigirá un cambio cultural,

---

que manifestará de manera inequívoca la irreversibilidad y firmeza del mismo. Los gobiernos nacionales estarán diciendo con esa creación que la integración no es algo sectorial o circunstancial, sino un proceso integral y definitivo, un proceso que la historia explica y el futuro exige. Las enseñanzas del derecho europeo no dejarán lugar a dudas acerca de la importancia del derecho y los jueces para que la integración no sólo se profundice sino que se sobrepongan a los momentos difíciles.

Somos conscientes que el largo listado de argumentos podría haberse resumido y simplificado, evitándose reiteraciones y sobreabundancia argumental; sin embargo, si los hemos conservado es porque no está de más esa insistencia y abordajes con sutiles diferencias, atentos a la importancia del tema y al exigente futuro. De todas maneras, creemos que todos esos argumentos tienen contenido o resonancias éticas, pues todos ellos –en mayor o menor medida– hablan de los beneficios que para el hombre y las sociedades concretas del Mercosur podrían recibir con la creación de un tribunal. Consecuentemente, estamos convencidos de que si aquellos que tienen la responsabilidad de tomar las decisiones acerca del futuro del MERCOSUR priorizan el interés mayoritario de los miembros de ese espacio geográfico, no dudarán acerca de la procedencia de la creación del tribunal respectivo; sólo un interés mezquino, una mirada empobrecida del derecho o una grave falta de magnanimidad puede aislar esa creación que aparece como urgente e imprescindible” (VIGO, L. R.: “Razones Éticas para la Creación del Tribunal del Mercosul”, *Magistratura e Mercosul, Ajuris*, Edición especial, 1999, p. 101).

especialmente de cultura política de los dirigentes, el cual necesitará de un largo período para su concreción”<sup>689</sup>.

“El mecanismo arbitral –escribe BIOCCA– establecido en el Protocolo de Brasilia no crea una jurisprudencia ni una interpretación uniforme del derecho emanado de los órganos del Mercosur en todos los Estados Parte, por lo tanto a nuestro criterio resulta imperioso el establecimiento de un Tribunal de Justicia, aun con su embrionaria competencia, dadas la trabas constitucionales, especialmente de Brasil”<sup>690</sup>.

Es de resaltar, en cuanto al Tribunal, que por parte de algunos autores se han llegado a presentar esbozos en cuanto a su composición. Así, según BIOCCA, el Tribunal debería estar compuesto por: a) cuatro miembros juristas, salvo que Chile y Bolivia se incorporasen como miembros plenos; b) dos secretarios, técnicos en economía, finanzas internacionales y en derecho comunitario; c) un prosecretario administrativo<sup>691</sup>.

Los cuatro magistrados, elegidos uno por cada Estado, serían nombrados para períodos de seis años, eligiendo ellos al Presidente para una gestión rotativa de 18 meses. El Presidente tendría voto dirimente. En el supuesto de que el Presidente fuese nacional de uno de los Estados en conflicto, debería dejar la presidencia durante la solución de dicho conflicto. En tal caso, aquélla sería asumida por uno de los miembros que no sea nacional de los Estados en conflicto.

Los dos secretarios técnicos serían designados por los Estados Parte de común acuerdo, para períodos de seis años

---

<sup>689</sup> MARTÍNEZ PUÑAL: *La solución...*, cit., p. 24.

<sup>690</sup> BIOCCA: *Claves político-jurídicas...*, cit., p. 213.

<sup>691</sup> BIOCCA: *Claves político-jurídicas...*, cit., p. 213.

rotativos y renovables, teniendo como función principal el asesorar a los magistrados en sus respectivas áreas y teniendo a su cargo la recopilación de antecedentes doctrinarios y legislativos para el cumplimiento de la tarea interpretativa.

La Prosecretaría Administrativa sería rotativa cada tres años, efectuándose la elección de común acuerdo por los Estados Parte.

Sería función del Tribunal “la interpretación vinculante de las normas comunitarias, que efectuarán los miembros en forma obligatoria, en un lapso no superior a cuarenta días. La misma podría decidirse por mayoría”<sup>692</sup>. “Nada impide, continúa BIOCCA, asimismo que, cuando se adecúen las normas constitucionales de la región, este órgano de interpretación pueda constituirse en jurisdiccional pleno, es decir que tenga el control de las infracciones al derecho comunitario, la facultad de determinar acerca de la compatibilidad del tratado de integración y los proyectos entre Mercosur y uno o varios terceros Estados u organizaciones internacionales, y que ejerza por último el control de legalidad de la actividad o inactividad de los órganos comunitarios”<sup>693</sup>.

Convendría recordar aquí que la reforma definitiva del sistema de solución de controversias debe suceder “(a)ntes de culminar el proceso de convergencia del Arancel Externo Común” (art. 44 del Protocolo de Ouro Preto), lo cual debería tener lugar, habida cuenta del aumento ya visto del plazo para el

---

<sup>692</sup> BIOCCA: *Claves político-jurídicas...*, cit., p. 214. La propuesta del órgano de interpretación, “con esta acotada competencia, constituye un Sistema de Cooperación Internacional, y por lo tanto es compatible con el estado constitucional actual de los Estados Miembros que no tienen explícitamente norma de cesión de competencia jurisdiccional” (*Ibidem*).

<sup>693</sup> BIOCCA: *Claves político-jurídicas...*, cit., p. 214.

perfeccionamiento de la Unión Aduanera<sup>694</sup>, el 1 de enero del 2006<sup>695</sup>.

### **III) Revisiones constitucionales en clave integracionista.**

No discutiéndose actualmente la compatibilidad del Tratado de Asunción con los sistemas constitucionales de los Estados Partes<sup>696</sup>, se ha debatido, en cambio, mucho en el ámbito del MERCOSUR en torno a los óbices de naturaleza constitucional para la admisión de un orden supranacional en éste. A continuación analizaremos, así sea sucintamente, los textos constitucionales al respecto de los diferentes Estados Partes.

---

<sup>694</sup> El proceso de convergencia al Arancel Externo Común finaliza el primer día del año 2006. Al respecto, precisaremos lo siguiente: a) si bien la convergencia en relación con los bienes de capital finalizó para Argentina y Brasil el 1 de enero del 2001, para Paraguay y Uruguay se extiende hasta el 1 de enero del 2006; la convergencia con relación a la informática y telecomunicaciones termina asimismo el 1 de enero del 2006 para los cuatro Estados miembros.

<sup>695</sup> “El art. 44 del Protocolo de Ouro Preto hace referencia a la revisión del actual sistema de solución de controversias del Mercosur con miras a la adopción del sistema permanente a que se refieren el ítem 3 del Anexo III del Tratado de Asunción y el artículo 34 del Protocolo de Brasilia.

El marco temporal de esta revisión está dado por la culminación del proceso de convergencia del Arancel Externo Común, previsto para el año 2006. De este modo, y más allá de los condicionantes que se advierten con relación al propio sistema de solución de controversias, no cabe duda alguna del objetivo concreto y puntual del Protocolo y al realismo de su normativa”.

MONSANTO, A. E.: “Realismo y abstracción en la normativa medular del Mercosur”, *EL MERCOSUR en el siglo XXI*, cit., p. 190.

Ante alguna hipótesis que podría apuntar al 31 de diciembre del 2010, la Secretaría entiende que la fecha correcta es la de 1 de enero de 2006. Para aquélla: “El sistema permanente referido en las disposiciones del POP y del PO se encarna en un “verdadero” tribunal de justicia, que abandone la lógica del mecanismo arbitral” (*Primer Informe Semestral...*, cit., pp. 43-44).

<sup>696</sup> GROS ESPIELL: *Temas Internacionales*, cit., p. 563.

### **1. Argentina. Una constitución en términos integracionistas.**

El inciso 24 del art. 75 de la Constitución argentina permite expresamente, entre las atribuciones del Senado Federal: “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. La aprobación de estos Tratados con Estados de Latinoamérica, requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.

América Latina resulta privilegiada en relación con los demás países, para los cuales la Constitución argentina prevé además un examen de la conveniencia o no de la firma de tales Tratados, los cuales sólo podrán ser llevados a aprobación, después de transcurridos ciento veinte días desde su firma.

“En la hermenéutica de la Constitución argentina –señala DROMI SAN MARTINO– debe considerarse que el destinatario de la delegación de competencias sólo puede ser un organismo supraestatal, concepto que podría identificarse con el carácter supranacional, por lo tanto nunca podría hacerse en favor de otro Estado extranjero”<sup>697</sup>.

---

<sup>697</sup> DROMI SAN MARTINO, L.: *Industria y comercio en el Mercosur*, Buenos Aires, 1999, p. 100.

La sinonimia entre la supraestatalidad y la supranacionalidad, por lo demás de una lógica simple, es puesta de manifiesto por VÁZQUEZ al final del siguiente texto: “(...) si bien en las cartas fundamentales de Brasil y Uruguay es posible encontrar disposiciones que postulan la integración económica con otras naciones, especialmente las latinoamericanas (art. 4 de la Constitución de Brasil; y art. 6, inc. 2, de la Constitución del Uruguay), y en la Constitución de Paraguay una cláusula por la cual se admite un orden jurídico 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

Como podemos apreciar, la Constitución argentina recoge lo que se denomina como una “cláusula de apertura” que, habilitando al Estado a aceptar limitaciones a su soberanía, permite la existencia de un orden supranacional al contemplar, en condiciones de reciprocidad, igualdad y democracia, la delegación de competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales<sup>698</sup>. El texto constitucional prevé, pues, la posibilidad de delegación de poderes soberanos y jurisdicción para organizaciones supranacionales, eliminando así cualquier duda sobre el contenido y el alcance de la norma constitucional. Las normas dictadas por una organización supranacional gozarían de una jerarquía superior a la de las leyes argentinas. No cabrían dudas, por lo tanto, respecto a la cobertura constitucional para la participación de Argentina en la creación de un organismo

---

cultural (art. 145 de la Constitución del Paraguay), lo cierto es que, en ninguna de tales cartas fundamentales se prevé, de un modo específico, la posibilidad de atribución de competencias jurisdiccionales supranacionales, tal como sí lo hace la Constitución de la República Argentina” (VÁZQUEZ: “Soberanía, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del Mercosur”, *Direito da Integração. Estudos...*, pp. 27-28).

<sup>698</sup> WEINBERG DE ROCA, I. M.: “Las relaciones externas del Mercosur”, *Derecho Mercantil Contemporáneo*, A. I. Piaggi y L. A. Estoup dirs., La Ley, Buenos Aires, 2001, pp. 156-157.

CÁRCOMO LOBO escribe sobre el citado artículo: “Concluí-se, assim, que a Constituição Argentina rejeita frontalmente a noção de princípio constitucional intangível, fundado no conceito clássico de soberania absoluta por ser incompatível com a realidade contemporânea de integração de mercados e firma posição no sentido de que atribuições de competências supranacionais em condições de igualdade e de reciprocidade, longe de reduzir ou afetar a soberania nacional representam, isso sim, um ato soberano, próprio ao exercício da soberania em benefício comum dos seus povos” (CÁRCOMO LOBO: “O Direito da integração nas Constituições dos Estados-Partes do Mercosul. A Constituição do Brasil”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º 2, Abril de 1999, p. 25).

supranacional y de un Tribunal de Justicia<sup>699</sup>. No tendría razón de ser, pues, en términos jurídicos, la oposición manifestada en alguna ocasión por Argentina contra la implantación de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR<sup>700</sup>.

La referencia a la reciprocidad supone un trato de correspondencia mutua de un Estado con otro, de manera que las distintas competencias delegadas por los Estados Partes a la organización internacional tengan un valor equiparable. En otras

---

<sup>699</sup> Destaca CIENFUEGOS MATEO: "También es proclive a la integración regional la cláusula de la Constitución argentina, que atribuye competencia al Congreso Nacional para la celebración de tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, por mayoría absoluta de los miembros del Congreso, y establece la jerarquía de los actos dictados por sus órganos sobre las leyes. La trascendencia del artículo 75 radica en que resuelve las dos cuestiones centrales que, desde el punto de vista jurídico, "conflictuaban la integración. El primero es el de la constitucionalización de esta forma asociativa; mientras por el segundo queda definido el orden de prelación que en nuestro ordenamiento tienen a partir de ahora los tratados de integración y el derecho derivado emergente de ellos"(...). Pero deja planteados algunos interrogantes en la medida en que subordina la integración a los principios de igualdad y reciprocidad, que no siempre son compatibles con el desarrollo de un proceso de integración, y otorga cierta prelación a la integración latinoamericana. Estos aspectos pueden entrañar dificultades para la incorporación y el cumplimiento de las normas del Mercosur y de otras Organizaciones en las que pueda participar" (CIENFUEGOS MATEO: "La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del Mercosur", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N°. 3, 2001, p. 22; texto de artículo publicado también en *Recht und Europa*, Band 5, Vorstand des Instituts für Völkerrecht, Europarecht und Internationale Beziehungen und Leiter des ZER, pp. 369-417).

Corroborar la interpretación literal de la Constitución: KERBER: *MERCOSUL e...*, cit., pp. 106, 117 y 133; CANOSA, A.: "El MERCOSUR en el actual escenario mundial", *A integração rumo ao século XXI*, V Encontro Internacional de América do Sul, A. Mello Proença (org.) e S. M. Biocca, Pelotas, 1996, pp. 23-24; en relación con Argentina y Paraguay: ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA: "Análisis de la génesis de un Mercado Común del Sur: la supranacionalidad", *A integração rumo ao século XXI*, cit., p. 233.

<sup>700</sup> ROCHA D'ANGELIS, W.: *MERCOSUL...*, cit., p. 132.



palabras, según SAN MARTINO DE DROMI, la delegación de competencias “debe serlo en condiciones de reciprocidad, es decir que los demás Estados concurrentes deleguen iguales competencias de soberanía; e igualdad en tanto y en cuanto los derechos y obligaciones emergentes resulten proporcionalmente iguales a la delegación que se efectúe”<sup>701</sup>.

La referencia a la igualdad puede entenderse como una forma subrogatoria de la soberanía de los Estados Partes ya que ésta “no sufre recortes, sino que sólo ha resignado competencias incorporando sustitutivamente mecanismos de compensación política, en función de esas diferencias o asimetrías”<sup>702</sup>.

Destacaremos asimismo de la Constitución argentina, su art. 75, aptdo. 22, en virtud del cual: “Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”. Se establece así el valor jerárquico de las normas una vez que son incorporadas por el Estado argentino.

## ***2. Brasil y la necesidad de una reformulación constitucional.***

La Constitución de la República Federativa del Brasil recoge en su art. 4º. los Principios por medio de los cuales se rige en sus relaciones internacionales, siendo ellos: I. Independencia nacional; II. Prevalencia de los Derechos Humanos; III. Autodeterminación de los pueblos; IV. No intervención; V. Igualdad entre los pueblos; VI. Defensa de la paz; VII. Solución pacífica de los conflictos; VIII. Repudio del terrorismo y del

---

<sup>701</sup> SAN MARTINO DE DROMI: *Industria y comercio...*, p. 100.

<sup>702</sup> LOMBARDI: “Un Tribunal de Justicia...”, cit., pp. 165-166. Cfr. LOPRESTI, R. P.: *Las Constituciones del Mercosur*, Buenos Aires, 1997, p. 95.

racismo; IX. Cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; y X. Concesión del asilo político.

A estos diez principios, se agrega un párrafo único que establece: “A República Federativa do Brasil buscará a integração económica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latinoamericana de nações”<sup>703</sup>.

En el art. 4, pfo. único, Brasil reglamenta de forma vaga el objetivo de búsqueda de la integración latinoamericana contemplando el formar una comunidad latinoamericana de naciones. No parece haber en el texto constitucional ninguna disposición expresa de admisibilidad de la supranacionalidad y de la delegación de poderes<sup>704</sup>. El art. 4, pfo. único, constituye una

<sup>703</sup> Escribe ESTRELLA FARIA: “Define, assim, a Lei Magna do Brasil o empenho nacional na busca de objetivos mais amplos para a América Latina que os acordados no Tratado de Assunção.

É interessante também destacar que a integração proposta o é dos *povos*, e não das *nações*, o que mais amplia aqueles fins delineados no dispositivo mencionado, já que a noção de *povo* é mais ampla e tem conotações culturais diferentes de *nação*, que poderia restringir o movimento integracionista aos acordos intergovernamentais, enquanto o vocábulo *povos*, pressupõe a participação da denominada sociedade civil, com seu mosaico de etnias, línguas, costumes, tradições, folclores que formam toda a riqueza cultural desta nossa “Latino América” (ESTRELLA FARIA, G. T.: “Contratos internacionais e mercados integrados”, *Estudos sobre a integração*, W. R. FARIA (Org.), Associação de Estudos de Integração Européia no Brasil, Porto Alegre, 2000, p. 36).

<sup>704</sup> En tal sentido, PALADINI, G.: “Internalización de las normas provenientes del MERCOSUR en el ordenamiento jurídico de cada Estado parte”, Ciclo de Conferencias 1997. Instituto de Investigación y Técnica Notarial, 25 de septiembre de 1997, Montevideo, p. 3.

Por su parte, VÁZQUEZ, refiriéndose al art. 4 de la Constitución brasileña, escribe: “Sin embargo, algunos especialistas brasileños en el tema juzgan que esta constitución no permite la creación de un órgano supranacional, pues los arts. 22, 23 y 24 que contienen el régimen de distribución de competencias, serían el más serio obstáculo a

norma de alcance general que señala objetivos referentes a una integración latinoamericana, sin definir el modelo, demostrando sólo una voluntad política<sup>705</sup>. Con todo, existen autores que observan que, por formar parte el art. 4 de la parte permanente de la Constitución brasileira, estaríamos ante un objetivo programático. Así para FERREIRA FILHO se trata de “um objetivo prefixado para a política internacional do Brasil”<sup>706</sup>. Em esa línea, PEROTTI señala que “el *constituyente* de 1988, ya desde el art. 4º. (...) define la Integración como “um dos Principios Fundamentais da Constituição”. De allí que otorgar un contenido exiguo, demasiado limitado o desnaturalizado, por aplicación de otras reglas, traduce a todas luces una actitud contraria a la intención del legislador, cuando no al texto expreso”<sup>707</sup>.

Inclusive para algún autor como NOGUEIRA DA SILVA, el art. 4, por su contenido, permite contornar el obstáculo a la admisión del instituto de la supranacionalidad, afirmando que no

---

la integración ya que en ellos no se menciona la posibilidad de delegación en un orden comunitario” (VÁZQUEZ: “El Mercosur y su necesaria complementación...”, cit., 25).

MONTEIRO REIS subraya la conveniencia de alterar la norma del párrafo único del art. 4, buscando dar a su texto un carácter más específico, “como fizeram os países europeus e, na América do Sul, a Argentina (arts. 75-24) e o Paraguai (art. 175). O Uruguai, outro parceiro do Mercosul, possui norma de teor semelhante ao o da norma integracionista brasileira (art. 6º)” (MONTEIRO REIS: “Interpretação Constitucional do Conceito de Soberania –As possibilidades do Mercosul–”, *Mercosul. Integração Regional...*, cit., p. 948). En esta misma página, advierte de la necesidad de una previa revisión en las normas constitucionales distribuidoras de competencias en el supuesto de una iniciativa para la creación de un Tribunal de Justicia para el MERCOSUR.

<sup>705</sup> En tal sentido, ALMEIDA, E. A. P.: “Análisis de la génesis de un Mercado Común del Sur. La supranacionalidad”, *Revista Direito Internacional & Mercosul*, 1996, N° 1, pp. 69-78.

<sup>706</sup> FERREIRA FILHO, M.: *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, p. 21.

<sup>707</sup> PEROTTI: “La Supranacionalidad...”, cit., pp. 50-51.

existe necesidad de cualquier alteración del texto constitucional para la admisión de un Tribunal del MERCOSUR. Así, este autor escribe: “No que toca ao princípio da soberania nacional estampado na Constituição brasileira (art. 1º, I, com os reflexos contidos nos artigos 20, VI, 21, I e III, 84, VII, VIII, XIX e XX) e com a integração infraconstitucional pelos artigos 780 a 790 do Código de Processo Penal, 215 a 229, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, más especificamente –para relações civis e comerciais– pelos artigos 88, 89 e 90, do Código de Processo Civil, nenhum óbice *jurídico* parece impedir a existência daquele tribunal”<sup>708</sup>.

En el fiel de la balanza, escribiría el brasileño REZEK, Juez de la Corte Internacional de Justicia:

*“Por isso me pergunto: o que faltaria para o Supremo Tribunal Federal se ele o quisesse, se ele sentisse que é essa a aspiração coletiva? O que faltaria para entender possível, à luz da Constituição do Brasil, tal como hoje escrita, uma integração envolvente de alguma supranacionalidade, se está escrito –parágrafo único do art. 4º, no vestibulo da Constituição de 1988 –que o Brasil buscará a integração económica como os demais países da América Latina –*

---

<sup>708</sup> NOGUEIRA DA SILVA, P.: “A integração do Mercosul”, **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 2, N.º 2, Abril de 1998, p. 178.

En un sentido parecido, CÁRCOMO LOBO: “Voltando ao normativo inscrito no parágrafo único do artigo 4º extrai-se da sua leitura que o Brasil dispõe de autorização constitucional para buscar a integração em uma comunidade latino-americana de nações em tudo do o que implica de supranacionalidade e de hierarquia dos tratados de integração” (CÁRCOMO LOBO: “O Direito da integração..”, cit., p. 23; Por motivos de seguridad jurídica, esta autora se muestra, con todo, partidario de la alteración de la Constitución brasileña en *em tudo do o que implica de supranacionalidade e de hierarquia dos tratados de integração*” (CÁRCOMO LOBO: “Mercosul- Realidade ou Utopia?”, cit., p.104).

*vejam que o adjetivo económica aparece antes de política, social e cultural.*

*Já nos foi ensinado, em outras partes do mundo, que a “integração económica” não é uma expressão literária, e sim uma expressão de conteúdo técnico certo. Ou se leva a sério o constituinte, quando ele diz que o Brasil buscará a integração, assumindo todas as consequências desse fato, ou se parte para uma postura mais conservadora: o Constituinte não foi expresso, portanto o Brasil é um país ainda inibido em relação ao propósito integracionista, enquanto o Congresso nacional não se anima a mudar as coisas”<sup>709</sup>.*

De todos modos, como puede apreciarse, la corriente doctrinal mayoritaria se pronuncia en favor de una interpretación constitucional que imposibilita un despliegue integracionista sin una revisión constitucional al respecto<sup>710</sup>, por entender que la norma constitucional del art. 4 es de naturaleza meramente programática, de manera que la cesión de competencias a una organización internacional supranacional exige una norma

---

<sup>709</sup> REZEK, F.: “Tratados e suas relações com o ordenamento jurídico interno: antinomia e norma de conflito”, **Mercosul: uma nova realidade jurídica, Revista do Centro de Estudos Jurídicos**, Maio-Agosto 1997, (disponible en Internet: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo1.htm>).

<sup>710</sup> Además de las referencias hechas al efecto, asimismo procede traer a colación a: BAPTISTA: “As instituições do Mercosul...”, cit., pp. 57-59 y 68; **Id.: Le MERCOSUL...**, cit., p. 179; KERBER: **MERCOSUL e...**, cit. pp. 103, 112, 117 y 133; PIZZOLO, C.: **Pensar en el Mercosur**, Mendoza, 1998, p. 198; ORTEGA y BRIZZIO: “Integración y solución de conflictos: perspectivas y propuestas para el Mercosur”, **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 3, N.º 2, Abril de 1999, p. 102; DE ARAUJO, N.: “Solução de Controvérsias no Mercosul. A via institucional do Tratado de Assunção e o Protocolo de Las Leñas”, p. 7 (disponible en Internet: <http://www.dip.com.br>); CALÁBRIA: **Representação comercial no Mercosul...**, cit., p. 37.

específica que evite problemas derivados de la división de opiniones en materia de interpretación constitucional<sup>711</sup>, a menos que hubiese disposición para admitir la teoría de los poderes implícitos<sup>712</sup>.

La cesión de competencias jurisdiccionales sería conveniente que fuese acompañada de una cobertura normativa. A mayores de la problemática expuesta respecto de la supranacionalidad, algunos autores se refieren a la cuestión específica de la creación de un órgano judicial para el MERCOSUR. Al respecto, subraya MORÍNEGO cómo, habiéndose expresado los representantes de las Cortes Supremas de Argentina, Paraguay y Uruguay, en la reunión que, en septiembre de 1996, daría lugar a la “Carta de Ouro Preto”, en el sentido de que harían las gestiones pertinentes para que los gobiernos de sus países aceptasen la creación de un Tribunal del MERCOSUR, como órgano supraestatal, los representantes del Supremo Tribunal del Brasil no se sumaron a tal iniciativa “argumentando que su país encuentra un impedimento constitucional para hacerlo en el artículo 5 de la Ley

---

<sup>711</sup> En favor de que se proceda a una revisión constitucional al efecto en el Brasil: ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA: “O ordenamento jurídico da União Europeia e do Mercosul”, *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, cit., p. 291; PEREIRA DE ALENCAR, M.<sup>a</sup> L.: “A Constituição brasileira e o Mercosul (posicionamentos doutrinários)”, *Revista Diálogo Jurídico*, Ano I, Vol. N.º 3, Junho 2001, p.11.

<sup>712</sup> Para RIBEIRO BASTOS y GANDRA MARTÍNS, la presencia del dispositivo contenido en el art. 4 demuestra inclusive la opción del gobierno brasileño en cuanto a las formas supranacionales: “O texto constitucional não esclarece de maneira expressa a forma que esta integração deve guardar respeito aos princípios clássicos da soberania ou se envolve a possibilidade da integração em organismos supranacionais. Quer-nos parecer, no entanto, que a mera existência do artigo implica uma opção por esta última forma. Do contrário, seria desnecessário, posto que a organização sem caráter supranacional já existe na América Latina. De outra parte, a expressão integração envolve certamente a participação em entidades que não sejam de cunho meramente participativo” (RIBEIRO BASTOS, C. e GANDRA MARTINS, I.: *Comentário à Constituição do Brasil*, São Paulo, Vol. 1, 1988, p. 466).

de Leyes. Si el Brasil decidiese acompañar la idea –dijeron– el gobierno debería promover la reforma constitucional mediante el voto mayoritario del Congreso”<sup>713</sup>.

Por su parte, para MELO LORENTZ, el art. 92 de la Constitución brasileña representa también un impedimento para la creación de un Tribunal de Justicia supranacional del MERCOSUR, pues dicho artículo relaciona bajo la forma de **numerus clausus** los órganos del Poder Judicial nacional; asimismo, obstaculizaría dicha creación el citado art. 5, en su aptdo. XXV, dado que establece que toda lesión o amenaza debe ser apreciada por el Poder Judicial nacional<sup>714</sup>. Esta autora termina subrayando: “A revisão constitucional, estabelecida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, seria uma boa oportunidade para a modificação desses dispositivos, no sentido de permitir a supranacionalidade no MERCOSUL”<sup>715</sup>.

---

<sup>713</sup> MORÍNEGO: *El orden jurídico supranacional*, cit. p. 77.

<sup>714</sup> TRABUCO: *A importância de um tribunal...*, cit., pp. 40-41; KERBER da pie a una lectura más integracionista del art. 5.º de la Constitución brasileña: “Tal dispositivo poderia ser interpretado como uma limitação constitucional à aceitação da jurisdição do tribunal supranacional sobre conflito, cuja competência recai em órgãos do Poder Judiciário brasileiro. Porém, em oposição a esse entendimento cabe simplesmente citar o art. 7.º das Disposições Transitórias da Constituição brasileira, o qual, o Brasil propugnará pela formação de um Tribunal internacional dos Direitos Humanos” (KERBER: “Mercosul e a supranacionalidade: possibilidades à luz das Constituições dos Estados-Membros”, *Mercosul, ALCA...*, Vol. I, cit., p. 260).

<sup>715</sup> MELO LORENTZ: *Supranacionalidade no MERCOSUL. A Doutrina, os Governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração*, Curitiba, 2001, p. 91.

VIANA SANTOS y RULLI JÚNIOR se refieren a la pérdida de poder de los Tribunales Supremos, fruto de la cual podrían adivinarse algunas resistencias: “Ao se estabelecer um Parlamento ou um Tribunal, nessa órbita, redundará em retirar poder dos Tribunais de cúpula de cada país do bloco e, como consequência, perda de soberania, exigindo mundança nas cartas constitucionais. A previsão de órgãos

No encontramos, pues, en la Constitución brasileña disposiciones expresas que permitan la transferencia o delegación de competencias a organizaciones de integración económica con vocación de construcción de un Mercado Común, lo cual repercute en las dificultades con que Brasil podría encontrarse a la hora de apoyar una revisión tanto en materia institucional como normativa en el marco del MERCOSUR<sup>716</sup>.

Podríamos si acaso, como muestra de una tendencia a la cesión de competencias, hacer referencia al art. 7º. de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, el cual establece que Brasil propugnará la formación de un Tribunal Internacional de los Derechos Humanos<sup>717</sup>. En relación con este particular y con la conveniencia de proceder a la creación de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR, escribe LOMBARDI: “Podría afirmarse que la

supranacionais exigirá vontade política para a mudança” (VIANA SANTOS y RULLI JÚNIOR: *Mercosul...*, cit. p. 2).

Una respuesta a esas posibles objeciones ya había sido dada por ACCIOLY, poniendo por encima los intereses del Estado: “Ao que parece, o STF, zeloso de sua competência, crê que perderá poder com o Tribunal do Mercosul, porém, as competências de um e de outro tribunal seriam completamente distintas. Em verdade, são os Estados que, *a priori* pretendem ver cumpridos os objetivos comuns estipulados no Tratado que eles próprios assinarem, e, se não houver uma uniformidade e uma simultaneidade no cumprimento das normas, ou seja, se deixarmos ao critério de cada Estado-Parte a incorporação e a interpretação das normas comuns, não se alcançara jamais uma integração plena” (ACCIOLY: “Perspectivas da Soberania e a Democracia Contemporâneas no Contexto dos blocos econômicos”, *O Mercosul e as ordens jurídicas...*, cit., p. 108).

<sup>716</sup> DE ARAUJO señala que la creación de un Tribunal de Justicia en el MERCOSUR exigiría, en el Brasil, una expresa mudanza del orden constitucional vigente (DE ARAUJO, N.: “Solução de Controvérsias no MERCOSUL”, *Mercosul. Integração regional e Globalização*, Borba Casella, Coord., Rio de Janeiro-São Paulo, 2000, p. 111. En parecido sentido, se manifiesta en la p. 137. En igual sentido, CARVALHO DE SOUZA, J. R.: *Constituição Brasileira. Tribunal de Justiça do Mercosul*, Curitiba, 2001, p. 22 y passim.

<sup>717</sup> BIOCCA: *Claves político-jurídicas...*, cit., p. 78.



admisión de este Tribunal Internacional se compadece con el principio constitucional del artículo 4º, que acuerda prevalencia a los derechos humanos, pero por igual razón se podría también sostener que otros principios del artículo 4º fundamentan la necesidad de establecer un Tribunal Permanente; ellos serían el principio VII de solución pacífica de los conflictos; el IX de cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad, y el párrafo único que procura la integración, no sólo en lo económico sino también en lo político, social y cultural”<sup>718</sup>. NOGUEIRA DA SILVA apunta que “em nada afetaria a soberania brasileira, tal como estatuida na atual Constituição Federal... a criação do eventual Tribunal do Mercosul, de natureza supranacional”<sup>719</sup>. En la misma línea PEROTTI, refiriéndose al art. 5, aptdo. 35 de la Constitución brasileña, que a primera vista pareciera impedir delegar competencia en un tribunal: “en puridad de términos la constitución de un tribunal comunitario no puede entrar en contraposición con la citada cláusula constitucional por las siguientes razones: (...)”<sup>720</sup>.

---

<sup>718</sup> LOMBARDI: “Un Tribunal de Justicia...”, cit., p. 167.

<sup>719</sup> NOGUEIRA DA SILVA: “Ajuste jurídico do Mercosul”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 1, N.º 2, septiembre 1997, p. 189.

<sup>720</sup> PEROTTI: “La Supranacionalidad desde la óptica del Derecho Constitucional de los Estados Partes del Mercosur. El Caso Brasil”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 2, N.º 6, diciembre de 1998, pp. 53 y 54-56.

El texto del citado artículo es el siguiente: “Todos são iguais ante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à prioridade, nos termos seguintes:

Inc. XXXV: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Esta norma enuncia el llamado principio de universalidad de la jurisdicción.

Respecto al binomio Brasil-supranacionalidad, subrayó REDRADO: “(...) Brasil, por una parte, ha tenido una postura reticente para la conformación de organismos supranacionales, si bien ha dado señales para comenzar a discutir la temática, y por, la otra, a que perdería parte de su peso específico, relación que también cambiaría con la posible incorporación de nuevos socios en los próximos años”<sup>721</sup>.

Ya en un plano de procura de una revisión constitucional, resultarán bien claras las palabras de MEDEIROS KLAES a favor de la introducción de la dimensión supranacional: “Faz-se preciso, então, que os Estados membros, principalmente o Brasil e o Uruguai, reexaminem o conceito clássico de soberania nacional, interna e externa, em suas Cartas Constitucionais, modificandoas para que a integração regional seja reconsiderada em dimensão supranacional, superando-se, dessa forma, as limitações relativas a utilização dos mecanismos que integram o Sistema de Solução de Controvérsias e as que decorrem da natureza intergovernamental do Direito da Cooperação, originário e derivado”<sup>722</sup>.

---

<sup>721</sup> REDRADO: “De la institucionalidad...”, *El futuro...*, cit. p. 232.

<sup>722</sup> MEDEIROS KLAES, M<sup>a</sup>. I.: “Tribunal Supranacional: necessidade premente para o Mercado Común”, *Los procesos de integración...*, cit., p. 504 (en favor de un modelo constitucional abierto a la supranacionalidad, el cual supere las trabas del art. 105, aptdo. III, pfo. A, de la Constitución del Brasil, y de los arts. 83 y 256, de la Constitución del Uruguay, se manifestaría este autor en la p. 503).

A favor de un cambio en el sistema constitucional brasileño para favorecer la creación de un Tribunal de Justicia en el MERCOSUR: ROCHA D'ANGELIS: *MERCOSUL...*, cit., p. 132.

Evidentemente, las dificultades jurídicas son las más fácilmente remontables<sup>723</sup>. El problema jurídico, en el caso del Brasil, amén del temor a poner límites a su mayor peso dentro del Mercosur, aparece rodeado de todo tipo de prevenciones en contra del proceso de integración. En tal sentido, ya pudimos adelantar que: “As dificuldades constitucionais do Brasil (em maior medida) e do Uruguai em dotar o Mercosul de um caráter mais autônomo constituem um empecilho ao desenvolvimento do processo de integração, dado que as decisões adotadas no marco intergovernamental são sempre monitoradas conforme os interesses dos países, não sendo observado o projeto maior que significa o Mercosul. (...) Por outro lado, no caso do Brasil, à parte da questão constitucional aparente, há a problemática, originada por interesses diversos, de uma certa desconfiança em alguns setores da Administração Pública com respeito a uma possível abertura de soberania do Brasil. Há a idéia de que o atual sistema de recepção de normas internacionais previsto na Constituição Federal protegerá o Brasil de acordos com outros países ou organizações internacionais, que venham a pôr em risco a soberania brasileira, mercado e empresas. O preceito constitucional brasileiro à recepção de normas internacionais serviria, na opinião de muitos, para conter os ânimos entreguistas

---

<sup>723</sup> En tal sentido, en relación con la creación del Parlamento del MERCOSUR, escribe JUCÁ: “Não há dúvida a esta altura de que é necessária uma adaptação do texto da Constituição Brasileira de 1988, para acolher a existência e funcionamento de um Órgão de Representação da sociedade correspondente ao espaço de integração, qual seja um Parlamento do Mercosul, e, também que estas alterações não serão necessariamente de monta e complexidade, antes, serão tópicas, e marcando-se pelo estabelecimento de um mecanismo próprio para os objetivos e finalidades do Mercosul e sua evolução” (JUCÁ: *Parlamento do Mercosul. Alterações...*, cit., p. 148).

de possíveis governantes vinculados às forças do capital internacional”<sup>724</sup>.

Con todo, en medio de un ambiente suspicaz para con el integracionismo, amén de las ya citadas, son reiteradas las voces que en Brasil muestran su preocupación ante el freno que para la integración supone la opción intergubernamental. En tal contexto, debemos señalar que, con motivo de la revisión constitucional llevada a cabo durante los años 1993 y 1994, fue sometida a deliberación una propuesta efectuada por el Diputado Federal, Adroaldo Steçreck, inspirada en el art. 8 de la Constitución portuguesa, subrayándose asimismo que la iniciativa “encontrava justificativa nos exemplos dos países integrantes da Comunidade Europeia”. La propuesta de enmienda al texto constitucional venía a agregar dos nuevos párrafos al art. 4 de la Constitución Federal de 1988, los cuales serían sumados al actual párrafo único. La enmienda propuesta, que fue rechazada por el Plenario del Congreso Nacional, tenía el siguiente texto: “a) as normas gerais e comuns do Direito Internacional Público são parte integrante do ordenamento jurídico brasileiro; b) as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte vigoram na ordem interna, desde que expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos”. Con base en el segundo párrafo hubiera

---

<sup>724</sup> MARTÍNEZ PUÑAL e SANTOS CARNEIRO: “O futuro do Mercosul: crises...” cit., p. 4525.

Por lo que respecta a la posición brasileña contraria a la creación de un Tribunal de Justicia, ésta sería resaltada por ETCHEVERRY y ETCHEVERRY en los siguientes términos: “Por ahora, parece ser la voluntad política del Brasil la predominante en la cuestión jurídica, y ella se pronuncia por no avanzar más allá de la instancia arbitral creada en el Protocolo para la Solución de Controversias (ETCHEVERRY y ETCHEVERRY: *MERCOSUR. Negocios y empresas*, cit., p. 116).

sido posible argumentar en favor de una cobertura para la creación de un Tribunal de Justicia para el MERCOSUR<sup>725</sup>.

### ***3. Paraguay y su nueva constitución de corte supranacionalista.***

En la Constitución paraguaya de 1992, concretamente en su art. 103, en materia de integración se dispone lo siguiente: “El Estado favorecerá el proceso de integración de los países latinoamericanos, para acelerar su desarrollo equilibrado y aumentar el bienestar común, en función de los intereses de la República y sin detrimento de su soberanía”.

Se dispone en el art. 143 que el Estado, en el ejercicio de las relaciones internacionales, se ajustará, entre otros, al principio de cooperación.

En cuanto a la pertenencia a organismos internacionales, el art. 144 de la Constitución paraguaya, con referencia a los Tratados de integración, se pronuncia en los siguientes términos: “La República del Paraguay renuncia a la guerra, pero sustenta el principio de legítima defensa. Esta declaración es compatible con los derechos y obligaciones del Paraguay en su carácter de miembro de la ONU y de la OEA, o como parte en tratados de integración”.

---

<sup>725</sup> Con todo, a PEROTTI le “parecen convincentes” las razones de aquéllos que entienden que, de acuerdo con la Constitución brasileña vigente, es posible la participación de dicho país en un proceso de integración con órganos supranacionales (PEROTTI: “La Supranacionalidad desde la óptica...”, cit., pp. 50-51). En la p. 55 sería bien explícito al respecto: “Teniendo en cuenta, las limitaciones propias de no ser estudiosos del Derecho Constitucional de Brasil, creemos, en modesta opinión, que es viable, desde el punto de vista constitucional, la participación de dicho país en un proceso de integración con órganos supranacionales”.

Será en el art. 145 en el que podremos encontrar una cláusula que posibilita la cesión de competencias legislativas y jurisdiccionales, cuando dispone: “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. Dichas decisiones sólo podrán ser adoptadas por la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”<sup>726</sup>.

A pesar de no prever de forma expresa la posibilidad de delegar poderes soberanos a organismos comunitarios, habrá de entenderse, con todo, que “a delegação de poderes é corolário da própria supranacionalidade, ou seja, o instituto para sua

---

<sup>726</sup> En relación con este artículo, subraya MORÍNIGO: “Al aceptar autoridades supranacionales en condiciones de igualdad, captamos la realidad de un mundo que convoca a profundizar canales de cooperación y nos ponemos a tono con obligaciones asumidas en el contexto del Mercosur. Sin órganos supraestatales, la integración no funciona, sólo es una interminable y bella declamación de principios y aspiraciones” (MORÍNIGO: *El orden jurídico supranacional*, cit., p. 35).

En sintonía con lo expuesto, escribe CIENFUEGOS MATEO: “La Constitución paraguaya se refiere correctamente a un “orden jurídico supranacional” al que le atribuye gran alcance, puesto que no subordina su existencia a la exigencia de la reciprocidad, lo que suele ser incompatible con un proceso de integración, sino a otros prius más avanzados, como la vigencia de los derechos humanos, la justicia, la cooperación y el desarrollo. Además, no circunscribe ni prioriza la integración al ámbito latinoamericano. En fin, establece como garantía procedimental la toma de decisiones por mayoría absoluta de cada Cámara de su Congreso. La única sombra que arroja este precepto estriba precisamente en esta garantía procedimental, porque podría referirse no sólo a los tratados constitutivos, como parece lo más lógico, sino también a su derecho derivado, en cuyo caso chocaría frontalmente con la esencia misma de la supranacionalidad” (CIENFUEGOS MATEO: “La recepción y aplicación...”, cit., p. 22 ).

viabilidade, pressupõe a delegação de poderes”<sup>727</sup>. Para KERBER resulta claro que “a Constituição do Paraguai, de 1992, outorga possibilidade de efetiva participação deste país em processos de integração, como também prevé claramente a sua permissão à criação da Corte de Justiça permanente do MERCOSUL”<sup>728</sup>.

En lo que concierne a la referencia a las condiciones de igualdad con otros Estados se nos eximirá aquí de reiterar lo dicho sobre este asunto por lo que respecta a la Constitución argentina.

Se puede percibir, pues, que la Constitución paraguaya habilita al país para formar parte de organismos supranacionales.

Destacaríamos otras normas relevantes conectadas con el asunto que nos ocupa, como serían el art. 137, aptdo. 11, el cual expresa: “La ley suprema de la República es la Constitución, y ésta, los tratados, 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 Positivo nacional en el orden jerárquico mencionado”. Otro sería el art. 141, en el cual se dispone que “Los tratados internacionales, válidamente celebrados, aprobados por la ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueron canjeados o depositados, formarán parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el art. 137”.

---

<sup>727</sup> BIACCHI GOMES: “União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade”, cit., p. 186. En el mismo sentido, este autor en ***Blocos Económicos...***, cit., p.142.

<sup>728</sup> KERBER: ***MERCOSUL e...***, cit., p. 133 (en un sentido favorable, asimismo, en las pp. 108, 112 y 117).

#### **4. Uruguay y la conveniencia de una reformulación constitucional.**

El art. 4º de la Constitución del Uruguay dispone: “La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que en adelante se expresará”.

Por su parte el art. 6º rige en los siguientes términos:

*“En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos.*

*La República procurará la integración total y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”<sup>729</sup>.*

---

<sup>729</sup> GROS ESPIELL advierte sobre la compatibilidad entre la Constitución uruguaya y el Tratado de Asunción: “El artículo 50 de la Constitución uruguaya ordena que el Estado oriente el comercio exterior protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación. El Tratado de Asunción, --que abre la posibilidad de fomentar la exportación al crear un mercado común de doscientos millones de seres humanos abierto a las exportaciones uruguayas-- y que además establece normas como su artículo 4, para inhibir importaciones cuyos precios están influenciados por subsidios, *dumping* o cualquier otra práctica desleal, constituye una forma particular y específica de dar cumplimiento a la referida norma constitucional” (GROS ESPIELL: **Temas Internacionales**, cit., p. 567).

“Actualmente no se discute ya la compatibilidad del Tratado de Asunción en los sistemas constitucionales de los Estados Partes. Es un extremo unánimemente aceptado, que se funda hoy, además, en textos constitucionales expresos, más o menos explícitos de los cuatro Estados Partes” (GROS ESPIELL: “Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos”, cit., p. 130).



A pesar de que la Constitución uruguaya no dispone en su ordenamiento jurídico de forma expresa acerca de la supranacionalidad y de la delegación de poderes, la respuesta a la pregunta de si la Constitución uruguaya, así sea de forma implícita, acepta o no el principio de supranacionalidad ha suscitado debate. Mientras que algunos juristas, haciendo una interpretación amplia de la constitución uruguaya, opinan que sí lo acepta<sup>730</sup>, SAN MARTINO DE DROMI entiende que dicha norma “tiene un claro sentido programático, en tanto proporciona criterios de interpretación que permitan al Uruguay participar en procesos de integración con países de la región para defender sus economías”<sup>731</sup>. “Sin embargo --continúa esta autora--, como la Constitución no se pronuncia sobre una regulación supranacional, puede entenderse que la integración que se promueve es sólo de naturaleza intergubernamental, sin prever expresamente la posibilidad de realizarla en el marco de organizaciones

---

<sup>730</sup> PALADINI: “Internalización de las normas provenientes...”, cit., p. 4. En favor de la necesidad de una reforma constitucional en Brasil y Uruguay: BIACCHI GOMES: ***Blocos económicos...***, cit., pp. 143-144. PAOLILLO, con anterioridad al T. A., afirmaba que dentro de la expresión *integración social y económica* caben “todas las formas institucionales que puede adoptar la integración, desde aquéllas que se basan sobre esquemas predominantemente intergubernamentales hasta la forma más avanzada de supranacionalidad” (PAOLILLO, F. “Las normas constitucionales sobre integración económica y social”, ***Estudios sobre la Reforma Constitucional***, Cuadernos N.º 19, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1967, p. 203).

<sup>731</sup> SAN MARTINO DE DROMI: ***Industria y comercio...***, cit., p. 106.

Por su parte, para CAGNONI: “(...) con la norma o disposición programática del inciso 2º artículo 6º de la Constitución o sin ella, el tema de la integración no es en sí mismo inconstitucional. El problema de la inconstitucionalidad aparece después, cuando empezamos a operar sobre el concepto de la integración”. “Por lo dicho, el Derecho Comunitario, el Derecho de una comunidad, requiere en nuestro caso, para recortar la dimensión soberana, la reforma constitucional o la requiere en cualquier estado (...)” (CAGNONI, J. A.: “El abogado y el Derecho constitucional y administrativo”, Comisión de Publicaciones del Colegio de Abogados del Uruguay, ***El papel del abogado...***, cit., pp. 8 y 11, respectivamente).

supranacionales”. En esa línea, ESTEVA GALLICCHIO y FRUGONE SCHIAVONE ya habían escrito que “necesariamente habrá que reformar el texto constitucional para que el Uruguay pueda someterse a decisiones de organismos supraestatales”<sup>732</sup>.

---

<sup>732</sup> ESTEVA GALLICCHIO y FRUGONE SCHIAVONE, con referencia específica al MERCOSUR, subrayan: “Para que la institucionalización definitiva del proceso de integración se concrete en la existencia de un órgano u órganos supranacionales cuyas decisiones sean directamente aplicables a los sujetos internos de los Estados miembros será menester realizar reformas constitucionales” (ESTEVA GALLICCHIO, E. y FRUGONE SCHIAVONE, H.: “En torno al Tratado de Asunción. Algunas reflexiones desde la perspectiva del Derecho Constitucional”, en *Revista Trimestral de la UCUDAL*, N.º. 20, Montevideo, 1991, p. 15, y *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, T. VIII, N.º 44, 1991, p. 102).

“El régimen de distribución de competencias impuesto por la Constitución uruguaya –al igual que su similar brasileño– vedaría cualquier intento de transferir competencias legiferantes a un órgano comunitario” (PIZZOLO: *Pensar el Mercosur*, cit., p. 215); SEITENFUS, R. y VENTURA, D.: *Introdução ao Direito Internacional*, I, Porto Alegre, 1999, p. 199.

“A Constituição da República Oriental do Uruguai –subraya FREITAS LIMA VENTURA--, não contém, assim como a carta brasileira, menção à supranacionalidade ou a ordem jurídica comunitária, tampouco definição de hierarquia normativa entre regras internacionais e nacionais” ( FREITAS LIMA VENTURA: *A Ordem Jurídica do Mercosul*, cit., pp. 73-74).

Una interpretación contraria a las posibilidades de la supranacionalidad en la constitución uruguaya es asumida por CINARA LOCATELI: *Mercosul. Tribunal Arbitral ou Permanente?*, cit., p. 138; juzgan necesaria la reforma constitucional: MORÍNEGO: *El orden jurídico supranacional*, cit., p. 80; BENÍTEZ GÓMEZ: *Problemas tributarios que plantea...*, pp. 75-76.

En favor de la necesidad de una reforma constitucional en Brasil y Uruguay: BIACCHI GOMES: *Blocos económicos...*, cit., pp. 143-144; CRISTALDO MONTANER habla de que “posiblemente requiere reformas constitucionales en Brasil y Uruguay” (CRISTALDO MONTANER: *Integración...*, cit., p. 108); SEITENFUS, quien subrayaría que: “Ensuite, pour écarter le risque d’être absorbé par l’ALCA, le Mercosur doit aller plus loin et devenir, comme le Traité d’Asuncion le prévoit, un véritable marché commun. Or, tant que les États brésilien et uruguayen ne proposent pas une modification de leur charte fondamentale, leur permettant d’accepter les contraintes de la supranationalité, le Mercosur continuera à démontrer une inquiétante faiblesse institutionnelle, en plus de son déficit démocratique” (SEITENFUS: “Acquis et

De todos modos, apreciando el conjunto de opiniones expuestas, estimamos con DELPIAZO que no cabe duda que el citado art. 6 de la Constitución uruguaya “facilita una interpretación flexible de la Carta Fundamental tendiente a posibilitar, en la medida de lo posible, la adaptación de las normas internas a las exigencias del desenvolvimiento del proceso de integración”<sup>733</sup>. En esa línea, DURÁN MARTÍNEZ apunta que el art. 6 conforma una directiva que “prescribe un mandato al Estado en materia de política exterior que éste debe ineludiblemente procurar cumplir a través de sus órganos. No es lógico entonces suponer que el constituyente no admita los instrumentos jurídicos necesarios para tal integración”, de modo que “no sólo impone una interpretación más flexible de nuestra Constitución en la materia, a efectos de posibilitar la referida integración sino que además, una vez iniciada, no puede ser obstaculizada por ningún órgano del Estado”<sup>734</sup>. “En consecuencia –destaca GROS ESPIELL--, todo acto jurídico que obstaculice la integración será inconstitucional”<sup>735</sup>.

---

dilemmes du Mercosur”, *LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes...*, cit., p. 106).

Para ESTRELLA FARIA: “A simples leitura, sem grandes preocupações interpretativas e comparatistas, nos mostra o desejo dos uruguaios de partir para um universo de integração mais amplo (...) acenando, por sua vez, para a *complementação dos serviços públicos* dos integrandos, o que representa um efetivo passo para a implementação da *livre circulação dos fatores produtivos*”. (ESTRELLA FARIA: “Contratos internacionais...”, cit., p. 36). En el mismo sentido: KERBER: *MERCOSUL e...*, cit., pp. 109, 110, 117 y 133.

<sup>733</sup> DELPIAZO, C. E.: “Armonización jurídica e incorporación de normas jurídicas al Derecho interno del Mercosur”, *Revista de Derecho Administrativo Depalma*, Buenos Aires, 1993, año 5, n.º. 14, p. 603.

<sup>734</sup> DURÁN MARTÍNEZ, A.: “Exposición”, *Solución de controversias en el Mercosur*, UCUDAL, Montevideo, 1992, pp. 31-32.

<sup>735</sup> GROS ESPIELL: *El Derecho de la Integración...*, cit., p. 63.

Queremos decir en relación con estas manifestaciones u otras similares, que no hemos tenido acceso a estudios exhaustivos sobre el asunto. De manera, que nos tememos que algunos autores puedan dar un tratamiento analógico a las problemáticas constitucionales brasileñas y uruguayas, cuando no tiene necesariamente por que ocurrir así. Una cosa es la inexistencia de normas expresas en ambas Constituciones respecto de la transferencia de competencias a órganos supranacionales y otra bien distinta es el alcance de una interpretación sistemática de ambos textos constitucionales que puede llevarnos a resultados distintos.

A lo anterior, quisiéramos añadir la circunstancia de que la naturaleza supranacional no debiera predicarse respecto de los órganos jurisdiccionales en iguales términos a como se hace en relación con los otros órganos. Es verdad que se habla de Tribunales *supranacionales*, pero paradójicamente no se habla de Tribunales *intergubernamentales* y, como subraya DE BIASSE, ello “porque los tribunales arbitrales no tienen naturaleza intergubernamental”<sup>736</sup>. En materia de sentencias, a pesar de sus decisiones tomadas por mayoría y no por consenso, no parece que proceda hablar, en puridad, de decisiones procedentes de órganos jurisdiccionales supranacionales ni mucho menos de órganos jurisdiccionales intergubernamentales. Si entendiésemos que los Tribunales se mueven en un orden distinto del de la intergubernamentalidad o la supranacionalidad, las interpretaciones constitucionales serían susceptibles de

---

<sup>736</sup> DI BIASSE, H. N.: “Introducción al Derecho de la integración con especial referencia al MERCOSUR”, *El MERCOSUR después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos*, Montevideo, 1997, p. 24.

conducirnos a una visión más permisiva en la materia, en cuanto a su encaje constitucional en Uruguay –e incluso en Brasil--<sup>737</sup>.

En un órgano jurisdiccional estamos ante un problema de *gestión* de las reglas del juego de la organización internacional en cuestión que requiere alguna consideración singular. En este sentido, señala PEROTTI: “Si sumamos todos los caracteres mencionados [(a) no representación de los Estados por los jueces del Tribunal, (b) decisión por mayoría que obliga a los Países aún contra su voluntad *so pena* de medidas compensatorias y (c) prohibición de recibir los magistrados instrucciones o mandatos] no es muy difícil reconocer que el Tribunal es un órgano de naturaleza *supranacional*, y esto más allá del hecho que los Gobiernos quieran o no aceptarlo. Es cierto que podría replicarse que estas puntualizaciones parecerían ser más esenciales a la naturaleza de un sistema arbitral, como el creado por el PB que traduce una verdadera nota de supranacionalidad (...)”<sup>738</sup>.

---

<sup>737</sup> Convendría acudir, si no se fuese a una reforma constitucional, a interpretaciones más sistemáticas. No vaya a ser que, con una interpretación demasiado localista pudiera llegar a argumentarse constitucionalmente en contra de la pertenencia de Brasil y Uruguay a la Organización de las Naciones Unidas, donde también se encuentran algunos rasgos supranacionales, tal como al respecto escribe SOBRINO HEREDIA, refiriéndose a las diferencias entre las organizaciones de cooperación o de coordinación y las organizaciones de integración o de unificación: “La diferencia que acabamos de efectuar y que se sustenta en la transferencia de competencias estatales a la Organización no siempre es perfectamente nítida. De ahí que se encuentre Organizaciones que siendo claramente de cooperación incorporan elementos supranacionales, como sucede con la actuación del Consejo de Seguridad de las N.U. en determinadas circunstancias (...)” (SOBRINO HEREDIA: “Las organizaciones internacionales: generalidades”, *Las Organizaciones Internacionales* (M. DÍEZ DE VELASCO), cit., p. 54. Y no abundemos en que, jurisdicción voluntaria aparte, “Todos los Miembros de las Naciones Unidas son “ipso facto” partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia” (art. 93, aptdo. 1 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas).

<sup>738</sup> PEROTTI: “Estructura institucional...”, cit., p. 66.

En todo caso, parece llevar razón TRABUCO cuando subraya que “os problemas levantados pelo estabelecimento de um tribunal comum no seio do Mercosul deveriam ser tratados de forma diferente dos que têm origem na criação de outras instituições supranacionais, com poder decisório ou executivo. Na realidade, estas ultimas colocam questões complicadas relacionadas com o seu processo de votação e a representatividade dos Estados–membros que não são totalmente pertinentes quando consideramos uma instituição judicial”<sup>739</sup>.

Debemos señalar, con todo, que, programática o no, la norma constitucional uruguaya<sup>740</sup>, la posición del Uruguay había sido

---

Se ha pretendido ver en los Laudos Arbitrales un exponente de supranacionalidad. Así, ALMEIDA, refiriéndose a una Mesa Redonda efectuada en Itamaraty (sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil), escribe: “Quanto ao seu grau de supranacionalidade, exprimiu-se o argumento de que essa supranacionalidade está implícita na lógica do processo de integração e já se encontra presente, por exemplo, no sistema provisório de solução de controvérsias, que prevê a aceitação pelos Estados Partes do Protocolo de Brasília de laudos arbitrais formulados por juízes independentes” (ALMEIDA: “A institucionalidade futura...”, cit., p. 15).

<sup>739</sup> TRABUCO: *A importância de um tribunal...*, cit., p. 67.

<sup>740</sup> No cabe duda que el tema de la cobertura constitucional en materia de integración es un tema susceptible de diversas interpretaciones, así puedan tener unas adhesión más general que otras. Por su parte, PEROTTI se sitúa claramente en una órbita de un entendimiento permisivo, tal como puede verse de las conclusiones, de las que entresacamos las que siguen, que presenta en su memoria de Tesis Doctoral, en la cual se ocupa de forma exhaustiva del tema:

“1. En todos los países miembros del Mercosur tienen regulado en sus textos fundamentales una cláusula de habilitación para la integración económica y social del Estado. Las diferencias más importantes que ellas presentan hacen relación a la estructura propia de cada disposición; específica y detallada en los casos de Argentina y Paraguay, y programática en los de Brasil y Uruguay.

4. En primer lugar, en lo que hace al aspecto institucional de la consulta, esto es la posibilidad de aceptar órganos supranacionales, las argumentaciones constitucionales invocadas como óbices resultan susceptibles de una lectura positiva.

proclive, a pesar de partir finalmente de dicho país la iniciativa de la creación de un Tribunal Permanente de Revisión (Protocolo de Olivos), a lograr la creación de un Tribunal de Justicia para el

---

7. En el caso específico de un Tribunal de Justicia de corte supranacional los obstáculos oportunamente reseñados no resultan contundentes si se repara en que, con su constitución, las facultades de los poderes judiciales internos antes que verse afectadas, se amplían significativamente. Al mismo tiempo, lo que sí puede poner en duda la constitucionalidad del proceso de integración es la actitud omisiva de las Partes en establecer un órgano judicial comunitario, en tanto ello provoca una verdadera falta de acceso a la jurisdicción para los particulares. Finalmente, la práctica internacional seguida por los Estados del Mercosur ofrece un argumento adicional cuya importancia no debe ser soslayada.

8. En términos generales, la existencia de las cláusulas de habilitación para la integración económica y social del Estado demuestra que la voluntad del constituyente ha sido permitir tratados internacionales que, a diferencia de aquellos de corte clásico, instituyan órganos supranacionales.

9. Las cuestiones que suscita el segundo interrogante, a saber la viabilidad constitucional de un sistema jurídico comunitario, también pueden ser respondidas de manera permisiva.

10. En efecto, varios elementos confluyen a la hora de fundamentar la afirmación anterior. Inicialmente, debe destacarse que los derechos internos bajo examen, algunos de forma explícita (Argentina y Paraguay) y otros de manera implícita (Brasil y Uruguay), permiten sustentar la superioridad jerárquica de los tratados y actos internacionales sobre las normas legislativas internas que les sucedan o antecedan, así como también la vigencia automática de aquéllos en el seno del derecho nacional y la posibilidad de su invocación por los particulares ante las autoridades estatales, en especial ante los tribunales. Finalmente, cabe enfatizar que:

13. Cada constitución habilita a su turno, a través de los recursos y la interpretación que surgen del ordenamiento jurídico interno, la consolidación del Mercosur mediante la inclusión de órganos supranacionales y la elaboración de un ordenamiento jurídico comunitario.

14. Todos los ordenamientos examinados plantean cuestiones de análisis e interpretación, algunos de una entidad más compleja que la de otros, pero en cualquier caso, ninguna con una transcendencia tal que invalide la afirmación precedente (salvo factores extrajurídicos que por su naturaleza resultan ajenos a esta investigación)".

PEROTTI: ***Habilitación constitucional para la integración comunitaria***, Estudio sobre los Estados del Mercosur, Montevideo, 2004, pp. 1033-1035.

MERCOSUR<sup>741</sup>. En tal sentido, como subraya CINARA LOCATELI: “A proposta de criação de um órgão permanente supranacional não é inédita, já foi alvo de muitos debates, inclusive de proposta dos representantes dos governos paraguayo e uruguayo na I Reunião Preparatória da Conferência sobre Aspectos Institucionais e IV e V Reuniões do Grupo “*ad hoc*” sobre Aspectos Institucionais, realizadas em 1994. Os representantes enfatizaram a necessidade de criação de um Tribunal supranacional responsável pelo desempenho da função judicial comunitária, a partir do pressuposto de relativização do conceito de soberania dos Estados membros, proporcionando a esta instância jurisdiccional independente a competência em matéria comunitária”<sup>742</sup>.

---

<sup>741</sup> BIOCCA: *Claves político-jurídicas...*, cit., p. 81; ROCHA D'ANGELIS: *O MERCOSUL...*, cit., p. 132.

Buena prueba de la posición judicialista uruguayo es el siguiente texto de GROS ESPIELL, escrito ya en 1991, cuando a la sazón era Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay: “En este momento no es impensable, personalmente creo que habrá que ir a la creación de una Corte de Justicia análoga a la Corte de Luxemburgo, lo cual supondrá, es lo que pienso y deseo que así sea, un camino hacia un régimen de supranacionalidad y de verdadera integración económica en su más profundo sentido” (GROS ESPIELL: *MERCOSUR. El Tratado...*, cit., p. 29).

<sup>742</sup> CINARA LOCATELI: *Mercosul. Tribunal Arbitral ou Permanente?*, cit., pp. 121-122.



## CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

A nuestro juicio, el modelo institucional seguido tanto en el T.A. como en el P.O.P.<sup>743</sup> se mueve *a grosso modo* en términos muy próximos a lo que podríamos calificar como “conferencias interministeriales reglamentadas”, en tanto en cuanto las más importantes de las instituciones del MERCOSUR básicamente obedecen a una composición ministerial cuyo funcionamiento está reglado por ambos Tratados Internacionales o por normas de Derecho derivado adoptadas con base en éstas<sup>744</sup>. Esta concepción

---

<sup>743</sup> Para BAPTISTA (*Le Mercosul...*, cit., p. 147): “L’examen de la structure des organes du MERCOSUL nous permet d’indiquer quelques points importants: la continuité du développement des institutions; le fait que celui-ci se fasse de façon graduelle et pragmatique; la persistance de la coopération intergouvernementale; la procédure de l’unanimité et consensus dans les décisions.

Un autre aspect, celui-ci formel, est la symétrie des organes, qui présentent à coté de la composition d’origine des traités, la création de Sections Nationales, dont la composition et l’organisation restent à la charge de chacun des pays.

Certains de ces traits peuvent être retrouvés dans les organes auxiliaires”.

<sup>744</sup> “Na letra, como se disse -subraya ALMEIDA- o Tratado de Assunção nada é mais senão uma reprodução *ipsis litteris* dos mecanismos estabelecidos na Ata de Buenos Aires, ainda que seu espírito formal tenha sido adaptado ao esquema quadrilateral e que, na fase subsequente de negociações internas e externas, o conteúdo substantivo das políticas económicas e comerciais adotadas eventualmente por cada um dos quatro membros originais estivesse longe das características de *ipsis verbis* que seria

respecto a la naturaleza institucional del proceso regional mercosureño fue señalada, en su momento, por ALMEIDA en los siguientes términos: “No plano institucional, a implementação do BENELUX estava a cargo de conferências ministeriais entre os três países, assim como de órgãos mistos económicos e técnicos, com função puramente consultiva. Esses mesmos objetivos e mecanismos são encontrados com as diferenças que se sabe, no Tratado de Assunção, que também previu, como no caso do BENELUX, uma Conferência Inter-Parlamentar de caráter consultivo, mas não um Parlamento dotado de poderes específicos no quadro de uma comunidade de Estados. O BENELUX veio ulteriormente a diluir-se no conjunto mais vasto da Comunidade, depois União Europeia, mas ainda permanece uma referência válida para uma avaliação institucional do MERCOSUL”<sup>745</sup>.

---

de se esperar de um esquema elaborado de integração como pretende ser um mercado comum. Esta característica se refletiria no desenvolvimento do Mercosul” (ALMEIDA: “Trajetória do Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil”, *Direito da Integração. Estudos...*, 2, cit., p. 312).

<sup>745</sup> ALMEIDA: *MERCOSUL: Fundamentos...*, cit., p. 56.

Sobre este particular, volvería a escribir el citado autor en el siguiente tenor: “D’un point de vue institutionnel et politique, le projet intégrationniste du Mercosul se rapproche bien plus du modèle européen, essentiellement communautaire, que du modèle nord-américain, davantage libre-échangiste. En dépit de cette vocation unificatrice sur les plans politique et économique, le Mercosul a évité le “saut supranational”, en maintenant, au cours de sa première phase de transition comme pendant le processus en voie d’achèvement de l’union douanière, un schéma intergouvernemental, sur le modèle de l’ancien Benelux (l’union douanière entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg)” (ALMEIDA: *Le MERCOSUD...*, cit., p. 17). Respecto a la misma problemática, se había pronunciado ya ALMEIDA en “Mercosul e a União Europeia: vidas paralelas”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º. 14, Julho-Setembro de 1994 (disponible en Internet: <http://www.mre.gov.br/unir/BILA/14/artigos/4pra.htm>).

Como advierte FARIA, los parecidos con el BENELUX estarían superados en relación con los Tribunales Arbitrales: “Continuamos com um sistema de solução de controvérsias que, ao que se sabe, não contribuiu para o bom funcionamento da união aduaneira Benelux, tanto que, dez anos aproximadamente depois de constituída, foi

Sinceramente, creemos que el MERCOSUR no puede seguir teniendo como punto de referencia una situación histórica ultrapasada política y económicamente, reveladora de una virtual *desuetudo*, como es la del Benelux.

A nuestro modo de ver, continúa teniendo plena vigencia un pensamiento que ya tuvimos ocasión de adelantar, en el cual, a la vista de cuanto llevamos visto, nos reafirmamos ahora con más conocimiento de causa si cabe, aun reconociendo, como no podría ser menos, la crisis que *balancea* al barco del MERCOSUR. En tal sentido, reiteramos que “si bien es cierto que el MERCOSUR se encuentra razonablemente *consolidado* se trata de un fenómeno que debe preservar sus esfuerzos mediante una *profundización sustantiva* de las relaciones ente sus integrantes (en campos distintos como la salud, cultura, medio ambiente, cooperación transfronteriza, educación, ciencia, tecnología, justicia y tantos otros), a la que debe correr pareja no sólo un gradual, pero realista, *perfeccionamiento* de su *estructura institucional*, sino también una revalorización de su *Derecho propio*. (...) Se exige contar con un sistema cada vez más *eficaz y permanente de solución de las controversias*”<sup>746</sup>.

Nos encontramos ante un asunto en el que el MERCOSUR debe mirar hacia adelante, habida cuenta, a nuestro juicio, de su fundamental importancia para la región. Ahora bien, a pesar de la conciencia de importancia que para ésta supone el desarrollo del MERCOSUR, la solución tiene que ver mucho con la actuación de Brasil en lo relativo al proceso regional. En tal sentido, como detaca BERNAL-MEZA: “es fundamental abordar la cuestión en

---

necessária a instituição do Tribunal de Justiça. Num projeto que não tinha como meta atingir a etapa de um mercado comum, criou-se um Tribunal de Justiça” (FARIA: “Experiências latino-americanas de integração”, cit.).

<sup>746</sup> MARTÍNEZ PUÑAL: *La solución...*, cit., p. 30.

su sentido estratégico y de largo plazo, tema que tiene que ver con el papel que el Brasil le asigne al Mercosur en el contexto de su política internacional... (E)l plan de acción a mediano y largo plazo del Mercosur dependerá en gran medida de las opciones que haga su protagonista más destacado, puesto que es el Brasil quien tiene la llave estratégica del itinerario político y económico del Mercosur en el siglo XXI”<sup>747</sup>.

No podemos dejar de reconocer, hoy por hoy, la necesidad de que el Brasil asuma de forma real su privilegiado papel como *inductor* del proceso de integración regional y, en tal sentido, apoye la apertura del MERCOSUR hacia una realidad supranacional, no ya “por el valor intrínseco de la *supranacionalidad* sino por su valor como elemento o factor de dinamización del proceso de integración del Mercosur”<sup>748</sup> y, por consiguiente, de su consolidación.

Afortunadamente, en relación con lo que antecede, ALMEIDA subraya que “no puede ignorarse que Brasil, actual opositor a cualquier *renuncia de soberanía* en el ámbito del Mercosur, ha evolucionado progresivamente en dirección a una postura intelectual más próxima a la de los demás países miembros, ya sea la de Uruguay y Paraguay, los declaradamente *supranacionales*, o bien la de Argentina, más moderada y que favorece una combinación de instituciones intergubernamentales y comunitarias”<sup>749</sup>.

---

<sup>747</sup> BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 69.

<sup>748</sup> BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 71.

<sup>749</sup> ALMEIDA: “Brasil y el futuro...”, cit., p. 73.

En relación con el componente axiológico de la supranacionalidad subraya ALMEIDA que “se debe estudiar en qué forma y bajo cuáles condiciones una cesión consentida de soberanía contribuirá específicamente a lograr índices más elevados de

Para una adaptación del sistema institucional del MERCOSUR a sus propias necesidades de profundización, más allá de las discusiones doctrinales existentes, podría aceptarse como políticamente conveniente la necesidad de superar ciertos *desajustes de orden constitucional*. En relación con ello, escribe GROS ESPIELL, refiriéndose a los países miembros de dicho proceso de integración regional: “Si bien algunos de estos países han incluido en sus constituciones normas precisas y adecuadas al respecto, como en el caso de la Argentina, (art. 7, núm. 24 de la Constitución de 1994), y del Paraguay (art. 45 de la Constitución de 1992), en otras se encuentran disposiciones sobre la materia aunque incompletas, como en los casos de Brasil, (art. 227 de la Constitución de 1988) y Uruguay (art. 6 num. 2) (...)”<sup>750</sup>.

En efecto, del examen de las constituciones de los Estados miembros, podemos apreciar que en relación a la construcción del MERCOSUR, son dos las posiciones al respecto. Por una parte, Argentina y Paraguay reconocen expresamente la posibilidad de adherirse a organismos dotados de supranacionalidad, mientras que, por otra, Brasil y Uruguay proponen una actuación en materia de integración a nivel latinoamericano pero sin las precisiones de las dos primeras en materia de entidades supraestatales, echándose en falta, pues, en aras de un mayor consenso, una revisión constitucional en ambos países, al objeto de posibilitar la coexistencia de la supranacionalidad con sus ordenamientos jurídicos internos, particularmente en lo relativo a la delegación de competencias soberanas<sup>751</sup>.

---

desarrollo económico y social de manera sustancial” (ALMEIDA: “Brasil y el futuro del Mercosur: dilemas ...”, cit., p. 76).

<sup>750</sup> GROS ESPIELL: *Temas Institucionales...*, cit., p. 592.

<sup>751</sup> BIACCHI GOMES: “União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade”, cit., p. 193; MONCAYO: “Mercosur: orden normativo y

Resulta evidente la conveniencia de *uniformizar* el *tratamiento constitucional* del fenómeno de la integración regional. Esta relativa uniformidad constitucional permitiría, además, como ha dicho GROS ESPIELL, asegurar mejor la existencia de un sistema jurisdiccional regional que no sólo resuelva las controversias entre Estados, Estados y personas físicas o jurídicas y entre personas privadas de los distintos Estados por la aplicación del Derecho del Mercosur, sino que además controlaría la prioridad jurídica y la aplicación de este Derecho en el Derecho Interno<sup>752</sup>.

Lleva razón FONTOURA cuando afirma en relación con la uniformidad constitucional a cuya necesidad venimos aludiendo: “En otras palabras y sin que se pueda atribuir cualquier responsabilidad desde el punto de vista constitucional en caso de permanecer el *status* jurídico actual donde el tratado no tiene jerarquía constitucional y donde no hay norma de preeminencia (*tratado versus ley*), el acuerdo del Mercosur puede llegar a desintegrarse por falta de simetría entre las Constituciones de los países que lo componen, frustrándose de esa manera deseadas y

---

realidad”, cit., pp. 608-609. En el mismo sentido, BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 59.

En contraposición a lo que ocurre en Argentina y Paraguay, escribe CIENFUEGOS MATEO, “las Constituciones brasileña y uruguaya contemplan en disposiciones de naturaleza programática sólo la posibilidad de celebrar tratados de integración con países latinoamericanos, sin resolver cuestiones básicas como las que afectan a los efectos y el rango de estos tratados en el ordenamiento interno y los procedimientos para recibir y aplicar las fuentes del Mercosur en los respectivos órdenes jurídicos respetando su especificidad. Ello no dejará de plantear problemas en la práctica. Además se precisan interpretaciones extensivas de su tenor literal para participar en procesos de integración regional con otras áreas geográficas. Estas razones postulan a favor de una reforma constitucional que siga la senda trazada por los casos argentino y uruguayo” (CIENFUEGOS MATEOS: “La recepción y aplicación...”, cit., pp. 22-23).

<sup>752</sup> GROS ESPIELL: *Temas Internacionales*, cit., p. 593.

justificadas expectativas. (...). De ahí que, conforme a una formulación general como ésta se puedan concretar las siguientes sugerencias. Ante todo urge una armonización, en la medida de lo posible, de los textos constitucionales brasileño y uruguayo, con las reformas ocurridas en Paraguay, en 1992 y en Argentina, en 1994, de manera tal que ello permita explícitamente, que los países deleguen competencia y jurisdicción a órganos supranacionales, aunque con cláusulas de igualdad y reciprocidad; si esto no ocurre, deberá evitarse cometer la herejía jurídica de hablarse del "derecho comunitario del Mercosur". Por otra parte, habrá de procurarse una definición jerárquica de los tratados a través de normas de primacía, que establezcan concretamente la solución del potencial conflicto entre el tratado y la ley antecedente o sobreviniente. Y, además, se ha de avanzar por la vía del establecimiento de un procedimiento legal de observancia obligatoria para el Poder Ejecutivo de tal forma que, tan pronto exista aprobación congresual del tratado, se expida inmediatamente el Decreto de promulgación respectivo e, "ipso facto", se proponga una acción declaratoria de constitucionalidad, antes de efectuarse el depósito del instrumento de ratificación. Esto para el caso de mantenerse, en el Brasil, la supremacía de la Constitución relacionada con la autorización del control de constitucionalidad por jueces y tribunales"<sup>753</sup>.

---

753 FONTOURA, J. : "Asimetrías constitucionales en el Mercosur", *Mercosul Informativo*, Año IV, Núm. 10, 1999, pp. 9 y 10. "Con el procedimiento sugerido – continúa el autor en la p. 10-- buscamos evitar que la expedición del decreto de promulgación se pierda en el tiempo y caiga en el olvido y que la apreciación de constitucionalidad del tratado se efectúe antes del depósito del instrumento de ratificación, esto es, antes de su vigencia en el plano internacional - lo que evitaría la desagradable posibilidad de que en el futuro fuese declarado internamente inconstitucional".

En una sintonía parecida escribe MARIÑO FAGES: "en cambio Brasil y Uruguay obligadamente deberían reformar sus Cartas Magnas para poder admitir jurídicamente

A tal efecto, nos mostramos esperanzados respecto a tales revisiones constitucionales, al igual que, de acuerdo con una importante línea doctrinal, lo hacen, por ejemplo, VIANA SANTOS y RULLI JÚNIOR, cuando afirman: “Tenho presente que o prosseguimento da integração internacional que o MERCOSUL representa imporá de maneira progressiva a adaptação das Constituições dos Estados-partes, de forma a acolher a soberania compartilhada necessária a operar no espaço de integração”<sup>754</sup>. Claro está que dichas reformas constitucionales deberían ser llevadas a cabo, en última instancia, en los casos que resulte necesario desde el punto de las líneas de interpretación dominantes a nivel jurisprudencial y doctrinal en las respectivas constituciones.

Buena parte de las preocupaciones expuestas por nosotros habrán llevado a MONCAYO a destacar, como expresión de síntesis de la problemática en causa, que: “El esquema institucional del MERCOSUR no es adecuado para los ambiciosos propósitos que persigue el Tratado de Asunción. Para satisfacerlos serían necesarios cambios sustanciales, modificaciones constitucionales en los Estados Partes que admitan, inequívocamente, la transferencia de competencias soberanas a instituciones supranacionales permanentes, con capacidad para

---

un sistema supranacional para evitar en el futuro –en el supuesto de que se quiera estructurar un sistema de tal naturaleza–, que se produzcan efectos interpretativos, que puedan ir en detrimento de lo que representa un proceso de integración comunitario, afectando la seguridad jurídica indispensable a la hora de decidir las inversiones, las radicaciones industriales, etc. en el área integrada” (MARIÑO FAGES, J.R.J.: *La supranacionalidad en los procesos de integración*, Corrientes, 1999, p. 278).

<sup>754</sup> VIANA SANTOS, A. C. y RULLI JÚNIOR, A.: *Mercosul. Espaços de integração. Soberania. Jurisdição. Harmonização. Cidadania. Tribunal de Justiça Supranacional do Mercosul. Parlamento do Mercosul*, São Paulo, 2001, p. 75.



crear normas comunitarias que prevalezcan sobre las normas de derecho interno, cualquiera sea su jerarquía. Y, a más, que consientan una jurisdicción permanente, también supranacional, que aplique el derecho comunitario en modo uniforme, a través de fallos obligatorios, y que realice el control de legalidad de las normas comunitarias”<sup>755</sup>.

En términos aun más determinantes se expresa MENEZES: “Fica a defesa de que, sem a criação de órgãos supranacionais, especialmente a criação de um Tribunal de Justiça comum aos países membros, dificilmente o Mercosul logrará o êxito proposto no Tratado de Assunção para consecução de um Mercado Comum, e poderá tomar o mesmo caminho que as experiências de integração na América Latina tomarâm (ALALC e ALADI), este é realmente o entendimento amplo dos estudiosos”<sup>756</sup>.

---

<sup>755</sup> MONCAYO: “Mercosur: orden normativo y realidad”, cit., pp. 608-610.

En un sentido parecido se manifestaría MOLESTINA ZAVALA: “da la impresión inequívoca que otros países que se han involucrado en procesos de integración, como los países latinoamericanos, en mayor o menor medida, les falta voluntad política para eliminar los obstáculos que impiden o dificultan el avance de los procesos de integración, sea por diseñar un esquema institucional incompleto, sea por no dotar de competencias suficientes a los órganos comunes, sea por no definir los poderes supranacionales que deban prevalecer sobre el derecho interno de los Estados Miembros incluyendo las Constituciones políticas, y, fundamentalmente, por no haber contemplado dentro del esquema institucional un órgano de jurisdicción supranacional cuyos fallos sean de cumplimiento obligatorio” (MOLESTINA ZAVALA, O.: “La institucionalización jurídica de los procesos de integración y la supremacía de la normatividad comunitaria”, *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 15, 2001, p. 288).

<sup>756</sup> MENEZES, W.: “O Direito Comunitário e o Mercosul: uma visão comunitária”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, cit., p. 157.

En esta línea LIPOVETZKY y LIPOVETZKY subrayan que “não se pode formar um mercado comum se não se conta com uma estrutura institucional com atribuições supranacionais. É que não há como garantir a disciplina coletiva dos Estados se não tivermos uma estrutura orgânica que possa atuar independentemente dos Estados-

Y aun, dicho lo que antecede con carácter general, estimamos, que incluso tal vez pudiera sostenerse la creación de un Tribunal de Justicia del Mercosur sin una necesidad estricta de proceder a una revisión constitucional en Brasil y Uruguay. En todo caso, debemos recordar que en el Tratado de Asunción (Anexo III, aptdo. 3), el Protocolo de Brasilia (art. 34) y Protocolo de Olivos (art. 53), sin que se hubiese planteado cuestión alguna de constitucionalidad en dichos países, se hace referencia a la futura adopción de un Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común. Por lo que respecta al Tratado de Asunción –e igualmente el Protocolo de Olivos--, debemos ponderar que estamos ante un mandato con el cual estarían obligados los Estados Partes, en un principio, antes del 31 de diciembre de 1994, fecha que, prevista inicialmente como final para el período transitorio, ha sido postergada hasta el 31 de diciembre de 2005, día éste, en principio, límite para la aprobación del Sistema Permanente de Solución de Controversias.

De todos modos, aun comprendiendo las tesis minoritarias que hemos podido apreciar en relación con los supuestos de Brasil y Uruguay --y las posibilidades que ellas encierran--, entendemos que si esas tesis devinieran en mayoritarias ello sería revelador tal vez de un nuevo contexto socio-político, en cuyo caso lo idóneo – sin que ello fuera estrictamente necesario-- sería llevar a cabo las revisiones de las consituciones de dichos países, al objeto de recoger en términos jurídicos bien precisos y expresos esa nueva conjunción producida por una nueva interpretación jurisprudencial y doctrinal mayoritaria y una voluntad política reforzada, reflejo de un renovado consenso en materia de integración regional.

---

parte” (LIPOVETZKY y LIPOVETZKY: *Mercosul: Estratégias para a integração*, cit., p. 173).

Con todo, habida cuenta de que la jurisprudencia y la doctrina suelen tener una función *ex-post*, también cabe, como es de esperar, que se produzca la presencia de una remozada voluntad política de profundizar en el proceso de integración y que, en consecuencia, los aparatos políticos de los Estados efectúen en el MERCOSUR las pertinentes reformas institucionales al amparo de las consiguientes revisiones constitucionales en Brasil y Uruguay. Evidentemente, si se llevara a cabo una reforma constitucional en dichos países se daría lugar a un índice de mayor seguridad jurídica para todos los sectores implicados en el proceso de integración.

Por otra parte, y en ese marco de una deseable *apertura* del proceso de integración mercosureño al fenómeno de la *supranacionalidad*, un tema que inexcusablemente habría que tratar sería el de la introducción, junto a las actuales exigencias del consenso<sup>757</sup> o en la *toma de decisiones* (art. 37 del Protocolo de Ouro Preto), de forma paulatina, de un ámbito de materias en relación con las cuales el procedimiento decisorio girase en torno a la expresión de las tomas de decisiones sobre una utilización mayoritaria de los *votos ponderados*<sup>758</sup>. BERNAL-MEZA al

---

<sup>757</sup> “Finalement, le processus de prise de décision au sein du Mercosur doit être révisé. Jusqu’à maintenant, les décisions sont prises sur une base consensuelle en présence de tous les partenaires. Cela signifie que tout un chacun peut bloquer le processus avec la simple stratégie de la chaise vide. Par conséquent, il faut que les pays membres trouvent une formule hybride qui puisse être en mesure de refléter quelque peu le poids objectif de chacun et que cette pondération ne mette pas en cause des partenaires plus limités” (SEITENFUS: “Acquis et dilemmes du Mercosur”, **LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes...**, cit., p. 106). Estando de acuerdo con lo que respecta a la revisión y las repercusiones políticas de una abstención conntinuada, manifestaremos, no obstante, nuestra reticencia por que respecta al valor de la abstención en el proceso de forrmación de la norma.

<sup>758</sup> Respecto a los inconvenientes del mantenimiento del consenso ya hemos tenido oportunidad de manifestarnos: “Apesar destes prognósticos, o Mercosul vem dando

respecto se pregunta<sup>759</sup> si “(a)nte las dificultades que plantea la toma de decisiones por consenso... los países del Mercosur, en

---

alguns passos em direção a uma maior institucionalização. No entanto a intergovernabilidade adotada no Tratado de Assunção e confirmada no Protocolo de Ouro Preto, bem como o sistema de decisão de consenso impedem que se avance em direção a uma organização realmente de integração. A freqüente politização das decisões por parte dos países demonstra a fragilidade e a dependência dos órgãos decisórios do Mercosul, podendo um só país não permitir a aprovação de uma norma, quando pensa possa vir a prejudicá-lo. Reina no Mercosul a vontade individual de cada país, estando ausente a independência dos órgãos que deveriam conduzir o processo, sendo estes meras representações dos Estados”.(MARTÍNEZ PUÑAL e SANTOS CARNEIRO: “O futuro do Mercosul: crises...”, cit., p. 4507).

<sup>759</sup>BERNAL-MEZA: “Institucionalización...”, cit., p. 63. Este autor, en la p. 78, se sitúa en una línea de apertura hacia la introducción del voto ponderado a tenor de lo siguiente: “Finalmente, una pincelada de “racionalidad política” o de *realpolitik* debe ser puesta en evidencia. Actualmente -tal como se ha advertido en diversos foros y debates- son los países más pequeños los que más insisten en avanzar a etapas supranacionales. En los inicios de las discusiones por las formas de deliberación del CMC, Uruguay y Paraguay reivindicaron el consenso y la unanimidad. Sin embargo, pasar a la etapa institucional que hoy se reclama implicará tener que aceptar los votos ponderados, que darán una cierta predominancia a los dos países mayores.

No obstante, se debería tener en cuenta que el *peso relativo* de la mayor *ponderación de votos* es una cuestión que quedará delimitada en el futuro por dos factores: 1) la inclusión de nuevos miembros plenos (que equilibrarían la balanza a favor de los más pequeños); 2) la negociación de las formas de ponderación, que podrían hacer a cualquier grande tener que depender del apoyo de uno o más países pequeños para impulsar sus propuestas”.

La relación *aumento de miembros-voto ponderado* fue puesta de manifiesto por OPERTTI BAZÁN, Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, cuando afirma que “el voto ponderado sería una posibilidad válida si el Mercosur estuviera integrado por más países”, mientras que instaurado hoy “sería darle la mayoría absoluta a Brasil”; señala asimismo que “Uruguay no recibió oficialmente el planteo del voto ponderado”, ***El Observador***, Montevideo, 08-07-02.

Ahora bien, el *voto ponderado*, entendemos nosotros, debe tener unos principios y uno de ellos, inexcusable, sería el de que ninguno de los países pueda por sí solo disponer de mayoría absoluta. Dicho esto, nos parecen un sin sentido las afirmaciones de VALLS FEU ROSA, quien, después de referirse a las significativas diferencias de superficie, habitantes y Producto Interior Bruto entre Brasil y los otros miembros, escribe: “No entanto, e apesar destas diferenças imensas, verdadeiramente absurdas (e

não é nosso desejo ver nisto quer superioridade, quer inferioridade, mas apenas a realidade de que existem diferenças que devem ser consideradas), não há um mecanismo sequer de compensação, em sede dos institutos comunitários do Mercosul. O que equivale a dizer: fica o Brasil rigorosamente sujeito às deliberações de três Estados profundamente dele diferentes (mas si algo similares). Não dispoe, mesmo de defesa hábil, em nível comunitário” (VALLS FEU ROSA: **Direito Comunitario. Mercosul...**, cit., p. 547). El autor parece pretender reforzar, tal vez sin pensar en las perjudiciales consecuencias que supondría para el proceso regional, el *derecho de veto, de iure et de facto*, con algún mecanismo que permitiera sacar adelante una propuesta con la sola voluntad de Brasil.

A las dificultades para la materialización del *voto ponderado* se refiere TRABUCO, para quien Brasil originaría no sólo una compleja problemática tanto por lo que se refiere, habida cuenta de sus dimensiones, a una posible subrepresentación como por lo que atañe a su poder decisorio en exclusiva en el proceso, si se diese lugar a una representación proporcional de dicho país en las instituciones, sino también por la “falta de condições de este último país para desempenhar as funções de “Estado-âncora”, base de todo o sistema e seu soporte, pois não nos devemos esquecer que falamos de um país que acaba de emergir de um longo período de instabilidade política e macro-económica” (TRABUCO: **A importância de um tribunal...**, cit., p. 32). Esta autora en las pp. 37-38 advierte de que: “A ponderação de votos será mais facilmente aceite pelas pares cujo interesse é predominante e quando a mesma não possa vir a revelar-se desvantajosa para o país, o que mais provavelmente virá a acontecer nos aspectos técnicos, e não políticos ou económicos, da integração”.

Convendría recordar aquí que un proceso de integración no puede descansar sólo sobre las opciones ventajosas: “Como en el bolero, tanto la Argentina como Paraguay y Uruguay dependen en gran medida del *estado de ánimo* del socio mayor, y está claro que en el proceso de integración Brasil tiene que realizar el esfuerzo más grande, puesto que es el que menos tiene para ganar; posee, por tamaño, un mercado mucho más atractivo que sus vecinos. Esto se refleja en los desacuerdos comerciales: con Brasil, todos tenemos *nuestro amor muy comprometido*, y si bien su inigualable posición de fuerza le permitiría inclinar la balanza a su favor cuantas veces quiera, intentarlo de manera sistemática provocaría seguramente el fin del Mercosur” (BURBRIDGE: “¿Qué clase de Mercosur queremos?”, **Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur**, Año 2, N°. 5, Octubre de 1998, p.225).

Por su parte, JAGUARIBE también apunta algunas de las dificultades para la articulación de un sistema de adopción de medidas mediante una votación mayoritaria. Brasil tiene una posición excesivamente mayoritaria respecto de las tres más importantes variables del grupo: población (80,6 %), Producto Interior Bruto (68,1 %) y exportaciones intra-MERCOSUR (59,3%), los cuales si se tienen en cuenta colocarían

especial Paraguay y Uruguay aceptarían un sistema de mayoría calificada con voto ponderado”.

A nuestro juicio, la respuesta a las posibles dudas que, en el marco de un hipotético esquema institucional supranacional del

---

el voto brasileño ultrapasando siempre al conjunto del grupo; por otra parte, si se ignorase el principio de proporcionalidad Brasil se sentiría perjudicado (JAGUARIBE: “Mercosul: problemática.factual e institucional”, cit., p. 4).

Aunque tampoco hay que silenciar que en los tiempos presentes algún sector doctrinal sigue defendiendo la técnica del consenso, así VIZENTINI: “Contudo, é preciso considerar que a inegável eficácia das instituições decisórias de caráter intergovernamental não teria sido atingida sem a adoção de mecanismos de consenso. Embora a decisão consensual implique inicialmente um maior esforço e signifique um maior gasto de tempo, ela possui vantagens importantes. Durante as negociações, todos os atores sentem-se mais seguros e quando, após grande esforço, chega-se a um consenso, todos estão comprometidos com a implementação (não gerando minorias derrotadas ressentidas). Obviamente, uma estratégia consensual exige uma criatividade negociadora permanente, mas é isto justamente o que gera um *processo*, o que representa um exercício mais rico que a pura e simples votação ponderada. Desta forma, o sistema de consenso revela-se um mecanismo agregador por excelencia (VIZENTINI: “MERCOSUL: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoeconômicas”, *O Mercosul no limiar...*, cit., p. 34).

Y desde posiciones más matizadas, un autor como CAMPBELL efectúa una serie de consideraciones en torno al consenso cuya lectura estimamos que resultará de interés: “(...) desde sus inicios, el Mercosur toma sus decisiones por consenso y con la anuencia de todos los Estados Parte (...) . La instauración de un sistema de votaciones en ese ámbito implicaría (...) entrar en el diseño de reglas de *quorum*, mayorías, valor de las abstenciones, y hasta ponderación del voto, en un esquema caracterizado por notorias diferencias de tamaño y magnitud económica de todo Estado Parte. Por lo tanto, si bien el sistema del consenso parece ser el más apto para el buen funcionamiento de los órganos vigentes, actualmente en el Mercosur, tal vez sería motivo de mayor reflexión el sistema a adoptar por otros foros de naturaleza operativa y de administración de lo acordado y comprometido, en los que la falta de consenso podría llegar a tornarlos, en alguna medida, inoperantes. De este modo, podría pensarse de cara al futuro en algún mecanismo diferente de votación en aquellos órganos que deban administrar instrumentos de política comercial (AE., origen, normas técnicas, etc.) o instrumentos específicos como el de defensa de la competencia, reglamentos comunes en materia anti-*dumping* o liberalización del comercio de servicios” (CAMPBELL: “Una mirada hacia el futuro del Mercosur”, *Mercosur. Entre la realidad...*, cit., p. 678).

MERCOSUR, pudiera suscitar la introducción del *voto ponderado* –e incluso para algunos casos por mayoría simple (un Estado, un voto)-- debería ser positiva tanto por la inexcusable congruencia de dicho voto con una predicada naturaleza supranacional como por lo que respecta, por paródico que parezca, a los intereses de los países menores pertenecientes al proceso de integración, Paraguay<sup>760</sup> y Uruguay.

Creemos que una apertura hacia el voto ponderado –por lo demás, ya sugerida en relación al menos con algún órgano por “algunas delegaciones así como sectores de la doctrina”<sup>761</sup>-- podría resultar positiva para dichos países porque aunque en las primeras fases de iniciación del proceso de integración un cierto sentido de la prudencia pudiera aconsejar la introducción del consenso y su consecuente derecho de veto, a medida que el proceso vaya avanzando este derecho de veto de los países menores -- con economías más vinculadas y dependientes de la región en integración— sería susceptible de verse enfrentado --tanto en el marco estricto del órgano decisorio como en un ámbito más amplio de valoración de sus intereses a medio y a largo plazo— con las tesis de los países mayores, a las cuales, de mayor o menor grado, terminarán adhiriéndose bajo el peso de una *Realpolitik*, a la que ya se hizo referencia anteriormente<sup>762</sup>. Por el contrario, la

---

<sup>760</sup> CRISTALDO MONTANER, con todo, entiende el consenso como favorable para los intereses de Paraguay (CRISTALDO MONTANER: *Integración...*, cit., p. 108).

<sup>761</sup> GAMIO, J. M<sup>a</sup>.: “Ordenamiento jurídico del MERCOSUR”, *El MERCOSUR después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos*, Montevideo, 1997, p. 79.

<sup>762</sup> En un plano que no dejará de tener relación con cuanto aquí decimos, escribe PAGANI: “Fiel a su estructura asimétrica y obedeciendo a una lógica política, el MERCOSUR verifica la siguiente tendencia: en cuanto a los países pequeños puedan ser compensados con pagos laterales, los grandes ejercerán su poder de “veto de facto” asegurando la convergencia sobre un mínimo denominador común. Así, este “veto de facto” actúa de manera “correctiva” impidiendo la adopción de decisiones que afecten

introducción del voto ponderado permitiría la formulación de hipótesis normativas entre un país mayor y dos países menores en las cuales podría observarse, por una parte, cómo el delicado trato bilateral *país mayor-país menor* perdería buena razón de su sentido de ser debido a la presencia de una nueva dinámica de acción colectiva que requeriría un renovado esquema de negociaciones previas a la toma de decisiones y por otra, asimismo, habría que valorar el *blindaje*, que en mayor o menor medida, el nuevo contexto de acción colectiva le brindaría al país menor, el cual ya no se vería políticamente sólo como antes en las oportunidades de los encuentros bilaterales a que hubiera de atender. La presentación plural de iniciativas cruzadas respecto de distintos temas, sobre la base de su presentación por aquellos Estados —que lógicamente no tendrían por que ser siempre los mismos— que comportan una mayoría ponderada o cualificada, evidentemente siempre con el saludable deseo de alcanzar, siempre que ello sea posible, el consenso en aras de una mejor aplicación, colocaría al proceso de integración regional en una perspectiva dinámica de aproximación, expresión, consecución y materialización de un interés común cada vez más congruente con una visión de solidaridad, de comunidad y, en última instancia, *in favore integrationis* del proceso.

El problema hoy en día estaría más bien —al decir del IRELA— en la posición contraria al voto ponderado por parte de Brasil, el cual “no aceptaría un voto por país, puesto que esto lo colocaría en una posición de igualdad con respecto a los restantes miembros. Tampoco un sistema de proporcionalidad sería

---

los intereses de los grandes. En el caso del MERCOSUR esta dinámica ha sido liderada por Brasil y Argentina...” (PAGANI, A.: “Aspectos de la negociación y legalidad en la naturaleza gubernamental del MERCOSUR”, *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración*, 41-42, Enero-Junio 2003, p. 25).



aceptable, ya que esto haría factible para los países más pequeños obstaculizar la posición brasileña”<sup>763</sup>.

Afortunadamente no faltarán autores que expresan su sensibilidad en favor del voto ponderado<sup>764</sup>. Así, después de

---

763 IRELA: “Unión Europea-Mercosur: compafación...”, **Mercosur: desafio político**, cit., p. 121.

“El déficit legal e institucional preocupa, pues genera conflictos, agrava las incertidumbres y posterga la resolución de los problemas. Consonante al punto de vista de Paraguay y Uruguay, la inexistencia de normas o el predominio de normas “laxas” tiende a favorecer a los socios mayores, como resultado de su mayor capacidad para imponer o prorrogar la solución de los conflictos. Del punto de vista de estos últimos, notablemente Brasil, se critica el actual sistema de decisión basado en el consenso, pues a conduce a la ficción de la igualdad entre los socios y concede a los países un poder excesivo. No obstante, prevalece la negativa de considerar cualquier propuesta que contemple la resolución de ciertas cuestiones por mayoría calificada, dado que eso llevaría a la discusión de la espinosa y presumiblemente insoluble cuestión de la distribución del *voting power* entre los países miembros” (**Informe MERCOSUR. Período 2000-2001**, cit., p. ii).

764 Habría, a nuestro juicio, que ir superando recelos anti-ponderación, cuando no en vano desde tesis que entendemos no ya como anti supranacionales sino prácticamente como incluso de **infra minima** en materia de integración, pudieron ser leídos pronunciamientos, así sea tímidos, en pro de una cautelosa apertura a la ponderación En tales coordenadas BAPTISTA, hace ya algunos años, escribía:

“Setores como a metrologia, medidas sanitárias, as actividades do mercado financeiro, a propriedade intelectual e industrial, o direito da concorrência, são especialmente indicados para a assunção de uma supranacionalidade, pelo efeito que podem ter sobre o comércio intra-zonal.

Para tratar desses assuntos, poderiam ser criados órgãos administrativos cujos processos decisórios devem ser estabelecidos, conforme o caso, levando-se em conta os setores que abrangeriam e as atividades que lhes seriam atribuídas. Alguns poderiam ter representação ponderada, e, a partir disto, assumir certo grau de supranacionalidade. Para outros, usar-se-ia o sistema consensual, e seriam intergovernamentais. Todos, entretanto com funções executivas ou de tribunais administrativos, pois não parece conveniente dar a nenhum desses órgãos poder normativo. Este deve ainda continuar a ser exercido como ocorre hoje, pelo órgão superior do MERCOSUL e passando sempre pelo controle parlamentar da homologação, tanto pelo seu conteúdo político como pelas razones ja expostas (...).

valorar la seguridad que comporta el poder de veto que conlleva la exigencia del consenso, subraya MIDÓN, aun sosteniendo este autor tesis no supranacionalistas como ya pudimos apreciar, que resulta patente la necesidad de dar pasos adelante y así:

*“(...) superados los temores iniciales y cuando el Mercosur es marca registrada en todo el mundo, no parece razonable que continuemos atados a la misma práctica. Sobre todo, cuando las partes se han comprometido a constituir un mercado común. Si el consenso fue valioso, la necesidad de avanzar evitando el estancamiento del proceso impone la exigencia de procedimientos de toma de decisión que tornen más expeditivo su desarrollo.*

*Habrá por lo tanto que ser creativo para idear mecanismos de mayoría y si en ello va el requerimiento de ponderarlas, mucho más audaces, para que dicha ponderación responda a criterios de eficacia y justicia, resguardando el arte del equilibrio que una construcción de este tipo exige”<sup>765</sup>.*

---

Evidentemente a ponderação apresenta certas dificuldades em ser alcançada ao nível em que se torne realmente efetiva. Essas decorrem do fato que o relacionamento básico e fundamental do MERCOSUL é aquele entre Brasil e Argentina, e este induz ao consenso entre os dois países. Na CEE, começou-se com cinco países, cujos pesos relativos eram próximos.

A ponderação será mais aceitável para os nossos parceiros em aspectos determinados, em que nosso interesse é predominante, e quando possa ser trocada por vantagens equivalentes; nos aspectos técnicos, mais que nos económicos; nunca nos aspectos políticos onde todos, como o Brasil, vem sustentando a tese da igualdade política entre os Estados”.

BAPTISTA: “As instituições do MERCOSUL...”, cit., pp. 73-74.

<sup>765</sup> MIDÓN: *Derecho de la integración...*, cit., pp. 323 y 324.

De la relación *consenso-cambios institucionales* se ocupa también ALMEIDA a pesar de no prodigarse en su obra en una actitud supranacionalista: “Paralelamente, um outro aspecto, vinculado à soberania dos Estados, deve ser aqui ressaltado: a opção

Evidentemente resulta difícil plantear un sistema de reparto de voto ponderado en el cual estén presentes los parámetros territoriales, demográficos y económicos de cuatro países de magnitudes tan diferentes como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Tales diferencias sólo pueden ser salvadas resaltando la importancia cualitativa de la integración –no como mero factor de suma– sino como elemento multiplicador buscado por los cuatro países. Sólo así imbuidos los Estados miembros del Mercosur de tal espíritu de integración podrían darse pasos adelante en pro de una institucionalización de corte supranacional<sup>766</sup>.

---

fundamentalmente política –mas tambien por razões de ordem prática –em favor da adopção de um processo de tomada de decissões por consenso, em ambos órgãos políticos do Mercosul (Conselho e Grupo Mercado Comum), torna dificilmente aceitável, na atual fase de transição, uma mudança abrupta dos mecanismos institucionais em vigor. Teria sido conveniente instituir uma espécie de “decision-making mix”, ou seja, operar uma combinação de mecanismos decisoriais na qual determinadas decissões (de tipo constitucional, por exemplo), requeiram a unanimidade, outras uma maioria simples, outras ainda uma maioria qualificada ou ponderada” (ALMEIDA: “A institucionalidade futura...”, cit., p. 17-18).

Con mayor concreción, posteriormente este autor apuntó: “Por certo, o Mercosur non é, nin será, unha sociedade por accións, ao estilo do FMI ou Banco Mundial, mais el podería funcionar, a grosso modo, con mecanismos decisorios de tipo “comunitario”, nos que a ponderación se fai segundo un *mix* de poboación, PIB, participación do comercio exterior na economía do país, fluxos de intercambio externo nacional no cómputo global ou equivalentes funcionais doutros tipos. En todo caso, pódese admitir que as medidas “constitucionais” sexan adoptadas -ou que tales regras sexan a penas modificadas- por consenso, que decisións económicas sexan aprobadas por maioría de dous tercios e que resolucións de tipo administrativo requiran a penas maioría simple (ALMEIDA: “O Mercosur e a crise: ¿qué facer?”, *Tempo Exterior*, N<sup>o</sup>. 6 (segunda época) – xaneiro/xuño 2003, p. 121).

<sup>766</sup> En cualquier caso, habría que desechar posibles temores como los expresados por CALDANI, cuando, refiriéndose a las asimetrías existentes, escribe que “(u)na asimetría de tal carácter puede conducir aunque sea involuntariamente, a la modificación de la integración para adquirir rasgos de relativa dominación” (CIURO CALDANI: “Meditación de la asimetría en los procesos de integración, con especial referencia a la relación de Brasil con los otros países del Mercosur”, *Derecho de la*

Frecuentemente, son puestos en el plato de la integración factores económicos, comerciales, demográficos, con olvido –o ignorancia– de los factores políticos, de extrema importancia y desigual apreciación también en el ámbito de la integración económica regional. Deben tener bien presente los dirigentes regionales que la integración es, más allá de sus operatividades económicas, también una opción en materia de política internacional<sup>767</sup>.

En todo caso debemos de tener bien presente que la opción por la continuidad en el consenso, con el consiguiente derecho de veto, supone un conjunto de serias dificultades para el logro del objetivo del art. 1 del Tratado de Asunción, de conseguir la constitución de un Mercado Común<sup>768</sup>. En relación con ello, nos

---

*Integración*, N.º. 8, 1998, Universidad Nacional de Rosario, pp. 27-29 (las cursivas son del original).

<sup>767</sup> A nuestro juicio, BAPTISTA tal vez se muestre excesivamente cauteloso, cuando escribe: “Le fait est que les dissymetries sont si marqués que si l’on adoptait un système de pondération des votes prenant en compte ces dissymetries, les participants les plus petits pourraient se trouver sans droit de vote. Au contraire, si un sysstème de pondération donnant excessivement de poids à ces participants était adopté, ce sont les partenaires majeurs qui pourraient être lésés” (BAPTISTA: *Le Mercosul...*, cit., p. 72).

<sup>768</sup> En tal sentido, se extiende CARVALHO DE SOUZA, en los términos que recogemos a continuación: “Por sua vez, o processo de tomada-de decisões mantém a possibilidade de que as decisões adotadas não contrariem os interesses individuais dos Estados-partes, urna vez que elas são aprovadas por consenso, o que é indicativo de que não existe um comprometimento real com os interesses comuns.

Se é assegurado o direito de veto a um Estado-parte, pela simples manifestação de voto contrario a uma medida que represente o interesse comunitario, representado pela vontade dos outros três membros, não se pode considerar que exista vontade política de se constituir um Mercado Comum do Sul, como ambiciosamente se fixou como objetivo do Tratado de Assunção.

Conforme afirmamos anteriormente, a "inexistência de urna defesa específica dos interesses comunitários, no confronto com os interesses nacionais, quando da elaboração das normas vinculantes de direito derivado, caracteriza, de forma clara e

parecen de suma utilidad para el MERCOSUR las siguientes palabras de FERNÁNDEZ TOMÁS, HUESA VINAIXA, FORCADA BARONA y SÁNCHEZ LEGIDO dedicadas al proceso de integración europeo: “No parece que al fracaso de la Comunidad en la plena y efectiva consecución del mercado común durante los setenta y primeros ochenta le fuera ajeno el abandono de la regla de la mayoría cualificada. De ahí que su restablecimiento fuera pieza clave de la estrategia lanzada a mediados de los ochenta de cara a la adopción de las más de trescientas medidas identificadas para la instauración del Mercado Interior”<sup>769</sup>.

A la luz de todo lo visto hasta aquí, consideramos que el *actual marco institucional*, tal como, por lo demás, habrá resultado notorio en las páginas precedentes, resulta *insuficiente* para *gestionar* un proceso de integración a concluir en un mercado común<sup>770</sup>. Es más, incluso entendemos que el sistema

---

inequívoca, a opção por um modelo associativo intergovernamental e não por um modelo comunitário, ainda que embrionário”. CARVALHO DE SOUZA: ***Constituição Brasileira. Tribunal de Justiça do Mercosul***, cit., p. 285.

<sup>769</sup> FERNÁNDEZ TOMÁS, A., FORCADA BARONA, I., HUESA VINAIXA, R. y SÁNCHEZ LEGIDO, A.: ***Instituciones de Derecho Comunitario***, 2ª Ed., Valencia, 2000, p.34.

<sup>770</sup> Conforme a todas las reflexiones que hemos realizado hasta aquí, y desde un enfoque general “Supranacionalidad, mayoría, primacía, efecto directo y armonización normativa” propone LOMBARDI que : “Se modifique el sistema de toma de decisiones del Mercosur (por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte) y, optar por un régimen de mayorías, como el utilizado en la Unión Europea. Los órganos del sistema de integración sean supranacionales. Se avance en la armonización normativa de los sistemas jurídicos de los Estados Parte para reducir las asimetrías existentes. Los Estados Parte declaren el principio de la primacía y del efecto directo de las normas mercosureñas sobre sus derechos nacionales”.

Cuando uno observa el proceso de evolución del MERCOSUR, fácilmente puede advertir una falta de correspondencia entre el desarrollo económico del MERCOSUR y su precaria estructuración institucional; como destaca JAGUARIBE: “Mercosul continua funcionando para todos os efeitos, na base do consenso entre seus partícipes,

jurídico-institucional establecido dificulta gravemente las posibilidades de su consecución. Aunque estimamos que nuestras preferencias habrán quedado ya de manifiesto, tal vez sería procedente –en conexión con las reflexiones anteriormente realizadas-- llevar a cabo una propuesta de *conclusiones* en materia de institucionalización del MERCOSUR, la cual, conlleva la formulación de algunas medidas a adoptar en materia de renovación institucional. Vayan a tal respecto las siguientes observaciones hechas a la vista del *déficit jurídico institucional* existente en el MERCOSUR, respecto del cual –y a la necesidad de su superación-- se ha producido una destacada *communis opinio* doctrinal.

I. Con carácter general, debemos destacar, ante todo, que la naturaleza de los *retos* del MERCOSUR es, a nuestro juicio, de tal calado que la consecución –previas las *revisiones constitucionales en clave integracionista* en los países en que sea necesario-- de un *sistema institucional* razonablemente *autónomo* y de un *ordenamiento jurídico eficaz* -- no condicionado por el actual régimen de recepción especial y de carencia de *autonomía*,

---

não dispondo de mecanismos próprios nem para a sua auto-administração nem, mesmo, para dirimir controvérsias entre empresas dos países partícipes, as quais tendem a ocorrer com tanto mais frequência quanto maior o volume que se realizem. Daí resulta, por um lado, uma crescente sobrecarga da agenda dos órgãos de cúpula dos países membros, os implicando em dirimir disputas interempresariais que deveriam ter distinto processamento. Por outro lado, a falta de satisfatória institucionalidade própria, dentro de um contexto fatural caracterizado por fortes assimetrias, induz os interesses privados em jogo a buscar, nas autoridades judiciais de seus respectivos países, soluções que resultam incompatíveis com o Tratado de Assunção. É de salientar-se, a esse respeito, a preocupante medida em que as autoridades judiciais de primeira instância vêm ignorando, em suas sentenças, as disposições do Tratado de Assunção que, *de jure*, se sobrepõem às legislações nacionais com elas discrepantes". Afortunadamente, los Tribunales superiores tienen una mayor conciencia de la jerarquía de la normativa del MERCOSUR (JAGUARIBE: "Mercosul: problemática factual e institucional", cit., pp. 1-2).

*primacía, aplicabilidad inmediata y efecto directo*-, resultarán imprescindibles si se quiere disponer de unos medios congruentes con los fines a alcanzar, viniendo, pues, a manifestarse el logro de tales medios como *objetivos inmediatos* a conseguir en el menor plazo de tiempo posible.

**II.** En particular, ante la ausencia de una división de funciones que, de algún modo, evoque, con mayor o menor proximidad, la clásica *división* tripartita de poderes, si bien el Protocolo de Ouro Preto se pronuncia con más amplitud y precisión que el Tratado de Asunción, se hace necesario avanzar en la superación de tal laguna. En tal sentido, observamos cómo tal inescindibilidad se produce en forma de *fusión* de los planos legislativo y ejecutivo en el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio. A las carencias en el orden parlamentario y judicial nos referiremos a continuación. En todo caso, parece necesaria, una mayor clarificación en materia de división funcional en todo lo referente al ámbito de la división del trabajo organizativo.

**III.** A nuestro modo de ver, en este ámbito de clarificación funcional, resulta pertinente, proceder sin demora a modificar el sistema de composición del *Consejo Mercado Común*, el cual, con su composición actual, integrado con carácter permanente por los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los Estados partes, no favorece un tratamiento especializado de los asuntos. Habrá de irse, pues, yendo de lo general a lo más particular, hacia una composición especializada del Consejo Mercado Común<sup>771</sup>.

A tal fin, la experiencia de las actuales Reuniones Especializadas de Ministros resultarán sin duda del mayor interés,

---

<sup>771</sup> En esa línea el *Primer Informe Semestral...*, cit., p. 52.

si bien obviamente la constitución de los Consejos especializados demandará un mayor grado de coordinación a nivel interno dentro de cada Estado miembro.

IV. Estamos en presencia, en nuestra opinión, de un sistema de *adopción de decisiones* mediante el *consenso* que pudiera resultar ser al día de hoy, más allá de las apariencias, un obstáculo para el logro de los objetivos que se buscan con el Tratado de Asunción. El mecanismo del consenso para la adopción de decisiones, revelador a veces de una sutil ficción que *modula* la libertad del Estado menor, supone siempre la posibilidad por parte de los Estados miembros de un veto latente —a veces más teórico que real para la pequeña potencia— ante cualquier medida necesaria, siempre que resulte afectado algún interés específico de un Estado miembro, lo cual se condice mal con el respeto al *interés comunitario* el cual, trascendiendo de forma conjugada los intereses estatales, habrá de ser el referente de la actuación institucional.

De ahí que deban darse los pasos necesarios para la introducción, junto los casos específicos de adopción por consenso, de un esquema de *toma de decisiones* por *mayorías — simples o cualificadas—*, abierto, en el último caso, a una progresiva utilización del *voto ponderado*, el cual sin duda habrá de contribuir a posibilitar un desarrollo normativo más intenso, tal cual demanda una experiencia que pretenda calificarse como comunitaria.

V. Convendría tal vez trazar una hipótesis de funcionamiento del MERCOSUR, en la cual la Comisión de Comercio del MERCOSUR pasase a desempeñar como *Comisión del MERCOSUR* las funciones del Grupo Mercado Común y de la actual Comisión de Comercio, refundiendo, por una parte, las competencias actuales de dichos órganos y dotándola, por otra, de



aquéllas otras que se resulten necesarias para la profundización del proceso de integración.

Sin duda esta Comisión, que debería tener el carácter de *órgano permanente*, permitiría que el MERCOSUR como institución conceda una mayor atención a la *elaboración y aplicación del Derecho derivado* –por todos aquellos llamados a cumplirlo-- y a las labores de apoyo y coordinación institucional tanto en el ámbito de los órganos principales como en el los órganos auxiliares.

**VI.** En este nuevo boceto institucional correspondería quizás acomodar la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, con las consiguientes adaptaciones funcionales, como *Secretaría General del MERCOSUR*, en estrecha colaboración con los demás órganos, pudiendo pensarse en su supervivencia como órgano autónomo o en su inclusión mejor dentro de la Comisión del MERCOSUR.

A nuestro juicio, la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría General deberá plasmarse, en cuanto a acción específica, en una mayor atención del proceso regional a las labores de *coordinación de su sistema institucional y mejora de infraestructuras, supervisión de las medidas adoptadas por los Estados miembros* en cuanto a aplicación del Derecho del MERCOSUR y, asimismo, una mayor implicación en el plano de todo lo referente a la entrada en vigor de las normas.

Resultaría conveniente llevar a cabo una evaluación general y una *reestructuración* de los más de 260 *órganos auxiliares*, en la cual se tenga en cuenta su efectividad hasta el momento, una mejor especificación de fines, una mayor instrumentación en su coordinación y, asimismo, un mayor empeño en cuanto a dotación de medios, aspectos éstos de los que primordialmente podría ocuparse la Secretaría General.

**VII.** El sistema institucional del MERCOSUR, tal como aparece recogido en el Protocolo de Ouro Preto, obedece todo él a una naturaleza intergubernamental, lo cual conlleva una actuación de los órganos manifiestamente acorde con los intereses de los Estados representados, sin que puedan dichos órganos actuar con un verdadero *imperium integrationis* en relación con los Estados miembros y los ciudadanos.

Este sistema institucional de corte intergubernamental puede, como ha así ha acontecido, servir en época de bonanza comercial como instrumento jurídico para la proyección y materialización de una Zona de Libre Comercio y de una Unión Aduanera aún así pendientes de perfeccionar, pero no para la conquista del objetivo mayor del MERCOSUR, la implantación de un Mercado Común. Para ello se necesita que la voluntad integradora, más allá del propio deseo de integración de los Estados, tenga voz y capacidad de determinación institucional propias.

**VIII.** En relación con los puntos anteriores, sobresale la inexistencia en el seno de la actual estructura institucional de un *órgano supranacional "garante del interés comunitario"* que represente exclusivamente las esencias comunitarias del proceso de integración regional, con la consiguiente independencia respecto de los Estados miembros. Entendemos que la presencia de este órgano --u órganos-- de naturaleza supranacional resulta imprescindible para la profundización en el proceso de integración y la constitución final de un Mercado Común, el cual exige disponer de una estructura institucional adecuada que permita, reiteramos, la existencia de órganos supranacionales, los cuales habrán de garantizar, amén de los de los Estados --y regiones, provincias o municipios a los cuales habrá de darse participación en la elaboración y ejecución del Derecho y de las políticas comunitarias-- los intereses del conjunto regional como tal y de

posibilitar la formación del pertinente Derecho Comunitario, añadiéndose a todo ello la configuración de un sistema de adopción de decisiones equilibrado y una fructífera interrelación entre las estructuras comunitarias nacientes –como podría ser la Comisión del MERCOSUR, en un marco de composición ponderada y de independencia para sus comisarios-- y las intergubernamentales que pudieran permanecer, en el marco de un proceso de reforma institucional.

Este Derecho Comunitario sólo podría surgir en la medida, por lo demás, en que se produzca un *abandono* por los Estados miembros del MERCOSUR de la *teoría dualista*, la cual exige que las medidas normativas aprobadas por los órganos de éste requieran hoy en día de la incorporación o recepción especial en los respectivos Derechos internos al objeto de su aplicación por los respectivos Estados mercosureños<sup>772</sup>.

**IX.** El actual sistema institucional del MERCOSUR carece de una *institución parlamentaria* que represente a los pueblos de los Estados miembros del MERCOSUR y que disponga de competencias decisorias en virtud de su participación en el proceso de elaboración legislativa.

La Comisión Parlamentaria Conjunta, por una parte, en cuanto a su alcance representativo, es un órgano que representa a los parlamentos estatales, y, por lo tanto, sólo de forma indirecta a los ciudadanos de los Estados Partes, lo cual incide en su

---

<sup>772</sup> La relación intergubernamentalidad-incorporación es vista por PENA y ROZEMBERG en los siguientes términos, al hablar de la “vigencia simultánea”: “Esta solución, creada ante la naturaleza intergubernamental de los órganos del Mercosur, dista mucho de ser satisfactoria. Basta observar que sólo aproximadamente el 45% de la normativa Mercosur aprobada está vigente” (PENA, C. y ROZEMBERG, R.: “MERCOSUR: una experiencia de desarrollo institucional sustentable”, *Revista de Comercio e Integración*, 20 Marzo, 2005, , p. 51).

condición de exponente de una esperada mayor *expresión democrática*; por otra, parte, en lo que hace a sus capacidades normativas, tal cual está regulada por el Protocolo de Ouro Preto, se encuentra muy lejos de participar de la *función legislativa*, ni siquiera en el terreno de las intenciones, dado que sólo le es reconocido una *función consultiva*, sin que siquiera establezca la obligatoriedad de su participación recomendatoria —mediante dictamen consultivo-- para algún ámbito de supuestos específicos.

Sin duda, un sistema de *elecciones directas* permitiría, con base en su legitimación democrática, a la *institución parlamentaria* del MERCOSUR que, a nuestro juicio, debiera ser creada, alegar su condición de representante de los pueblos de los Estados miembros, posibilitándosele así una progresiva *participación* en la función que le es propia, o, en otras palabras, en la *función de generación normativa* por medio del dictamen consultivo, dictamen conforme, concertación, cooperación, codecisión u otras figuras análogas.

**X.** Un ámbito instrumental cuya ausencia ha sido indicada de forma manifiesta por la doctrina es el referente a la inexistencia de un *Tribunal de Justicia del Mercosur* que asegure la *uniformidad* en la *interpretación y aplicación* tanto del *Derecho originario* como del *Derecho derivado*, o incluso, llegado el caso, de aquel considerado como *Derecho complementario*. No reiteraremos aquí las críticas efectuadas al sistema de los Tribunales Arbitrales, tanto por sus carencias en relación con los Estados como en relación con los particulares y muy especialmente en todo lo que atañe al control de la labor de las instituciones.

A nuestro juicio, los Tribunales arbitrales *ad hoc* previstos por el Protocolo de Brasilia y el Protocolo de Olivos no pueden asegurar ni la consecución, por medio de la competencia prejudicial, de la uniformidad en la interpretación, ni, asimismo,

la aplicación inmediata, el efecto directo, la primacía de las normas del MERCOSUR y el ejercicio del control de legalidad correspondiente sobre los actos comunitarios que constituyan el Derecho derivado del Mercosur.

No podríamos dejar de señalar aquí la gran importancia de la existencia de un Tribunal de Justicia como instrumento para la subsistencia y el avance de todo proceso de integración y como garante, en última instancia, de la seguridad jurídica que deberá arbolarse todo el proceso de integración. Al respecto, la experiencia comparada en materia de elaboración jurisprudencial de principios fundamentales para el desarrollo del ordenamiento jurídico comunitario y, por ende, del proceso de integración en el supuesto europeo, nos eximirá, por su predicada elocuencia, de justificar aquí nuevamente la importancia de la creación de un mecanismo judicial de carácter auténticamente permanente para el MERCOSUR.

**XI.** Todo este nuevo panorama institucional debe contar con un *sistema de financiación propio* de cualquier organización internacional y más aun de una organización de integración subregional<sup>773</sup>. La necesidad indiscutible de que el MERCOSUR

---

<sup>773</sup> La necesidad de disponer de una financiación propia parece estar presente en la filosofía de base de la Dec. N° 19/04, XXVI CMC – Puerto Iguazú, 07/VII/04, Convergencia Estructural en el Mercosur y Financiamiento del Proceso de Integración, en la cual, considerando la importancia de profundizar el proceso de integración en el MERCOSUR, a partir de intereses y perspectivas comunes, la necesidad de identificar iniciativas y programas destinados a promover la competitividad de los Estados Partes -en particular de las economías menores- y la convergencia estructural en el MERCOSUR y la necesidad de analizar alternativas que posibiliten la financiación de dichas iniciativas y proyectos, así como el fortalecimiento de las instituciones del MERCOSUR, respetando la disciplina fiscal y el uso eficiente de los recursos disponibles en los Estados Partes, se decide en su art. 1: “Crear un Grupo de Alto Nivel integrado por los representantes que designen los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes, con el objetivo de: a) identificar iniciativas y

disponga de un presupuesto resulta evidente a todas luces en atención a promover ese *animus integrationis* que muchas veces se ha echado en falta durante los últimos tiempos. Más allá de los planteamientos meramente tarifarios, inexcusablemente habría que hacer histórica la afirmación de la Profesora MANGAS MARTÍN, ya recogida antes, de que “(e)n el Mercosur no hay financiación autónoma porque no hay recursos propios, lo que es inconcebible en una *verdadera* unión aduanera”.

Este presupuesto<sup>774</sup>, dotado de los habituales mecanismos de control, permitiría afrontar los retos del MERCOSUR con una

---

programas para promover la competitividad de los Estados Partes -en particular de las economías menores- y la convergencia estructural en el MERCOSUR. b )proponer fórmulas de financiamiento para la implementación de las iniciativas y programas mencionados, así como para el funcionamiento y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR”.

Como fruto de los trabajos de este Grupo, reseñaremos la creación, mediante la Decisión N°. 45/04, del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el cual está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. En relación con este Fondo, asimismo, la Decisión N°.18/05, 19.VI-2005, sobre integración y funcionamiento del Fondo para la convergencia estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR.

<sup>774</sup> El presupuesto debería basarse en un reparto desigual entre los cuatro Estados miembros. En relación con ello, escribe BAPTISTA: “Il nous faut également envisager un autre aspect important pour l'existence d'une organisation internationale qui est la disponibilité de ressources et d'un budget propre. Il est souhaitable également de prendre certaines précautions lorsque l'on affirme l'égalité entre les partenaires – typique du régime consensuel– chacun contribuant à part égale aux dépenses de l'organisation, puisque la pratique habituelle est l'établissement de cotisations de valeurs différentes, comme dans le cas de l'ONU” (BAPTISTA: *Le MERCOSUL...*, cit .., p. 56).

A juicio del Embajador uruguayo Agustín Espinoza, debería de ser establecido “un sistema de financiamiento estable, ya que a través de la distribución de la renta aduanera o de la fijación de una “tasa de integración” sobre los aranceles a las

mayor autonomía institucional y con una visión de futuro en la que el sistema regional tenga por sí mismo un progresivo peso específico propio.

---

importaciones, los recursos así obtenidos permitirían financiar el funcionamiento adecuado de las instituciones del Mercosur” (OLARREAGA, M.: “Las instituciones del Mercosur a través de sus programas de trabajo”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, diciembre de 2004, p. 59).

Relacionado con los aspectos de índole económica relativos al funcionamiento del MERCOSUR, reseñaremos la creación mediante la Decisión N°. 45/04 del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el cual está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. En relación con este Fondo, asimismo, la Decisión N°.18/05, 19.VI-2005, sobre integración y funcionamiento del Fondo para la convergencia estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR.





## **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

### **1. MONOGRAFÍAS.**

*A Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e económico*, Seminário sobre a América do Sul, Brasília, 31 de julho a 2 de agosto de 2000. Disponible en Internet: <http://www.mre.gov.br/irbr/Seminario%20do%20Sul/Seminário%20sobre%20.>

**ABADIE-AICARDI, O.:** *Fundamentos históricos y políticos del Mercosur*, Montevideo, 1999.

**ABELLÁN HONRUBIA, V. y VILÀ COSTA, B.:** *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Barcelona, 1998

**ABINZANO, R.:** *Caminos de la integración lationamericana*, Posadas-Misiones, 1993.

**ABREU, A.:** *A Magistratura no MERCOSUL*, Florianópolis, 1996.

**ABREU BONILLA, S.:** *MERCOSUR. Una década de integración*, Montevideo, 2000.

**ABREU BONILLA, S. y PASTORI FILLOI, A.:** *Uruguay y el nuevo orden mundial*, Montevideo, 1992.

**ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA, E.:** *Mercosul e União Europeia. Estrutura Jurídico-Institucional*, Curitiba, 1996.

-- *Mercosur y Unión Europea. Estructura jurídico-Institucional*, Curitiba, 2ª. ed., 1998.

**ALONSO GARCÍA, R.:** *Tratado de Libre Comercio, Mercosur y Comunidad Europea. Solución de controversias e interpretación uniforme*, Madrid, 1997.

**ARAGÃO, J. M.:** *La armonización de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR -La construcción de un mercado común-*, 2ª. ed., Buenos Aires, 1993.

*Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y alianzas regionales*, Buenos Aires, 1995.

**ASSIS DE ALMEIDA, J. G.:** *MERCOSUL. Manual de Direito da Integração*, Rio de Janeiro, 2001.

*At New Attempt at Regional Integration: The Southern Cone Common Market*, Instituto de Relaciones Internacionales Europeo-Latinoamericanas, Madrid, marzo de 1991.

**BALASSA, B.:** *Teoría de la Integración Económica*, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.

**BAPTISTA, L. O. :** *MERCOSUR, its institutions and juridical structure*, Sistema de informação de Comércio Exterior, pp. 16-20, (disponible en Internet: <http://www.sice.oas.org>).

-- *O Mercosul, suas instituições e Ordenamento Jurídico*, São Paulo, 1998.

-- *Le Mercosul. Ses institutions et son ordonnancement juridique*, Paris, 2001.

**BARON KNOLL DE BERTOLLOTTI, S.:** *Administración y gobierno del MERCOSUR. Su análisis a partir del derecho comunitario y del Protocolo de Ouro Preto*, Buenos Aires, 1997.

**BARRETTO, H.:** *Informe general sobre el estado de gestión del Subgrupo N.º 11*, PIT-CNT/Comisión de Integración, Documentos: 6, Montevideo, 1995.

**BASALDÚA, R. X.:** *MERCOSUR y Derecho de la Integración*, Buenos Aires, 1999.

**BELTRÁN, A. P.:** *Os impactos da integração econômica no direito do trabalho; globalização e direitos sociais*, São Paulo, 1998.

**BENÍTEZ GÓMEZ, J. A.:** *Problemas tributarios que plantea el Mercosur*, Montevideo, 1993.

**BERNAL-MEZA, R.:** *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, 2000.

**BEZERRA, A. A.:** *União Europeia e Mercosul*, Braga, 1998.

**BIACCHI GOMES, E.** *Blocos económicos. Solução de Controvérsias. Uma análise comparativa a partir da União Europeia e Mercosul*, Curitiba, 2001.

**BIOCCA, S. M.:** *Claves político-jurídicas para la integración latinoamericana*, Buenos Aires, 2001.

**BIZZORERO, L.:** *Los inicios del MERCOSUR y el ingreso de Uruguay*, Montevideo, 1993.

**BLOCH, R. D. e IGLESIAS, D. O.:** *Solución de controversias en el MERCOSUR*, Buenos Aires, 1995.

**BOGGIANO, A.:** *Derecho Internacional y Derecho de las Relaciones entre los Ordenamientos Jurídicos. Ius inter iura*, Buenos Aires, 1997.

**BÖHLKE, M.:** *Integração Regional & Autonomia do seu Ordenamento Jurídico*, Curitiba, 2002

**BOUZAS, R., DA MOTTA VEIGA, P. y HIRST, M.:** *El MERCOSUR en 2010. un ejercicio de escenarios prospectivos*, Centro Studi di Politica Internazionale, Programa América Latina 2002, abril 2001.

**CALÁBRIA, M. C.:** *Representação comercial no Mercosul. Armonização Legislativa e Solução de Controvérsias*, Campinas, 2002.

**CALCEGLIA, L. M.:** *Integración: El Desafío de las Instituciones. Reflexiones sobre el Tribunal Supranacional, el activismo judicial y el déficit democrático. Proyecciones y aplicabilidad para MERCOSUR*, Buenos Aires, 1998.

**CANÇADO TRINDADE, A. A.:** *A proteção internacional dos direitos humanos, fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*, São Paulo, 1991.

**CÁRCOMO LOBO, M<sup>a</sup>. T.:** *Ordenamento jurídico comunitário*, Belo Horizonte, 1997.

**CARTA WINTER, L. A.:** *Crise do Modelo Presidencialista no Mercosul*, Curitiba, 2002.

**CARVALHO DE SOUZA, J. R.:** *Constituição Brasileira. Tribunal de Justiça do Mercosul*, Curitiba, 2001.

**CARVALHO VENTURA, L.:** *O empresário e o Mercosul. O Potencial dos Negócios e os Instrumentos de Gestão das Empresas*, São Paulo, 1994.

**CASELLA, P. B.:** *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*, São Paulo, 1994.

-- MERCOSUL. Exigências e perspectivas de integração e consolidação do espaço econômico integrado, São Paulo, 1996.

**CASTILLO, G., GODIO, J. y ORSATI, A.:** *Los trabajadores y el MERCOSUR. Creación, Desarrollo y Políticas Sindicales de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)*, Buenos Aires, 1996.

**CINARA LOCATELI, C.:** *Mercosul. Tribunal Arbitral ou Permanente?*, 2002.

**CIURO CALDANI, M. A.:** *Filosofía de la Jurisdicción. Con especial referencia a la posible constitución de un tribunal judicial del Mercosur*, Rosario, 1998.

**COLLIARD, C. A. et MANIN, A.:** *Droit International et Histoire Diplomatique*, T. II – Europe, Paris, 1970.

*Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay*, septiembre 1992.

*Cone Sul: a economia da subregião*, Rio de Janeiro, 1991.

*Cone Sul: A Economia Política da Integração*, P. da Motta Veiga (Org.), Rio de Janeiro, 1991.

*Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*, CARRERA, J. y STURZENEGGER (comps.), Buenos Aires, 2000.

**CUENCA GARCÍA, E.:** *Europa e Iberoamérica*, Madrid, 2002.

**CHACÓN, V.:** *O Mercosul. A integração econômica da América Latina*, Sao Paulo, 1998.

**DE ALMEIDA, P. R. :** *Le Mercosud. Un Marché commun pour l'Amérique du Sud*, Paris, 2000.

-- *Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil*, Banco Interamericano de Desenvolvimento-Instituto de Integración de América Latina, Buenos Aires, 2001.

-- *Mercosul: Fundamentos y perspectivas*, São Paulo, 1998.

**DE SOUZA LUIZ, D.:** *Integração Jurídico-Social do Mercosul*, Curitiba, 2002.

**DENTESANO, P. y REGALI, E. A.:** *El Mercosur y la Región Centro (Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos). La hidrovía Paraná-Paraguay. El corredor austral*, Córdoba, 1999.

*Derecho Mercantil Contemporáneo*, A. I. Piaggi y L. A. ESTOUP dirs., La Ley, Buenos Aires, 2001.

*Derecho vigente del Mercosur*", L. A. Stoup- J. Fernández Reyes (Coords.), Buenos Aires, 2001.

*Direito da Integraçõo. Estudos em homenagem a W. R. Faria*, 1 e 2, Curitiba, 2001.

*Doctrina jurisprudencial de los Laudos del Mercosur*, Coords. E.J. REY CARO y Z. DRNAS DE CLÉMENT, Córdoba, R. A., 2004.

*Documento Final de la II Reunión Parlamentaria del Mercosur*, Buenos Aires, 20 de septiembre de 1991, Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay,..septiembre 1992.

**DÍAZ BARRADO, C.M.:** *La integración social en América Latina y el Caribe. Políticas sociales y participación de la sociedad civil*, Madrid, 2004.

**DROMI, R.:** *Código del Mercosur*, Vols. II y III, Buenos Aires, 1996.

**DROMI, R., EKMEKDJIAN, M. A. y RIVERA, J. C.:** *Derecho Comunitario. Sistema de integración. Régimen del Mercosur*, Buenos Aires, 1995.

**DROMI SAN MARTINO, L.:** *Industria y comercio en el Mercosur*, Buenos Aires, 1999.

**DUGINI DE DE CÁNDIDO, M.<sup>a</sup> I.:** *Argentina, Chile, Mercosur. Cambios y continuidades*, Madrid, 1999.

*Economía globalizada y Mercosur*, A. Lattuca y M. A. Ciuro Caldani, Coords., Buenos Aires, 1998.

*Economía y Participación social en el Mercosur*, J. M. Alonso y L. Stolovich (Comps.), Montevideo, 1996.

**EGUIVAR, L. A. y RUA BOIERO, R. R.:** *Mercosur*, Buenos Aires, 1991.

**EKDMEKDJIAN, M.:** *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano con especial referencia al Mercosur*, Buenos Aires, 1994.

-- *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano, 2.ª ed.*, Buenos Aires, 1996.

*El Futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, 2000.

*El MERCOSUR. Aspectos institucionales y políticos*, A. M. Morello, Coord., La Plata, 1993.

*El Mercosur en el nuevo orden mundial*, Stahringer de Caramuti, O. (Coord.), Buenos Aires, 1996.

*El MERCOSUR en el siglo XXI*, Stahringer de Caramuti, O. coord., Buenos Aires, 1998.

*El papel del abogado en el Mercosur*, Comisión de Publicaciones del Colegio de Abogados del Uruguay, Montevideo, 1993.

*Estudios de Derecho Internacional. En homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, Ts. I y II, Z. Drnas de Clément (Coord.), Córdoba, 2002.

*Estudos sobre a integração*, W. R. FARIA (Org.), Associação de Estudos de Integração Européia no Brasil, Porto Alegre, 2000.

**ETCHEVERRY, R. A. y ETCHEVERRY, G. M.ª:** *MERCOSUR. Negocios y empresas*, Buenos Aires, 2001.

**FELDSTEIN, S.:** *Jurisdicción internacional en materia contractual*, Buenos Aires, 1995.

**FERNANDES, A. A.:** *União Europeia e Mercosul*, Braga, 1998.

**FERNÁNDEZ TOMÁS, A., FORCADA BARONA, I., HUESA VINAIXA, R. y SÁNCHEZ LEGIGO, A.:** *Instituciones de Derecho Comunitario*, 2ª. Ed., Valencia, 2000.

**FERREIRA, A. L.:** *MERCOSUL. Comentários sobre o Tratado de Assunção e o Protocolo de Brasília*, Porto Alegre, 1994.

**FERREIRA, M.<sup>a</sup> C. y RAMOS OLIVERA, J.:** *Mercosur. Enfoque laboral*, Segunda Ed. actualizada, 1994.

**FERREIRA FILHO, M.:** *Comentários à Constituição brasileira de 1988*.

**FIGUEROA, D.:** *Estudio comparativo y prospectivo sobre la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (TLCA), el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, Parlamento Europeo, Documento de Trabajo, Serie Política, Poli 108 ES, 8-1999, Luxemburgo, 1999.

**FRANCESCHINI DA ROSA, L.F.:** *Mercosul e função judicial. Realidade e superação*, São Paulo, 1997.

**GAGLIARDO, M.:** *Sociedades en el Mercosur*, Buenos Aires, 1996.

**GARNELO, V.:** *Evolución institucional y jurídica del Mercosur*, BID-INTAL, Buenos Aires, 1997.

**GARRÉ COPELLO:** *Solución de controversias en el Mercado Común del Sur*, Montevideo, 1995.

**GINESTA, J.:** *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, Porto Alegre, 1999.

*Globalización. Integración. Regionalismo*, Córdoba (Argentina), 1997.

**GONZÁLEZ-OLDEKOP, F.:** *La integración y sus instituciones*, Buenos Aires, 1997.

**GROS ESPIELL, H. :** *El Derecho de la Integración del MERCOSUR*, Montevideo, 1999.

-- *MERCOSUR. El Tratado de Asunción*, Montevideo, 1994.

-- *Temas Internacionales*, Montevideo, 2001.

**GUEDES DE OLIVEIRA, M. A:** *Mercosul e política*, 2001, São Paulo, pp. 66-67.

*Hacia la Segunda Cumbre Europa-América Latina. Recomendaciones desde la perspectiva alemana*, Fundación Friedrich Ebert, Fundación Konrad Adenauer et al., 2002.

**HARGAIN, D. y MIHALI, G.:** *Circulación de bienes en el Mercosur*, Montevideo, 1998.

*Informe Mercosur*, N.º. 5, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 1999.

*Informe MERCOSUR. Período 2000-2001*, J. J. Taccone y U. Nogueira (eds.), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe-Banco Interamericano de Desarrollo, Año 6, Informe MERCOSUR N.º 7, Buenos Aires, 2001.

*Integración, desarrollo sustentable y medio ambiente*, Buenos Aires, 1997.

**Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico**, Vol. II, O. I. STHARINGER, A. E. MONSANTO, E. R. SESELOVER (Coords.), Rosario, 2004.

**JARDEL, S. y BARRAZA, A.:** *MERCOSUR: aspectos jurídicos y económicos*, Buenos Aires, 1998.

**KAPTEYN, P. J. G. – VERLOREN VAN THEMAAT:** *Introduction to the European Communities*, Deventer-Boston, 1990.

**KERBER, G.:** *MERCOSUL e a supranacionalidade*, São Paulo, 2001.

**KLEIN, W. F.:** *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Caracas, 2000.

**KUNZLER, J. P.:** *Mercosul e o comercio exterior*, São Paulo, 1999.

*La dimensión cultural del MERCOSUR*, H. Clement comp., Buenos Aires, 1996.

*La filosofía del Derecho en el Mercosur*, CIURO CALDANI, M. A. (Coord.), Buenos Aires, 1997.



*La regionalización del Derecho Penal en el Mercosur*, 2º Seminario Internacional, Maldonado, 10 al 13 de noviembre de 1993, Montevideo, 1993.

*La regionalización del Derecho Penal en el Mercosur*, 2º Seminario Internacional, Maldonado, 10 al 13 de noviembre de 1993, Montevideo, 1993.

*Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, J. Roy, R. Domínguez Rivera (coords.), México, 2001.

*Laudos Arbitrales de los Tribunales Ad Hoc del Mercosur, Introducción y compilación*, I. Martínez Valinotti, Ministerio de Relaciones Exteriores-Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 2003.

**LAVAGNA, R.:** *Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica*, Madrid, 1998.

*Liber Amicorum, 'In Memoriam' of Judge José María Ruda* (C. A. ARMAS BAREA et al. , ed.), Netherdland, 2000.

*Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA al MERCOSUR*, ed. R. Bouzas y N. Lustic, Buenos Aires, 1992.

**LIPOVETZKY, J. C. y LIPOVETZKY, D. A.:** *MERCOSUL: estrategias para a integração/MERCOSUR: estrategias para la integración*, São Paulo, 1994.

**LIPSEY, R. G. y MELLER, P.:** *NAFTA y MERCOSUR*, Santiago de Chile, 1996.

**LOPRESTI, R. P.:** *Las Constituciones del Mercosur*, Buenos Aires, 1997.

*Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

*Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, G. de Sierra (Comp.), Buenos Aires, 2001.

**MAGARIÑOS, G.:** *Uruguay en el MERCOSUR*, Montevideo, 1991.

**MARÁN DE OLIVEIRA, C.:** *Mercosul. Livre circulação de mercadorias*, Curitiba, 2002.

**MARIÑO FAGES, J. R. J.:** *La supranacionalidad en los procesos de integración*, Corrientes, 1999.

**MARTÍNEZ PUÑAL, A.** *La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus mecanismos*, Santiago de Compostela, 2000.

**MARTÍNEZ PUÑAL, A. y PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup>. T.:** *La educación en el proceso de integración del MERCOSUR*, Santiago de Compostela, 2001.

-- *Mercosur y perspectivas de integración en el ámbito de la educación*, Moscú, 2001.

**MARX, C.:** *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, 2<sup>a</sup>. ed., Madrid, 1978.

**MAZZ, A.:** *La integración económica y la tributación*, Montevideo, 2001, p. 20.

**MELO LORENTZ, A. C.:** *Supranacionalidade no MERCOSUL. A Doutrina, os Governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração*, Curitiba, 2001.

*Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Vols. I e II, Org. L. O. PIMENTEL, Curitiba, 2001.

*Mercosul. Das negociações à implantação*, 2<sup>a</sup>. Ed. Revista e ampliada, Orgs. BAPTISTA, L. O. et alt., São Paulo, 1998.

*Mercosul. Estratégias para a integração*, Orgs. E. Bimbi et alt., Porto Alegre, 1997.

*Mercosul. Integração regional e Globalização*, Borba Casella, Coord., Rio de Janeiro-São Paulo, 2000.

*Mercosul, Nafta el Alca. A Dimensão Social*, Y. Chalout e P. R. De Almeida (Orgs.), São Paulo, 1999.

*Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vols. I y II, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

*Mercosul. Seus efeitos jurídicos, económicos e políticos nos Estados-Membros*, M. BASSO, (org.), Porto Alegre, 1997.

*MERCOSUR: Balance y perspectivas*, Montevideo, 1996.

*MERCOSUR y la Unión Europea: dos momentos de integración económica*, Valladolid, 1998.

Mercosur y los Parlamentarios. El rol de los Congresos en la democracia y la integración, G. Caetano y R. Perina (Coords.), Montevideo, 2000.

*MERCOSUR y medio ambiente*, 2º. ed., Buenos Aires, 1998.

*Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1991 a 1994*, Secretaría Administrativa Permanente, Tomo I, Montevideo, 1996.

*Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental años 1991 y 1996*, Secretaría Administrativa Permanente, Tomo II, Montevideo, 1996.

*Mercosur. Comisión Parlamentaria Conjunta. Recopilación documental octubre 1996 a octubre 1997*, Tomo III.

*Mercosur: desafío político*, Eds. D. W. BENECKE y A. LOSCHKY, Buenos Aires, 2001.

*Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999.

*MERCOSUR: nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, J. PUEYO LOSA y REY CARO, E. J. (Coords.), Buenos Aires, 2000.

*Mercosur. Perspectivas desde el Derecho Privado*, Ghersi (Dir.), Parte Segunda, Buenos Aires, 1996.

*Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*, C. Barbato (Coord.), Montevideo, 2000.

*MERCOSUR y la Unión Europea: dos momentos de integración económica*, Coord. L. A. Velasco San Pedro, Valladolid, 1998.

**MIDÓN, M. A. R.:** *Derecho de la integración. Aspectos institucionales del Mercosur*, Buenos Aires, 1998.

**MOAVRO, H.:** "El Mercosur: una visión desde Argentina", *Economía y Participación social en el Mercosur*, J. M. Alonso y L. Stolovich (Comps.), Montevideo, 1996.

**MONTERO TRAIHEL, J. P.:** *Mercosur. La armonización de los impuestos al consumo en los procesos de integración*, Montevideo, 2000.

**MONTEIRO RIOS, M.:** *Mercosul, União Europeia e Constituição. A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos nacionais*, Rio de Janeiro, 2001.

**MORÍNIGO, U. C.:** *El orden jurídico supranacional*, Asunción, 1996.

**NIGRO CORRÊA, L. F.:** *O Mercosul e a OMC: regionalismo e multilateralismo*, São Paulo, 2001.

**NIGRO CORRÊA, L. F.:** *O Mercosul e a OMC: regionalismo e multilateralismo*, São Paulo, 2001.

**NORONHA:** *GATT, MERCOSUL and NAFTA*, 2º. Ed., São Paulo, 1996.

**NUNES GOUVEIA, C. M<sup>a</sup>:** *Direito do Trabalho no MERCOSUL. A Negociação coletiva como Foama de Harmonização da Legislação Trabalhista*, Rio de Janeiro, 2001.

*O Mercosul e a pequena empresa*, Edição SEBRAE, Curitiba, 1993.

*O Mercosul em Movimento*, D. de Freitas Lima Ventura, D. (org.), Porto Alegre, Porto Alegre, 1995.

*O Mercosul em Movimento II*, Orgs. A. Da Silva Ilha-D. Ventura, Porto Alegre, 1999.

*O Mercosul no limiar do século XXI*, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

**OLARREAGA, M. y SOLOAGA, I.:** *Endogenous Tariff Formation: The Case of Mercosur*, The World Bank, mimeo, Washington DC, 1997.

**OTERMÍN PÉREZ, J.:** *El Mercado Común del Sur – Desde Asunción o Ouro Preto*, Montevideo, 1995.

**ORTUZ, J.:** *Reformulación de los esquemas de integración. Especialmente en el Mercosur*, Montevideo, 1999.

**PABST, H.:** *MERCOSUL: direito da integração*, Rio de Janeiro, 1998.

*Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, G. Caetano, R. Perina (eds.), Montevideo, 2000.

**PASSINI MARIANO, M.:** *A Estructura Institucional do Mercosul*, São Paulo, 2000.

**PASQUARIELLO, K. L.:** *Mercosul e Sindicatos: Participação das Centrais Sindicais no Subgrupo 11*, Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP, São Paulo, 1996.

**PELÁEZ MARÓN, J. M.:** *Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea*, Madrid, 2000.

**PEREIRA, A. C. P.:** *Direito Institucional e Material do Mercosul*, Rio de Janeiro, 2001.

-- *Mercosul: o novo quadro jurídico das relações comerciais na América Latina*, Rio de Janeiro, 1997.

**PÉREZ OTERMÍN, J.:** *El Mercado Común del Sur – Desde Asunción o Ouro Preto*, Montevideo, 1995.

**PEROTTI, A.D.:** *Habilitación constitucional para la integración comunitaria*, Estudio sobre los Estados del Mercosur, Montevideo, 2004.

**PESCATORE, P.:** *Le droit d'intégration: émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes*, Gênevè, 1972.

**PINARD, G. E.:** *MERCOSUR y los tratados internacionales. El caso chileno*, Buenos Aires, 1998.

**PIZZOLO, C.:** *Pensar en el Mercosur*, Mendoza, 1998.

**QUINTÃO SOARES, M. L.:** *MERCOSUL: direitos humanos, globalização e soberania*, Belo Horizonte, 1997, (iné dita).

**RAMOS ROCHA, M<sup>a</sup>. da C.:** *MERCOSUL. Alcances da União Aduaneira no Ordenamento Jurídico Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1999.

**REY CARO, E.:** *El Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR*, Córdoba, 2002.

-- *La Solución de controversias en los procesos de integración en América. El Mercosur*, Córdoba (Argentina), 1996.

**RICHTER, K.:** *Consumidor & Mercosul*, Curitiba, 2002

**ROCHA D'ANGELIS, W.:** *MERCOSUL. Da intergovernabilidade à supranacionalidade? (Perspectivas jurídicas para a efetivação do Mercado Comum)*, Curitiba, 2000.

**ROLLERI, O. H.:** *El Mercosur frente al tercer milenio*, Buenos Aires, 1997.

**RÚA BOIERO, R., EGUIVAR, L. y FELDMAN, G.:** *Mercosur. Un Camino Sin Retorno*, Buenos Aires, 1995.

**RUIZ DÍAZ DE LABRANO, R.:** *El Mercosur, marco jurídico institucional, análisis y perspectivas de sus normas derivadas*, Asunción, 1993

-- *Mercosur. Integración y Derecho*, Buenos Aires, 1998.

**RUSSO HEGUABURO, M.:** *Puesta a punto. Integración Mercosur*, Montevideo, 1999.

**SANAHUJA PERALES, J. A., MORENO, A. B., CASTILLO, M. y LLEÓ, R.:** *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina*, Parlamento Europeo, Documento de Trabajo, Serie Política, POLI 107 ES. 8-1999.

**SANTOS BELANDRO, R. B.:** *Bases fundamentales del Derecho de la Integración y Mercosur*.

**SEITENFUS, R.:** *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre, 1994.

**SEITENFUS, R. y VENTURA, D.:** *Introdução ao Direito Intercional, I*, Porto Alegre, 1999.

**SILVA, R. L.:** *Direito Comunitário e da Integração*, Porto Alegre, 1999.

**SOARES STERSI DOS SANTOS, R.:** *Mercosul e arbitragem comercial internacional. Aspectos gerais e algumas possibilidades*, Belo Horizonte, 1998.

*Solução de controvérsias no MERCOSUL*, Wanderlei Rodrigues, H. (Org.), Porto Alegre, 1997.

*Solución de controversias en el Mercosur. Protocolo de Brasilia, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Serie Congresos y Conferencias N.º 8, Montevideo, 1993.*

*Solución de Controversias y Cooperación Interjurisdiccional en el Mercosur, Ministerio de Justicia de la Nación, República Argentina, Buenos Aires, 1997.*

**TRABUCO, C. M.:** *A importância de um tribunal supranacional no contexto de um processo integração: o dilema do Mercosul, Working Paper 5/99, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa Working Papers.*

*Tratado de direito internacional dos direitos humanos, Vol. 1, Porto Alegre, 1997.*

*¿Una Carta Social del Mercosur?, Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur, Montevideo, 1994.*

**URIONDO DE MARTINOLI, A.:** *Solución de Controversias. Mercosur. Acuerdos: Bolivia-Chile. Comunidad Europea, Córdoba, 1999.*

**UZAL, M.<sup>a</sup>. E.:** *El MERCOSUR en el camino de la integración, Buenos Aires, 1998.*

**VALENCIANO, E. O.:** *Disparidades regionales e integración económica, Buenos Aires, 1992.*

**VALLS FEU ROSA, P.:** *Direito Comunitario. Mercosul e Comunidades Européias, São Paulo, 2001.*

**VENTURA FREITAS LIMA, D.:** *A ordem jurídica do MERCOSUL. Porto Alegre, 1996.*

**VIANA SANTOS, A. C. y RULLI JÚNIOR, A.:** *Mercosul. Espaços de integração. Soberania. Jurisdição. Harmonização. Cidadania. Tribunal de Justiça Supranacional do Mercosul. Parlamento do Mercosul, São Paulo, 2001.*

**YEPES PEREIRA, B.:** *Soberanía interna e a integração no Cone Sul, São Paulo, 2002.*

## 2. ARTÍCULOS EN OBRAS COLECTIVAS Y REVISTAS.

**ABDALÁ, W.:** “Pasado, presente y futuro de la CPCM”, *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, G. Caetano, R. Perina (eds.), Montevideo, 2000.

**ABREU, A. :** “La Comisión Parlamentaria Conjunta y los Parlamentos de los Estados miembros del MERCOSUR”, *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/05abreu.htm>).

--“Intervención de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Industria, Energía y Minería de la República Oriental del Uruguay”, *Jornada Académica sobre el “Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR”*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**ACCIOLY, E.:** “Evolução histórica dos processos de integração na União Européia e no Mercosul, - realidades distintas”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

-- “Integración europea e integración latinoamericana: dos realidades distintas”, *El MERCOSUR en el siglo XXI*, Stharinger de Caramuti, O. coord., Buenos Aires, 1998.

-- “O ordenamento jurídico da União Europeia e do Mercosul”, *El Mercosul en el nuevo orden mundial*, Stahringer de Caramuti, O. (Coord.), Buenos Aires, 1996.

-- “Perspectivas da Soberania e a Democracia Contemporâneas no Contexto dos blocos económicos”, *O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-membros*, Curitiba, 2000.

**AGAZZI, E.** y otros: “Las posibilidades del agro uruguayo: condiciones para la proyección de los principales rubros”, *MERCOSUR. Claroscuro de una integración*, Vol. 1, Montevideo, 1991.

**ALBANESE, S.:** “El Tratado Asunción: hacia la constitución del “Mercosur”, *El MERCOSUR. Aspectos institucionales y políticos*, A. M. Morello, Coord., La Plata, 1993.



**ALENCAR, M.<sup>a</sup> L.:** “A Constituição brasileira e o Mercosul (posicionamentos doutrinários)”, *Revista Diálogo Jurídico*, Ano I, , Vol. N<sup>o</sup>. 3, Junho 2001.

**ALÍ, M.<sup>a</sup> L.:** “Evolución de los flujos comerciales en el Mercosur”, *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*, (Comp. Dra. I. M. Laredo), Vol. VI, 1999.

**ALMEIDA, E. A. P.:** “Análisis de la génesis de un Mercado Común del Sur. La supranacionalidad”, *Revista Direito & Mercosul*, 1996, N<sup>o</sup>. 1.

**ALONSO, J. M.:** “La problemática social en el proceso de integración”, *Economía y Participación social en el Mercosur*, J. M. Alonso y L. Stolovich (Comps.), Montevideo, 1996.

**ALVAREZ TRONGE, M.:** “Aspectos jurídicos del Mercosur”, *La Ley* (Buenos Aires), 24 de marzo de 1992.

**AMARAL JÚNIOR, A.:** “Mercosul: características e perspectivas”, *Brasilia* a. 37, N<sup>o</sup>. 146, abril-junio 2000.

**AMÉRICO JÚNIOR, M.:** “Mercosul”, *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 3, Primer semestre de 2001.

**AMORIM, A. B. N.:** “O Mercosul e a integração latinoamericana”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º 14, Julho-Setembro 1994 (disponible en Internet: <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/14/artigos/7anita.htm>).

**ANNONI, D.:** “O Mercosul social: política social e dimensão social”, *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Org. L. O. PIMENTEL, Vol. I, Curitiba, 2001.

**ARAGÃO, J. M.<sup>a</sup> .:** “Mercosul: Tarifa Externa Común e interesse nacional”, *Boletim de Integração Latino-Americana*, N.º 09, Abril-Junho 1993.

**ARANDA, S.:** “Tratado de Asunción. Tratamiento, debate y aprobación en la Honorable Cámara de Diputados.Inserciones solicitadas por el Diputado MARTÍNEZ (L.A.)”, Agosto, 14 y 15 de 1991, Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay, septiembre de 1992.

**ARBUET VIGNALI, H.:** “El Protocolo de Ouro Preto. Una excusa para hablar de integración”, *Mercosur. Balance y perspectivas*, IV Encuentro Internacional de Derecho para América del Sur, Montevideo, 1996.

-- “Reflexiones políticas, jurídicas y epistemológicas sobre el MERCOSUR”, *Economía globalizada y MERCOSUR*, (LATTUCA, A. y CALDANI, M. A. coords., Buenos Aires, 1998.

**ARMAS BAREA, C.:** "Protocolo de Brasilia para la solución de controversias. Análisis Preliminar", Foro Permanente Institucional y Empresaria para el MERCOSUR, 14, 06, 1992, multicopiado.

-- "Sistema de solución de controversias en el Mercosur", *Mercosur. Balance y Perspectivas*, Montevideo, 1996.

-- “Teoria geral da integração e sistemas jurídicos comunitários”, *Mercosul: uma nova realidade jurídica*, *Revista do Centro de Estudos Jurídicos*, Maio-Agosto 1997, (disponible en Internet: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo1.htm>).

**AROCHA., C. A.:** “Hegemonías, contra-hegemonías y alternativas en la normativa ambiental del Mercosur. Ejes críticos de la interfase ambiental en el Mercosur”, *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*, (Comp. Dra. I. M. Laredo), Vol. VI, 1999.

**BAPTISTA, L. O.:** “As instituições do MERCOSUL, comparações e prospectiva”, *O Mercosul em Movimento*, D. de Freitas Lima Ventura, D. (org.), Porto Alegre, Porto Alegre, 1995.

-- “A institucionalização do Mercosul. Avaliação crítica e perspectivas”, *Mercosur. Foro del Futuro*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires 1997.

-- “Aspectos teóricos do sistema de solução de divergências nas instituições de integração, com especial referência ao Mercosul”, *Estudos sobre a integração*, W. R. FARIA (Org.), Associação de Estudos de Integração Européia no Brasil, Porto Alegre, 2000.

-- “Mercosul após Protocolo de Ouro Preto”, *Estudos avançados*, ano 10, Nº. 27, 1996.

-- "Modelos de Solução de Controvérsias nos Processos de Integração Regional", *Relações interenacionais e sua construção jurídica*, Serie Alca, Vol. 2, São Paulo, 1998.

-- "Solução de divergências no MERCOSUL", *Mercosul. Seus efeitos jurídicos, económicos e políticos nos Estados-Membros*, M. BASSO, (org.), Porto Alegre, 1997.

**BARBOSA, R. A.:** "A integração Regional e o Mercosul", *Política Externa*, Vol. 1, N.º 2, Setembro 1992.

**BASSO, M.:** "A estrutura institucional definitiva do Mercosul", *Boletim de Integração Latino-Americana*, N.º. 10, julho-setembro 1993.

-- "O Mercosul e a União Europeia", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, año 2, N.º 2, Abril de 1998.

**BASSO, M., e GOBI ESTRELLA, A. T.:** "A Zona Franca de Manaus no contexto do Mercosul", *Estudos sobre a integração*, W. R. FARIA (Org.), Associação de Estudos de Integração Européia no Brasil, Porto Alegre, 2000.

**BERNAL-MEZA, R.** "Institucionalización del Mercosur", *Mercosur: desafío político*, Eds. D. W. BENECKE y A. LOSCHKY, Buenos Aires, 2001.

-- "Políticas exteriores comparadas de Argentina y Brasil hacia el Mercosur", *O Mercosul no limiar do século XXI*, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

**BERCÚN, H. D.:** "Apuntes sobre coordinación de políticas cambiarias en el Mercosur", *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Direito do Mercosul*, Año 3, N.º 2, Abril de 1999.

-- "Solución de conflictos en el Mercosur y la Organización Mundial del Comercio", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 2, N.º. 3, Junio de 1998.

**BERTHET, M.:** "Intervención Dr. Embajador Miguel BERTHET", *Solución de controversias en el Mercosur. Protocolo de Brasilia*, *Revista Uruguay de Derecho Constitucional y Político*, Serie Congresos y Conferencias N.º 8, Montevideo, 1993.

**BERTONI, L.:** “A diez años de la creación del Mercosur, el laudo del IV Tribunal Arbitral”, *Jurisprudencia argentina*, N°. 6260, 22 de agosto 2001.

-- “Características de la actuación de los tribunales en el Mercosur”, *Lexis Nexis. Jurisprudencia Argentina*, 24 de abril 2002, 2002-II, fascículo n. 4.

-- “El sistema de solución de controversias ante la crisis del Mercosur”, *Jurisprudencia Argentina*, N°. 6224, 13 de diciembre de 2000.

-- “Un signo positivo para el Mercosur. El Protocolo de Olivos”, *Mercosur.com. Directorio de Empresas Mercosur*. (disponible en Internet: <http://www.mercosur.com/info/articulo.jsp?idioma-es&noticia-9183&prod-tit>).

-- “Algunas reflexiones sobre el Protocolo de Olivos”, *Revista “Pistas”*, Instituto del Mundo del Trabajo, N°. 7, Abril, 2002.

**BIACCHI GOMES, E.:** “União Europeia e Mercosul: supranacionalidade versus intergovernabilidade”, *Revista Cena Internacional*, N°. 3 (2), 2001.

-- “Protocolo de Olivos: Alterações no sistema de soluções de controvérsia do Mercosul e perspectivas”, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Vol. 42.

**BIOCCA, S. M.:** “MERCOSUR y ALCA dos proyectos de integración”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II., L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

**BIZZOZERO, L. y VAILLANT, M. :** “Integración de Bloques Comerciales: tratado marco entre UE y MERCOSUR”, *La inserción internacional del MERCOSUR ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?*, Montevideo, 1996.

**BLANCO, J. C.:** “Expositores”, *Jornada Académica sobre el “Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR”*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**BOLZAN DE MORAIS, J. L.:** "A justiça no Mercosul", VENTURA, D. (Org.), *Direito Comunitário do Mercosul*, Porto Alegre, 1997.

**BONAT DE MELLO, S.:** "A Tutela da Concorrência nos Mercados Regionais Perspectivas para a Harmonização Legislativa no Âmbito do Mercosul", *O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-membros*, Curitiba, 2000.

**BONET PÉREZ, J.:** "El proceso de integración del Mercosur y la reglamentación de las relaciones laborales", *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Coords. C. DÍAZ BARRADO y C. FERNÁNDEZ LIESA, 1999.

**BORNHAUSEN, P.:** "Pronunciamento do Deputado Paulo Bornhausen por ocasião da sua despedida da presidência da representação brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta", *Mercosul Informativo*, Ano IV, Núm. 10, 1999.

**BOUZAS, R.:** "Las perspectivas del Mercosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década", *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999.

--"Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/Mercosur: una evaluación preliminar", *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA al MERCOSUR*. Buenos Aires, 1992.

--"El MERCOSUR diez años después ¿proceso de aprendizaje o déjà vu?", *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N<sup>o</sup>. 162, julio-septiembre 2001.

-- "MERCOSUR: *Regional Governance*, Asimetrías e Integración profunda", Seminario sobre profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades, Banco Internacional de Desarrollo, Río de Janeiro, 6-7 de julio de 2005, multicopiado.

**BOUZAS y SOLTZ:** *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso del MERCOSUR*, Abeitspapier Nr. 1, Institut für Iberoamerica-Kunde, Hamburg, August 2002.

**BOUZAS, R., DA MOTTA VEIGA, P. and TORRENT, R.:** *In-Depth Analysis of Mercosur Integration, its Prospectives and the Effects thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment*, Report

prepared with financial assistance from the Commission of the European Communities, November 2002.

**BUCHELI, M.** “La coordinación de las políticas macroeconómicas en el Mercosur”, *Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*, C. Barbato (Coord.), Montevideo, 2000.

**BURBRIDGE, M.**: “El Mercosur en crisis ¿Cual es el panorama que se le presenta al bloque regional a partir de la devaluación brasileña? Análisis de la crisis y de las perspectivas futuras”, *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Direito do Mercosul*, Año 3, N.º 2, Abril de 1999.

-- “¿Nos sigue conviniendo el Mercosur?”, *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Direito do Mercosul*, Año 3, N.º. 1, febrero de 1999.

**BUSCAGLIA, E.**: “Análisis de los determinantes legales y económicos de la integración en América Latina: el caso del Mercosur”, *Contribuciones*, N.º. 6.

**CABRERA VALEZI, M. A. y ARAUJO MANSO, L.**: “Da jurisprudência e a segurança jurídica”, *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

**CAETANO, G. y PÉREZ ANTÓN, R.**: “Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución”, *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, G. Caetano, R. Perina (eds.), Montevideo, 2000.

-- “La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos”, *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, G. de Sierra (Comp.), Buenos Aires, 2001.

**CAETANO, G. y PERINA, R. M.**: “Los Congresos del Mercosur en la democracia y la integración”, *Mercosur y los Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración*, G. Caetano y R. Perina (Coords.), Montevideo, 2000.

**CAETANO, G., ROSSI, C. y PÉREZ ANTÓN, R.**: “Voces, Parlamentos, Mercosur. Entrevistas a los legisladores de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur”, *Cuadernos del CLAEH*, N.º 81-82, Montevideo, 2.ª serie, año 2-3, 19981-2.

**CAFFERATA, F. J.:** "Algunas consideraciones sobre una nueva disciplina de Derecho Público a partir de la realidad socio-económica actual", *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Direito do Mercosul*, Año 3, N.º1, febrero de 1999.

**CAGNONI, J. A.:** "El abogado y el Derecho consitucional y administrativo", *El papel del abogado en el Mercosur*, Comisión de Publicaciones del Colegio de Abogados del Uruguay, Montevideo, 1993.

**CAIROLI MARTÍNEZ, M.:** "Por qué un Derecho penal económico del Mercosur", *La regionalización del Derecho Penal en el Mercosur*, 2º Seminario Internacional, Maldonado, 10 al 13 de noviembre de 1993, Montevideo, 1993.

**CAMPBELL, J.:** "Una mirada hacia el futuro del Mercosur", *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999.

**CAMPBELL, J., ROSEMBERG, R. y SVARZMAN, G.:** "Quince años de integración: muchos ruidos y pocas nueces", *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999.

**CAPOLUPO DE DURAÑONA Y VEDIA, A. M.ª:** "La institucionalización del Mercosur. Tribunal Supranacional y solución de conflictos", *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II., L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

**CARDONA LLORENS, J.:** "La delimitación del concepto de arbitraje de Derecho Internacional Público a la luz del asunto del Rainbow Warrior", *El arbitraje internacional*, XII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Intenacional y Relaciones Internacionales (Ed. Preparada por F. M. MARIÑO) Zaragoza, 1989.

**CARVALHO LEITE FILHO, J.:** "Mercosul e soberania", *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

**CASELLA, P. B.:** "Pequenas e médias empresas e integração no MERCOSUL", *MERCOSUL. Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros*, BASSO, M. (Org), Segunda Edição, Porto Alegre, 1997.

-- "Solución de controversias y marco institucional: Perspectivas para los actores privados en el MERCOSUR", *Estrategias de articulación y reforzamiento de las capacidades de gestión de una Unión Aduanera: opciones para el MERCOSUR*, Centro de Información para la Integración Regional, Montevideo, 1996.

**CEBADA ROMERO, A.:** "La Articulación Jurídica de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR", DÍAZ BARRADO, C. & FERNÁNDEZ LIESA, C. (Coords.): *Iberoamérica ante los procesos de integración, Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, 1999.

-- "La UE como promotora de la integración regional, en especial su relación con el MERCOSUR", *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Vol. II, O. I. STHARINGER, A. E. MONSANTO, E. R. SESELOVER (Coords.), Rosario, 2004.

**CIENFUEGOS MATEO, M.:** "La recepción y aplicación de los acuerdos internacionales del Mercosur", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º. 3, 2001 (publicado asimismo en *Recht und Europa*, Band 5, Vorstand des Instituts für Völkerrecht, Europarecht und Internationale Beziehungen und Leiter des ZER).

-- "Las relaciones exteriores del Mercosur", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N.º. 54-55.

-- "Las negociaciones para la ejecución del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea, el Mercosur y sus respectivos Estados miembros", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 13, Año 6, Septiembre-Diciembre 2002.

-- "Las negociaciones para la ejecución del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea, el Mercosur y sus respectivos Estados miembros", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 13, Año 6, Septiembre-Diciembre 2002.

-- "Implicaciones de la ampliación de la Unión Europea en las relaciones euromercosureñas", *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, J. ROY, R. DOMÍNGUEZ RIVERA y R. VELÁZQUEZ FLORES (Coords.), México, 2003.



-- "Implications of European Unión Enlargement for Euro-Mercosur relations", *Beyond enlargement: The new members and new frontiers of the Enlarged European Union*, Institut Univesitari d'Estudis Europeus, 2003.

-- "Las relaciones UE-Mercosur (junio 2005)", Curso: "Las relaciones entre la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur", Programa "Europa Retos e Incógnitas. Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005", Vitoria, 11 a 15 de julio de 2005.

**CIMADAMORE, D.:** "Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XX I", *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, G. de Sierra (Comp.), Buenos Aires, 2001.

**CINTRA, R.:** "Brasil e o novo cenário mundial: a dinâmica de uma inserção", *Working Papers*, Núm 186, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000.

**CIURO CALDANI, M. A.:** "Filosofía del Derecho de la integración y del Mercosur", *La filosofía del Derecho en el Mercosur*, CIURO CALDANI, M. A. (Coord.), Buenos Aires, 1997.

-- "Meditación de la asimetría en los procesos de integración, con especial referencia a la relación de Brasil con los otros países del Mercosur", *Derecho de la Integración*, N°. 8, 1998, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

-- "Una teoría jurídica para la integración del Mercosur", *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

**COELHO, L.:** "La organización de la Comisión Parlamentaria Conjunta en Secciones Nacionales", *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/11coelho.htm>).

**CORNA, O.:** "La construcción del concepto de integración en la opinión pública: el caso Mercosur", *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, Stahringher de Caramuti, O. (Coord.), Buenos Aires, 1996.

**COSTA DE LARA, A. R.:** “Justiça Supranacional no Mercosul”, *Economía globalizada y Mercosur*, A. Lattuca y M. A. Ciuro Caldani, Coords., Buenos Aires, 1998.

-- “Justiça Supranacional no Mercosul”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, N.º. 1, Febrero de 2000.

**COSTA MAURA, L.:** “Tribunais supranacionais e aplicação do direito comunitário: aspectos positivos e negativos”, *Direito Comunitário do MERCOSUL*, Porto Alegre, 1997.

**COSTA SOUSA, M. T.:** “Sistema de solução de controvérsias no Mercosul: da possibilidade de criação de um Tribunal Supranacional”, *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Vol. II, Org. L. O. PIMENTEL, Curitiba, 2001.

**COSTA VAZ, A.:** “A integração no Mercosul: novos atores e desafio da participação política e social”, *Mercosul, Nafta el Alca. A Dimensão Social*, Y. Chalout e P. R. De Almeida (Orgs.), São Paulo, 1999.

-- “Los planes de estabilización en ambos países”, *Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y alianzas regionales*, Buenos Aires, 1995

**CRAWLEY, A.:** “Hacia una asociación Unión Europea- Mercosur: el largo camino hacia la liberalización comercial”, *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, J. Roy, R. Domínguez Rivera (coords.), México, 2001.

**CHAHIN LIZCANO, G.:** “El nuevo tribunal de justicia de la Comunidad Andina de Naciones”, *Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, N.º 5, octubre de 2000.

**CHALOULT, Y. et HILLCOAT, G.:** “Intégration et compétitivité dans le MERCOSUR: vers une introversion des échanges agricoles et agro-alimentaires?”, *Révue Tiers Monde*, T. XXXVIII, N.º. 146, avril-juin 1996.

**CHIOZZA, E.:** “Contrastes y armonías territoriales en el MERCOSUR”, *La dimensión cultural del MERCOSUR*, H. Clement comp., Buenos Aires, 1996.

**CHOER MORAES, H.:** “O novo sistema jurisdiccional do Mercosul – Um primeiro olhar sobre o Protocolo de Olivos”, *Revista de Direito Constitucional*, Ano 10, N.º 39, abril-junho 2000.

**CHUDNOVSKY, D. y LÓPEZ, A.:** “La evolución sobre el papel del Mercosur en la estrategia de desarrollo económico de la Argentina”, *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999.

**DA MOTTA VEIGA, P.:** “Brasil en el Mercosur: política y economía en un proyecto de integración”, *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999.

**DABÈNE, O.:** ¿Todavía tiene un proyecto el Mercosur?, O Mercosul no limiar do século XXI, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

**DALLA VIA, A.:** “El Mercosur y los derechos de propiedad industrial e intelectual”, *Mercosur. Perspectivas desde el Derecho Privado*, Ghersi (Dir.), Parte Segunda, Buenos Aires, 1996.

-- “MERCOSUR. Su compatibilidad con otros Tratados de integración latinoamericana”, *El MERCOSUR. Aspectos institucionales y políticos*, A. M. Morello, Coord., La Plata, 1993.

-- “Soluciones de Controversias”, *Mercosur. Perspectivas desde el Derecho Privado*, Ghersi (Dir.), Buenos Aires, 1993.

**DAVEREDE, A.:** “El sistema de solución de controversias en el Mercosur”, *La Ley*, Buenos Aires, Año LVI, 29 de Abril de 1992.

**DE ALMEIDA, P. R.:** “A dimensão social nos processos de integração”, *Mercosul, Nafta el Alca. A Dimensão Social*, Y. Chalout e P. R. De Almeida (Orgs.), São Paulo, 1999.

-- “A institucionalidade futura do Mercosul: primeiras aproximações”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, Abril-Junho 1993.

-- “Brasil y el futuro del Mercosur: dilemas y opciones”, *Integración & Comercio*, Vol. 2, N.º. 6, septiembre-diciembre 1998.

-- “Dois anos de processo negociador no MERCOSUL: caminhos e instrumentos de integração”, *Boletim de Integração Latino-Americana, Especial: Dois Anos do Tratado de Assunção*, Brasília, Março 1993.

-- “Instrumentos necessários à constituição do MERCOSUL”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º. 9, abril- junho 1993.

-- “Mercosul e a União Européia: vidas paralelas”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º 14, Julho-Setembro de 1994 (disponível em Internet: <http://www.mre.gov.br/unir/BILA/14/artigos/4pra.htm>).

-- “Mercosul e Alca na perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação”. (disponível em Internet <http://www.pralmeida.org/docs/798MsulAlca.html>).

-- “O futuro do Mercosul: Os desafios da agenda interna e da liberalização hemisférica”, *O Mercosul no limiar do século XXI*, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

-- “O Mercosul no contexto regional e internacional”, *Política Externa*, Vol. 2, N.º 2, 1993.

-- “O Mercosul e a crise: ¿qué hacer?”, *Tempo Exterior*, N.º. 6 (segunda época) – janeiro/xuño 2003

-- “Trajetória do Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil”, *Direito da Integração. Estudos em homenagem a W. R. Faria*, 2, Curitiba, 2001.

“O Mercosul e a crise: ¿qué hacer?”, *Tempo Exterior*, N.º. 6 (segunda época) – janeiro/xuño 2003

**DE ALMEIDA MEDEIROS, A.:** “A hegemonia brasileira no Mercosul. O efeito samba e as suas consequências no processo institucional de integração”, *O Mercosul no limiar do século XXI*, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

**DE ARAUJO, N.:** “Solução de Controvérsias no MERCOSUL”, *Mercosul. Integração regional e Globalização*, Borba Casella, Coord., Rio de Janeiro-São Paulo, 2000.

-- “Solução de Controvérsias no Mercosul. A via institucional do Tratado de Assunção e o Protocolo de Las Leñas”, (disponível em Internet: <http://www.dip.com.br>).

**DE ARAÚJO, N. e MADRUGA FILHO, A.:** “Mercosul na jurisprudência brasileira”, *Correio Brasiliense* –DF, segunda-feira, 26-03-2001.

**DE CASTELLO CRUZ, L. D.:** “Instrumentos necessários à constituição no Mercosul”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, Ministério de Relações Exteriores, Abril-Junho 1993.

**DE CASTRO, T.:** “Panorama Geopolítico”, *Mercosul: Sinopse Estatística-Mercosur: Sinopsis Estadística*, Vol. I, Rio de Janeiro, 1993.

**DE FREITAS LIMA VENTURA, D.:** “Os negociadores brasileiros no MERCOSUL. O caso da indústria brasileira”, *O Mercosul em movimento*, D. de Freitas Lima Ventura (org.), Porto Alegre, 1995.

--“Le Mercosur et la stratégie Européenne por l’Amérique Latine”, *LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes d’un processus d’integration*, Dossier, Institute des Hautes Études de l’Amérique Latine, *Cahiers de l’Amérique Latine* N°. 27, Paris, 1998.

**DE LA BALZE, F.:** “El destino del Mercosur: entre la unión aduanera y la “integración imperfecta””, en *El Futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, 2000.

**DE LOS REYES, M.:** ¿Fracasan las integraciones regionales?”, *Boletín Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, N°. 21, julio 2005.

**DE MELLO, E. X.:** “La integración económica y el Derecho”, *El papel del abogado en el Mercosur*, Colegio de Abogados del Uruguay, Montevideo, 1993.

-- “Comentaristas”, *Jornada Académica sobre el “Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR”*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**DE PAIVA ABREU, M.:** “La integración financiera en los países del MERCOSUR”, *Integración y Comercio* I(1), Enero-Abril, 1997.

**DE QUADROS, F.:** “Prefacio a la segunda edición” de ACCIOLY PINTO DE ALMEIDA, E., de *Mercosur y Unión Europea. Estructura jurídico-Institucional*, Curitiba, 2ª. ed., 1998.

**DE SEIXAS CORRÊA, L. F.:** “La visión estratégica brasileña del proceso de integración”, *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999.

**DE SIERRA, G.:** “Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente a Mercosur”, *O Mercosul no limiar do século XXI*, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

**DE SOUZA, C. F. M.:** “O Mercosul e o direito de integração”, *Correio Brasiliense* –DF, segunda-feira, 26-03-2001.

**DE SOUZA LUIZ, D.:** “A jurisprudencia do Tribunal de Justiça Europeu e a integração social. Um modelo para o MERCOSU”, *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

**DE THOMAS, B.:** “União Européia e MERCOSUL uma inovação diplomática”, *O Mercosul em movimento*, D. de Freitas Lima Ventura, Porto Alegre, 1995.

**DELPIAZZO, C. E.:** “Armonización jurídica e incorporación de normas jurídicas al Derecho interno del Mercosur”, *Revista de Derecho Administrativo Depalma*, Buenos Aires, 1993, año 5, n.º. 14.

**DENTESANO, P. y REGALI, E. A.:** *El Mercosur y la Región Centro (Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos). La hidrovía Paraná-Paraguay. El corredor austral*, Córdoba, 1999.

**DEVIA, L.:** “Relaciones entre comercio internacional y desarrollo sustentable”, *Integración, desarrollo sustentable y medio ambiente*, Buenos Aires, 1997.

**DI BIASE, H. N.:** “La Comunidad Andina de Naciones: treinta años de integración ¿futuro con MERCOSUR?”, *Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración*, N.º, 21/22, Enero- Junio 1999, Montevideo.

**DÍAZ, C.:** “Avances o retroceso del MERCOSUR”, *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*. (Comp. Dra. I. M. Laredo), Vol. VI, 1999.

**DÍAZ BARRADO, C. M.:** “La dimensión social en los procesos de integración. El caso del Mercosur”, *Estudios de Derecho Internacional. En homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, T. II, Z. Drnas de Clément (Coord.), Córdoba, 2002.

-- “Iberoamérica ante los procesos de integración: una aproximación general”, *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Actas de las XVIII

Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Coords. C. DÍAZ BARRADO y C. FERNÁNDEZ LIESA, 1999.

**DÍAZ PEREIRA, R.:** “Protocolo de Olivos: algunas reflexiones sobre los institutos que deben ser objeto de reglamentación específica”, *Cuaderno de Negocios Internacional e Integración*, N°s.36-40.

**DO AMARAL JÚNIOR, A.:** “Mercosul: características e perspectivas”, *Brasilia* a. 37, N°. 146, abril-junio 2000.

-- “MERCOSUL: questões políticas e institucionais”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N°. 13, abril-junho 1994.

-- “MERCOSUL: desafios e perspectivas”, *Temas de Integração*, 5º Volume, Lisboa, 2000.

Documento de Síntesis CEFIR. La Comisión Parlamentaria Conjunta – Una visión de su funcionamiento”, *Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, CEFIR, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/dt28-toc.htm>)

**DORMOY, D.:** *Les Organisations Internationales*, París, 1995.

**DREYZIN DE KLOR, A .S.:** "El sistema de solución de controversias en el Mercosur", Documento de trabajo presentado en el IV Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur. *El Desarrollo de la Integración hacia el siglo XXI: Realidad y Perspectiva*, Montevideo, Uruguay, 17-20 de mayo de 1995.

-- “La aplicación judicial del Derecho del Mercosur”, *Estudios de Derecho Internacional. En homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, T. II, Córdoba, 2002.

-- “La aplicación judicial del Derecho del Mercosur”, *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

-- “El Protocolo de Olivos”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 2003, (El texto de este artículo fue presentado asimismo en “Forum Brasil-Europa”, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Federal de Santa

Catarina, Florianópolis, 22-24 Noviembre 2002, disponible en Internet: <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/>.

-- "El Reglamento del Protocolo de Olivos. Algunas anotaciones", *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año II, N.º. 3, enero-junio 2005.

**DREYZIN DE KLOR, A. y JURE RAMOS, S.:** "En torno a la libre circulación de las mercaderías en el Mercosur", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 2, N.º. 2, Abril de 1998.

**DROMI SAN MARTINO, L.:** "El Mercosur y el Derecho Internacional del Comercio", *Economía globalizada y Mercosur*, A. Lattuca y M. A. Ciuro Caldani, Coords., Buenos Aires, 1998.

**DRNAS DE CLEMENT, Z.:** "Aspectos internacionales de la participación de los entes subnacionales en los procesos de integración", *Globalización. Integración. Regionalismo*, Córdoba (Argentina), 1997.

**DRUMMOND, M.<sup>a</sup> C.:** "Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y sus vínculos con otros órganos e instancias del MERCOSUR: Alternativas para su reforzamiento", *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, ( disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/09drummo.htm>).

-- "O Mercosul político: a Comissão Parlamentar Conjunta", *Boletim de Integração Latino-Americana. Especial: Dois Anos do Tratado de Assunção*, Março 1993.

**DUPRAT, D.:** "La creación de un Tribunal de Justicia Supranacional como medio de fomento, desarrollo y consolidación del Mercosur", *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

**DUQUE DOMÍNGUEZ, J.:** "Caracterización institucional del MERCOSUR: finalidades y estructuras al servicio de una comunidad económica, jurídica y cultural", *MERCOSUR y la Unión Europea: dos momentos de integración económica*, Valladolid, 1998.

**DURÁN MARTÍNEZ, A.:** "Estructura Orgánica del MERCOSUR", *El MERCOSUR después de Ouro Preto, aspectos jurídicos*, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Serie Congresos y Conferencias, N.º. 11.



-- "Exposición", *Solución de controversias en el Mercosur*, UCUDAL, Montevideo, 1992.

**EGAÑA, C.:** "Derechos Humanos y empresas: una relación difícil. De la oposición a la convergencia", Cuadernos de Época, Serie Integración Económica, Buenos Aires-Madrid, 2001.

**EKMEKDJIAN, M. A.:** "Comentario al Primer Laudo dictado por el Tribunal Arbitral del Mercosur", *El Derecho*, T. 183.

-- "Esbozo de un Anteproyecto de Protocolo modificadorio del Protocolo de Brasilia y de el Protocolo de Ouro Preto", *El Derecho*, N°. 9754, Buenos Aires.

**ELIZECHE, M. A.:** "El Mercosur: un Ensayo sobre el Objetivo y Naturaleza Jurídica del Tratado de Asunción. El Sistema de Solución de Controversias. Los Conflictos fiscales. Necesidad de un Tribunal de Justicia Permanente y Supranacional", en CAMPOS, D. DE (Coord.): *O Sistema Tributário e o MERCOSUL*, São Paulo, 1998.

**ESPÓSITO, C.:** "El MERCOSUR entre el regionalismo y el multilateralismo", *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Coords. C. DÍAZ BARRADO y C. FERNÁNDEZ LIESA, 1999.

**ESTEVA GALLICCHIO, E. y FRUGONE SCHIAVONE, H.:** "En torno al Tratado de Asunción. Algunas reflexiones desde la perspectiva del Derecho Constitucional", en *Revista Trimestal de la UCUDAL*, N°. 20, Montevideo, 1991, y *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, T. VIII, N.º 44, 1991.

**ESTOUP, L.:** "Efectos de la crisis Argentina en el MERCOSUR: ¿Cuándo tendremos una verdadera libertad de circulación de personas?", *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur—Revista de Direito Internacional do Mercosul*, Año 6, N.º 2.

**ESTRELLA FARIA, G. T.:** "Contratos internacionais e mercados integrados", *Estudos sobre a integração*, W. R. FARIA (Org.), Associação de Estudos de Integração Européia no Brasil, Porto Alegre, 2000.

**FABRICIO FURTADO A.:** “A prejudicialidade do direito comunitario nos tribunais supranacionais”, *AJURIS*, Porto Alegre, a. XXXIV, n. 69, marzo 1997.

**FANELLI, J. M.:** “Coordinación macroeconómica en el MERCOSUR. Marco analítico y hechos estilizados”, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N.º. 160, 2001.

**FARIA, W. R.:** “A estrutura institucional definitiva do Mercosul: uma opinião”, *Revista de Informação Legislativa*, a. 30, n. 119, jul/set. 1993.

-- “A institucionalização do Mercosul”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

-- “Estructura institucional de Comunidades e Mercados Comuns”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, N.º. 06 (disponible en Internet: <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/06/1artigo/werter.htm>).

-- “Experiências latino-americanas de integração”, *Mercosul: uma nova realidade jurídica*, *Revista do Centro de Estudos Jurídicos*, Maio-Agosto 1997, (disponible en Internet: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo1.htm>).

-- “Falta um Tribunal de justiça do Mercosul”, *Suplemento Informe Enfoque Jurídico*, TRF 1ª Região, março 97.

-- “Os processos latinoamericanos de integração”, *Mercosul. Integração regional e Globalização*, Borba Casella, Coord., Rio de Janeiro-São Paulo, 2000.

**FARINELLA, F.:** *El Tratado del Mercosur*, Mar del Plata, multicopiado.

**FEBREL MELGAREJO, I.:** “La integración económica del Mercosur”, *Boletín Económico de ICE*, N.º 2516, , 30 de septiembre al 10 de octubre de 1996, p. 25-28.

**FEDER, B.:** “Solución de Controversias en el proceso de integración regional - Régimen Uruguay - Chile y Régimen Uruguay - Bolivia”, *Seminario Dimensión Jurídica de la Integración*, Montevideo, 2-3 de diciembre de 1996, multicopiado.

-- "Expositores", *Jornada Académica sobre el "Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR"*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**FERNANDES, E.:** "Aproximação das políticas macroeconómicas", en *O Direito Tributario no Mercosul*, Coord. I. Gandra Da Silva Martins, Rio de Janeiro 2000.

**FERNÁNDEZ ARROYO, D. P.:** "Relaciones privadas internacionales en el Mercosur y en la Unión Europea", *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

**FERNÁNDEZ REYES, J.:** "Los diez años del Mercosur: Agenda Externa", *Derecho vigente del Mercosur. Normativa incorporada por los Estados Parte. Laudos Arbitrales – Normas Técnicas – Circulación de capitales y Servicios*; Estoup, L. A. y FERNÁNDEZ REYES, J. Dirs., Buenos Aires, 2001.

**FERNÁNDEZ ESTIGARRIBIA, F.:** "El Parlamento y las relaciones exteriores", *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, G. Caetano, R. Perina (eds.), Montevideo, 2000.

**FERRER, A.:** "El MERCOSUR en un mundo global", *La dimensión cultural del MERCOSUR*, H. Clement comp., Buenos Aires, 1996.

-- "Intervención" en *A Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e económico*, Seminário sobre a América do Sul, Brasília, 31 de julho a 2 de agosto de 2000, p. 91. Disponible en Internet: <http://www.mre.gov.br/irbr/Seminario%20do%20Sul/Seminário%20sobre%20>

-- "Problemas y perspectivas del Mercosur", *Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*, C. Barbato (Coord.), Montevideo, 2000.

**FIGUEROA, D.:** *Estudio comparativo y prospectivo sobre la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (TLCA), el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, Parlamento Europeo, Documento de Trabajo, Serie Política, Poli 108 ES, 8-1999, Luxemburgo, 1999.

**FONTOURA, J.:** "Asimetrías constitucionales en el Mercosur", *Mercosul Informativo*, Año IV, Núm. 10, 1999.

-- "Asimetrías constitucionais en el Mercosur", *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, N.º. 5, Outubro de 2004.

**FRAGA, R.:** "Una visión política del Mercosur", *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999.

**FRANCO DA FONSECA, J.R.:** "Los nuevos problemas jurídicos e institucionales en la integración de América Latina: El "Mercosur" y el modelo de los Acuerdos de Libre Comercio", *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, Vol. 12, 1995.

**GAJATE, R. M.:** "Novedades institucionales en el Mercosur", *Aportes para la Integración Latinoamerica*, Universidad Nacional de la Plata, Año VIII, N.º 7, Abril, 2002.

**GAMIO, J.:** "Solución de Controversias en el proceso de integración regional-Solución de controversias en el MERCOSUR", *Seminario Dimensión Jurídica de la Integración*, Montevideo, 2-3 diciembre de 1996, multicopiado.

-- "Comentaristas", *Jornada Académica sobre el "Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR"*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**GARCÍA FONSECA, M. y MEINERO, F.P.:** "A transformação da Secretaria do Mercosul: avanços e retrocessos", *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, febrero de 2005.

**GARRÉ COPELLO, B.:** -- "Solución de controversias en el Mercado Común del Sur", *Estudios Multidisciplinarios sobre el Mercosur*, Facultad de Derecho, Montevideo, 1995.

-- "El marco institucional del Mercosur: el rol de la Academia en los polos de integración regional y en el Mercosur/Conosur. Instituto Universitario Regional del Mercosur –(IUR – Mercosur)", *Estudios de*

*Derecho Internacional. En homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, T. II, Z. Drnas de Clément (Coord.), Córdoba, 2002.

-- "El proceso de integración regional –Mercosur/Conosur/ALCSA: evolución y evaluación 2001", *Direito da Integraçõo. Estudos em homenagem a W. R. Faria*, 1, Curitiba, 2001.

-- "El MERCOSUR como cuestión de Estado. Evolución / Evaluación / Renovación institucional. Replanteos gubernamentales del Sistema", *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Vol. II, O. I. STHARINGER, A. E. MONSANTO, E. R. SESELOVER (Coords.), Rosario, 2004.

**GENEYRO, R. R. y MUSTAPIC, A. M.:** "Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución", *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, G. Caetano, R. Perina (eds.), Montevideo, 2000.

**GIAMBIAGI, F.:** "Por un nuevo pacto de Brasil-Argentina: entre la ambición y la miopía", *Revista de Comercio Exterior e Integración*, 20 Marzo, 2005.

**GOLDSTEIN, J.:** "MERCOSUR at Seven: Goals, Achievement, and Outlook", *Economia Internazionale*, 51 (3), Agosto 1999.

**GOMES SARAIVA, M.:** "El Mercosur como una prioridad de la política exterior brasileña", *Brasil: la potencialidad de los contratos. en América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, Segunda Época, N.º 14, Octubre de 1996.

**GÓMEZ MERA, L.:** "The Political Economy of the Auto-Industry Crisis in Mercosur", *Revista Iberoamérica*, N.º, 1-2, Instituto de Latinoamérica, Academia de Ciencias de Rusia, 2001.

**GONZÁLEZ, C. A.:** "Ante la crisis brasileña: ¿Qué papel podría haber jugado el "Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur"?", *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Direito do Mercosul*, Año 3, N.º 2, Abril de 1999.

**GONZÁLEZ, C. A., BALMELLI, C. M. y SCAVONE, R. M<sup>a</sup>.:** "Aspectos institucionales del Mercosur, los Parlamentos y la Comisión Parlamentaria Conjunta", *Parlamentos e instituciones*.

**GONZÁLEZ BERRO, R.:** “El arancel aplicable a mercadería procedente de un país del MERCOSUR pero con origen en un país extrazona”, *Revista de Comercio Exterior y Aduana*, 1, 1995.

-- “Situaciones en las que la Dirección Nacional de Aduanas puede exigir certificado de origen para otorgar los beneficios del MERCOSUR”, *Revista de Comercio Exterior y Aduana*, 5, 1998.

**GONZÁLEZ CRAVINO, S.:** “Globalización, integración y cohesión social. El caso Mercosur”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, N.º 1, Febrero de 2000.

**GONZÁLEZ NARDELLI, M.:** “Saúde e Mercosul”, *Mercosul Informativo*, Ano IV, Núm. 10, 1999.

**GRABENDORF, W.:** “Sugerencias europeas”, *El Futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, 2000.

**GRAJALES, A. A.:** “Tribunal de Justicia en el Mercosur: Un debate pendiente sobre lo institucional”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º 2, Abril de 1999.

**GRANDI, J.:** “Déficit Democrático y Social en los procesos de integración”, *Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*. (Comp. Dra. I. M. Laredo), Vol. VI, 1999.

-- “Texto de la intervención del Director del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Dr. Jorge Grandi, con motivo de la apertura de los trabajos del Seminario “Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta”, Buenos Aires, 3 de junio de 1998, *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*”, DT28 06/98, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/01grandi.htm>).

**GRANDI, J. y SCHUTT, D.:** “Bilan de sept années de Mercosur”, *Problèmes d'Amérique Latine*, N.º. 32, janvier-mars 1999.

**GRANDINO RODAS, J.:** "Avaliação da estrutura institucional definitiva do Mercosul", *Direito Comunitario do Mercosul*, D. VENTURA (org.), Porto Alegre, 1997.

**GRANILLO OCAMPO, R. E.:** "Introducción" a *Solución de Controversias y Cooperación Interjurisdiccional en el Mercosur*, Ministerio de Justicia de la Nación, República Argentina, Buenos Aires, 1997.

**GREBLER, E.:** "O Mercosul institucional e a solução de controversias", *Boletim de Integração Latino-americana*, N.º. 12.

**GRECO, L.:** "Tribunais supranacionais e *Direito da integração*, Rio apliação do Direito Comunitário", *Direito Comunitário do MERCOSUL*, Porto Alegre, 1997.

**GROS ESPIELL, H.:** "El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea", *El Derecho*, Buenos Aires, 25-IX-1991.

-- "Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VII, 1996-1997.

-- "Comentaristas", *Jornada Académica sobre el "Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR"*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**GROTE, R. y SILVERO SALGUEIRO, J.:** "La construcción del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a través de las relaciones jurídicas múltiples", *Suplemento BEUR*, N.º 5, agosto, 1999.

**GUEDES DE OLIVEIRA, M. A.:** "Mercosul: convergencialismo intergubernamental", *O Mercosul no limiar do século XXI*, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

**GUILHOM ALBUQUERQUE, J.:** "MERCOSUR in a regional and global perspective", documento presentado en la Conferencia "Paths to Regional Integración: The Case of Mercosur", November 9, 2000, Woodrow Wilson Center, Washinton, D.C..

**GUILHOM ALBUQUERQUE, J. A. e BALVACHEVSKY, E.:** "O Brasil e o Mercosul: Agenda e Percepções dos Atores Sociais", *Relações interenacionais e sua construção jurídica*, Serie Alca, Vol. 1, São Paulo, 1998.

**HERBERT, R.:** "El abogado y los procedimientos regionales de solución de controversias. Los tribunales comunitarios y el arbitraje", *El papel del abogado en el Mercosur*, Comisión de Publicaciones del Colegio de Abogados del Uruguay, Montevideo, 1993.

**HERRERO DE LA FUENTE, A.:** “Hacia la creación de una Zona de Libre Comercio Unión Europea – Mercosur”, *Lusíada*, Revista de Relações Internacionais, Universidade Lusíada do Porto, N.º. 2, 2001.

**HEYMANN, D.:** “Interdependencias y políticas macroeconómicas: reflexiones sobre el Mercosur”, *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999.

**HUMMER, W.:** “El “diálogo político” y el “compromiso democrático” en las zonas de integración económica en América Latina. ¿Copia fiel de la experiencia europea o concepto genuino?”, *Estudios de Derecho Internacional. En homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, T. II, Z. Drnas de Clément (Coord.), Córdoba, 2002.

**HUNT, G.:** “MERCOSUR: situación y perspectiva”, *Communitas*, 1993.

“Intervención del Sr. Presidente de la Corte Suprema de Justicia Dr. Armando Tommasino”, *Solución de controversias en el Mercosur. Simposio sobre un Tribunal de Justicia para el Mercosur*, Montevideo, 1992.

**IRELA:** “Unión Europea-Mercosur: comparación de la institucionalización”, *Mercosur: desafío político*, Eds. D. W. BENECKE y A. LOSCHKY, Buenos Aires, 2001.

**IRIGOIN BARRENNE, J.:** “El Acuerdo de Asociación de Chile al Mercosur y sus perspectivas”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

--“Las relaciones de Chile y el Mercosur con la Unión Europea”, *Estudios Internacionales*, 33(130), Abril-Junio, 2000.

**JARDEL, S. y BARRAZA, A.:** *MERCOSUR: aspectos jurídicos y económicos*, Buenos Aires, 1998.

**JAGUARIBE, H. :** “Mercosul: problemática factual e institucional”, (disponible en Internet: <http://www.adenauer.com.br/HTML/Links-dp/1-atuais-America%20Latina-dp.htm>).

**JEDLICKI, C.:** “Intégration régionale et investissement direct étranger en Amérique Latine”, *LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes d'un processus d'intégration*, Dossier, Institute des Hautes Études de l'Amérique Latine, *Cahiers de l'Amérique Latine* N.º. 27, Paris, 1998.



**JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.:** “El abogado frente a los aspectos del Derecho Internacional Público”, *El papel del abogado en el Mercosur*, Comisión de Publicaciones del Colegio de Abogados del Uruguay, Montevideo, 1993.

**KEGEL, P.L.:** “A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e a competência internacional da Comunidade Européia”, *Estudos sobre a integração*, W. R. FARIA (Org.), Associação de Estudos de Integração Européia no Brasil, Porto Alegre, 2000.

-- “Los objetivos del Mercosur y su estructura jurídico institucional después del Protocolo de Ouro Preto”, *Seqüencia*, N.º 32.

**KERBER, G. :** “Mercosul e a supranacionalidade: possibilidades à luz das Constituições dos Estados-Membros”, *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Org. L. O. PIMENTEL, Curitiba, Vol. I, 2001.

**KLOM, A.:** MERCOSUR and Brasil: A European perspective”, *International Affairs*, 79, 2 (2003).

**KUMAR SAHA, S.:** “Mercosul, competitividade e globalização”, *O Mercosul no limiar do século XXI*, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

**LABANDEIRA IPATA, P.:** “Aspectos jurídico-institucionales que operan como freno para la integración”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 2, N.º 4, agosto de 1998.

-- “El Mercosur: ¿la solución o el problema?”. *Revista de Direito do Mercosul- Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º 6, Diciembre de 1999.

**LACARTE MURÓ, J.:** “Comentaristas”, *Jornada Académica sobre el “Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR”*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**LACHARRIÈRE, G. L. de:** “Le consensus”, *Pouvoirs*, N.º 5, 1978.

**LANDAU, G.:** “El Banco del Mercosur: un desafío”, *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior (México), 47 (5), mayo 1997, p. 375).

**LANDONI SOSA, A.:** "Comunidad Económica del Mercosur: en torno al nuevo Derecho Comunitario", *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, Año XXXII, N.º. 52, Marzo-Diciembre 1992.

**LAPORTE GALLI, D. A.:** "La Unión Europea y el Cono Sur emprenden la reconciliación", *La Unión Europea, España y América Latina, Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 31, 1995, p. 63-97.

**LAVAGNA, R.:** "Mercosur. zona de libre comercio o área de decisión brasileña. ¿ El fin de la integración o la insoportable levedad de las propuestas?", *Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*, C. Barbato (Coord.), Montevideo, 2000.

**LAZO GRANDI, P.:** "Dimensión social de la integración", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 2, N.º 4, agosto de 1998.

**LIMA MARQUES, C.:** "Los derechos del consumidor. Una visión comparativa entre el Brasil y la Argentina. A) El Código brasileño de Defensa del Consumidor y el MERCOSUR", *Mercosur. Perspectivas desde el Derecho Privado*, Ghersi ( Dir.), Parte Segunda, Buenos Aires, 1996.

-- "O "Direito do Mercosul": Direito oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional Clássico e novos caminhos da integração", Trabajo presentado, el 27 de abril de 2001, en el Congreso Internacional "Mercosul/Mercosur-The Market and Beyond", Universidad de Tejas-Austin.

**LOMBARDI, L.:** "Un Tribunal de Justicia para el MERCOSUR", *Cuadernos de Época*, Serie Integración Económica, Buenos Aires-Madrid, 2001.

**LLANOS MANSILLA, H.:** "El Derecho de la integración en el ordenamiento jurídico interno", *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. I, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

**MACEDO NERY FERRARI, R. M<sup>a</sup>.:** "O desenvolvimento dos direitos fundamentais e a integração regional", *O Mercosul e as ordens jurídicas de seus Estados-Membros*, Curitiba, 2000.

**MANGAS MARTÍN, A.:** "Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VII, 1996-1997.

**MANICA, S. A.:** "Estructura Orgánica o Mercosul", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, N.º 2, Abril de 2000.

**MARIÑO MENÉNDEZ, F.:** "Algunos aspectos de la práctica contemporánea del arbitraje internacional entre Estados", *El arbitraje internacional*, XII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Intenacional y Relaciones Internacionales (Ed. Preparada por F. M. MARIÑO), Zaragoza, 1989.

**MARTÍN GALLO, S.:** "La Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur", *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, G. Caetano, R. Perina (eds.), Montevideo, 2000.

**MARTÍN MARCHESINI, M.:** "El arbitraje como método de solución de controversias en el Mercosur", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, N.º 4, Agosto de 2000.

**MARTÍN SALCEDO, G.:** "Algumas considerações sobre a solução de conflitos jurídicos no Mercosul", *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

**MARTINEZ PUÑAL, A.:** "El Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Antecedentes y alcance del Tratado de Asunción", *MERCOSUR: nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, J. PUEYO LOSA y REY CARO, E. J. (Coords.), Buenos Aires, 2000.

-- La Humanidad como factor de conformación del Derecho Internacional, Zaragoza, 2001.

-- "La solución de controversias en el Mercado Común del sur: ante un modelo abierto y dinámico", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, X, 2000.

-- "Las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR en la perspectiva de una asociación interregional", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. XI.

-- "Sobre un nuevo orden político internacional: elementos", *Problemas de la ciencia jurídica. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Puy Muñoz*, T. II, Universidade de Santiago de Compostela, 1991 (publicado

también en *Factos e Ideias*, Revista do Centro de Estudos de Relações Internacionais, Ano IV, N<sup>os</sup>. 6-7).

-- “El Protocolo de Olivos para la solución de Controversias en el MERCOSUR: Una reforma en clave continuista”, *Anuario de Derecho Europeo*, 3, 2003.

-- “La Estructura Institucional del Mercosur: Hipótesis de Reformas”, *Revista de Derecho Internacional del MERCOSUR-Revista de Direito Internacional e do MERCOSUL*, N<sup>o</sup>. 3, junio 2004.

**MARTÍNEZ PUÑAL, A. e SANTOS CARNEIRO, P. H.:** “O futuro do Mercosul: crises econômicas e relações externas”; *Política en América Latina*, I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Ed. M. Alcantara, Salamanca, 2002.

**MARX, V.:** “Participación do sector automotivo no Mercosul. O caso da industria argentina e brasileira”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año VI, N.º 6, noviembre 2000.

**MAUREEN WILLIAMS, S.:** “Integration in South America: The MERCOSUR Experience”, *International Relations*, Vol. XIII, N<sup>o</sup>. 2, August 1996.

**MAYORAL, A.:** “Expectativas empresariales ante el proceso de integración”, *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, J. Campbell (ed.), Buenos Aires, 1999.

-- “Las tareas pendientes”, *El Futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, 2000, pp. 141-170.

**MEDEIROS KLAES, M<sup>a</sup>. I.:** “Mercosul e Tribunal supranacional: um dos pressupostos essenciais à efetiva integração”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. I, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

-- “Tribunal supranacional: necessidade premente pra o Mercado Comum”, *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

**MELO LORENTZ, A. C.:** “Reflexões sobre o Tribunal de Justiça supranacional: o Mercosul após uma década” *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Org. L. O. PIMENTEL, Vol. I, Curitiba, 2001.

-- "Supranacionalidade e intergubernamentalidade no Mercosul", *O Mercosul em Movimento II*, Da Silva, A. y Ventura, D. (orgs.), Porto Alegre, 2001.

**MELLADO, N. B.:** "El MERCOSUR en el contexto político y económico internacional y latinoamericano", *MERCOSUR: Balance y perspectivas*, Montevideo, 1996.

**MENEZES, W.:** "O Direito Comunitário e o Mercosul: uma visão comunitária", *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

**MIDÓN, M. A. R.:** "A propósito del debate institucional del Mercosur", *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

-- "Tras diez años de Mercosur y más de cuarenta de integración. Algunos caracteres del tipo asociativo en Latinoamérica", *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur. Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, Año 6, 2002, N° 1.

**MOAVRO, H.:** "El MERCOSUR: una visión desde Argentina", *Economía y Participación social en el Mercosur*, J. M. Alonso y L. Stolovich (Comps.), Montevideo, 1996.

-- "Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y sus vínculos con otros órganos e instancias del MERCOSUR: Alternativas para su reforzamiento", *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/06palari.htm>).

**MOLESTINA ZAVALA, O.:** "La institucionalización jurídica de los procesos de integración y la supremacía de la normatividad comunitaria", *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 15, 2001.

**MOLINA DEL POZO, C.:** "Prólogo" a *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Org. L. O. PIMENTEL, Vols. I y II, Curitiba, 2001.

**MONCAYO, G. R.:** "Mercosur: orden normativo y realidad", *Liber Amicorum, In Memoriam* 'of Judge José María Ruda (C. A. ARMAS BAREA, ed.), Netherdland, 2000.

**MONSANTO, A. E.:** “Realismo y abstracción en la normativa medular del Mercosur”, *El MERCOSUR en el siglo XXI*, STHARINGER de CARAMUTI, O. coord., Buenos Aires, 1998.

-- “Solución de controversias. Interpretación jurídica y jurisprudencia arbitral en el MERCOSUR”, *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Vol. II, O. I. STHARINGER, A. E. MONSANTO, E. R. SESELOVER (Coords.), Rosario, 2004.

**MONTEIRO REIS, M.:** “Interpretação Constitucional do Conceito de Soberania –As possibilidades do Mercosul–”, *Mercosul. Integração regional e Globalização*, Borba Casella, Coord., Rio de Janeiro-São Paulo, 2000.

**MONTEIRO SOARES, R. e DRUMMOND, M<sup>a</sup>. C.:** “Fortalecimiento da atuação parlamentar e institucional no processo de integração do Mercosul”, *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, G. Caetano, R. Perina (eds.), Montevideo, 2000.

**MONTERO TRABEL, J. P.:** *Mercosur. La armonización de los impuestos al consumo en los procesos de integración*, Montevideo, 2000.

**MORELLI DE BRACALI, S.:** “Mercosur-Unión Europea: perspectivas de una relación multidimensional”, *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, Stahringer de Caramuti, O. (Coord.), Buenos Aires, 1996.

**MORELLO, A. M.:** “Pórtico. Teoría y realidad”, *El MERCOSUR. Aspectos institucionales y políticos*, A. M. Morello, Coord., La Plata, 1993.

**MORENO, A. S.:** *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Vols. I e II, Org. L. O. PIMENTEL, Curitiba, 2001.

**MOTTA VEIGA, P.:** “Brasil frente al Mercosur: economía y política en el proceso de integración”, *Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*, C. Barbato (Coord.), Montevideo, 2000.

**MOYA DOMÍNGUEZ, M.<sup>a</sup>.T.:** “La Comisión Parlamentaria Conjunta. Un órgano del MERCOSUR que contribuye al proceso de integración”, *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/28moya.htm>).

**NAGARAJAN, N.:** “On the Evidence for Trade Diversion in Mercosur”, *Integration and Trade*, 2(6), Sept./Dec. 1998.

**NOFAL, M<sup>a</sup>. B.:** “Conflictos, dilemas y oportunidades en la política comercial”, *El Futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, 2000.

**NOGUEIRA DA SILVA, P.:** “A integração do Mercosul”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 2, N.º 2, Abril de 1998.

-- “Ajuste jurídico do Mercosul”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 1, N.º 2, septiembre 1997.

**NOGUEIRA FONTOURA, J. L.:** “Lineamentos para um direito de comunidade económica”, *Boletim de Integração Latino-americana*, Brasília: MRE, n. 10, set. 1993.

**NOWAK-LEHMANN, D. and MARTÍNEZ-ZARZOSO, I.:** *MERCOSUR-EU trade. The impact of adverse macroeconomic developments and trade barriers on MERCOSUR exports*, Discussion Papers N.º. 86, Ibero-America Institute for Economic Research, June 2002, Göttingen.

**NUNES CAMPOS, E.:** “O déficit social da Comunidade Europeia e do MERCOSUL”, *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Org. L. O. PIMENTEL, Vol. I, Curitiba, 2001.

**NUNES GOUVEIA, C.:** *Direito do Trábalho no Mercosul. A Negociação coletiva como forma de Harmonização da Legislação Trabalhista*. Rio de Janeiro, 2001.

**NÚÑEZ LÓPEZ, A.:** “La cooperación Unión Europea-MERCOSUR en el área institucional. Propuestas pra el Fortalecimiento de la CPC”, *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/12nunez.htm>).

**O'DONELL, G.:** “Democracia delegativa”, *Novos Estudos*, São Paulo, N.º. 31, 1991.

**O'KEEFE, T. A.:** “Las posibilidades de incorporar el Mercosur al Nafta para crear una zona de libre comercio hemisférica antes del año 2005”, *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, Stahringer de Caramuti, O. (Coord.), Buenos Aires, 1996.

-- "An Analisis of the Mercosur Economic Integration a Project from a Legal Perspective", *The International Lawyer*, Vol. N°. 28, N°. 2, Summer 1994.

**OLARREAGA, M.:** "Las instituciones del Mercosur a través de sus programas de trabajo", *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, diciembre de 2004.

**OPPERTI BADÁN, D.:** "Del sistema de solución de controversias a la justicia supranacional", Documento de trabajo en la Reunión "Unión Europea-Mercosur: el papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración", Asunción, Paraguay, 2-3 abril de 1997.

-- "Temas de derecho internacional privado y de derecho comunitario", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, 1997.

-- "Intervención de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Industria, Energía y Minería de la República Oriental del Uruguay", *Jornada Académica sobre el "Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR"*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**ORTEGA, J. E. y BRIZZIO, J. E.** "Integración y solución de conflictos: perspectivas y propuestas para el Mercosur", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º 2, Abril de 1999.

**PALADINI, G.:** "Internalización de las normas provenientes del MERCOSUR en el ordenamiento jurídico de cada Estado parte", Ciclo de Conferencias 1997. Instituto de Investigación y Técnica Notarial, 25 de septiembre de 1997, Montevideo.

**PALARINO, R.:** "Competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta y los vínculos con otros órganos del MERCOSUR", *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/06palari.htm>).

**PALERMO, V. e GOMES SARAIVA, M.:** "Mercosul em chance de redefinir integração", *Folha de São Paulo*, 25 de dezembro de 2001.



**PALMA M<sup>a</sup>. J.:** "Direito da concorrência na Comunidade Europeia: perspectivas para o Mercosul", *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, Vol. II, 1998.

**PAOLILLO, F.** "Las normas constitucionales sobre integración económica y social", *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, Cuadernos N.º 19, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1967.

*Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, G. Caetano, R. Perina (eds.), Montevideo, 2000.

**PASÍN, M.<sup>a</sup> C.:** "Hacia la integración de los servicios financieros en el Mercosur", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 4, N.º 2, Abril de 2000.

**PASQUARIELLO MARIANO, K., VIGEVANI, T. Y FERNADES DE OLIVEIRA, M.:** "Democracia e atores políticos no Mercosul", *O Mercosul no limiar do século XXI*, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

**PASTORI, A.:** "Comentariastas", *Jornada Académica sobre el "Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR"*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**PENA, C. y ROZEMBERG, R.:** "MERCOSUR: una experiencia de desarrollo institucional sustentable", *Revista de Comercio e Integración*, 20 Marzo, 2005.

**PEÑA, F.:** "Pré-requisitos políticos e económicos da integração", *Política Externa*, Vol. 1, N.º. 2, Setembro 1992.

**PEREIRA DE SOUZA, P. R.:** "O Direito e os impactos ambientais do MERCOSUL", *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, Vol. II, 1998.

**PÉREZ GONZÁLEZ, M.:** "El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)", *Las Organizaciones Internacionales* (M. DIEZ DE VELASCO), Duodécima Edición, Madrid, 2002.

-- "Prólogo" a *La solución de Controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Estudio de sus mecanismos*, Santiago de Compostela, 2000.

**PÉREZ OTERMÍN, J.:** "Exposición del Emb. Dr. Jorge Pérez Otermín", *Solución de controversias en el Mercosur. Protocolo de Brasilia*, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Serie Congresos y Conferencias N.º 8, Montevideo, 1993.

-- "Solución de controversias en el Mercosur". *Solución de controversias en el Mercosur-Simposio sobre un Tribunal de Justicia para el Mercosur*, Montevideo, 1992.

**PÉREZ OTERMÍN:** "Comentariastas", *Jornada Académica sobre el "Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR"*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**PEROTTI, A. D.:** "El artículo 2 del Tratado de Asunción: ¿existe un derecho a violar el derecho?. Del principio de lealtad comunitaria, el non adimpleti contractus y afines", *Derecho vigente del Mercosur*, L. A. Stoup- J. Fernández Reyes (Coords.), Buenos Aires, 2001.

-- "Estructura institucional y Derecho del Mercosur", *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur- Revista de Dereito Internacional e do Mercosur*, Año 6, N.º. 1, febrero de 2002.

-- "La integración regional en el Mercosur sobre la base del Tratado de Asunción", *Criterio Jurídico*, N.º. 1, 2001.

-- "La supranacionalidad. Desde la óptica del sistema Mercosur y desde la óptica del derecho constitucional de sus Estados partes", *Revista de Dereito Administrativo e Constitucional*, N.º. 1, 1999.

-- "La Supranacionalidad desde la óptica del Derecho Constitucional de los Estados Partes del Mercosur. El Caso Brasil", *Revista de Dereito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 2, N.º. 6, diciembre de 1998.

-- "Proyecto de reformas al Protocolo de Brasilia. Una nueva oportunidad perdida (?)", *Revista de Derecho del Mercosur-Revista de Dereito do Mercosul*, N.º. 2, 2001.

-- “¿Qué significó el Protocolo de Olivos?, La Nación, 26-II-2002.

-- “El control de legalidad de las normas del MERCOSUR por el juez nacional”, *DeCita* (Derecho del Comercio Internacional. Temas y actualidades), O3.2005.

**PESCATORE, P.:** “Sistema de los recursos judiciales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Solución de controversias en el Mercosur. Simposio...*, Montevideo, 1992.

**PETRIC, J. R.:** “El Derecho Laboral en el Mercosur”, *Revista del Mercosur*, N.º 1, 1997.

-- “El Ordenamiento Jurídico Comunitario del Mercosur”, *El Derecho Internacional del Mercosur: del Mercosur a América Latina*, Congreso de Derecho Internacional del Cono Sur. II Congreso Extraordinario de la AADI, Concordia, Argentina, 5-7 de Octubre de 1995, Concordia, 1997.

-- “El sistema jurídico-insitucional del MERCOSUR”, *Revista del Mercosur*, N.º. 1, 1997.

**PIMENTEL, L.O. e DREYZIN DE KLOR, A.:** “O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul”, *Solução de Controvérsias. OMC. União Européia e Mercosul*, Rio de Janeiro, 2004.

**POCHMANN, M.:** “Novas dinámicas produtivas do emprego e do sindicalismo no Mercosul”, *O Mercosul no limiar do século XXI*, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

**PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup>. T. y MARTÍNEZ PUÑAL, A.:** “La integración educativa y universitaria en el MERCOSUR”, *Estudios de Derecho Internacional. En homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, T. II, Z. Drnas de Clément (Coord.), Córdoba, 2002.

**PRÓSPERI, A.:** “Mecanismo de consulta y concertación política del MERCOSUR”, *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, (disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/O7prospe.htm>).

**PUCCINI CAMINHA, M.<sup>a</sup>. C.:** “A questão da soberania e da supranacionalidade na Comunidade Económica Europeia e no Mercosul”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º 6, Diciembre de 1999.

**PUCEIRO RIPOLL, R.:** “El Protocolo de Olivos y el Régimen de Solución de Controversias del MERCOSUR”, *Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración*, 36-40.

-- “Expositores”, *Jornada Académica sobre el “Protocolo de Olivos para la Solución de las Controversias en el MERCOSUR”*, Asociación Latinoamericana de Integración-Facultad de Derecho. Universidad de la República, 10 de junio de 2002, Montevideo, 2003.

**PUEYO LOSA, J.:** “MERCOSUR, Derecho del Mar y perspectivas de integración en el ámbito marítimo-pesquero”, en *MERCOSUR: nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, J. PUEYO LOSA y REY CARO, E. J. (Coords.), Buenos Aires, 2000.

**RAGAZZI, G. E.:** “El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur”, *La Nación*, 9-XII-1997, Secc. 5.ª “Comercio Exterior”.

-- “La confluencia social global en el tercer milenio. La cuestión social, globalización e identidad”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 5, N.º 6, Diciembre de 1999.

**RAPOPORT, M.:** “MERCOSUR: La construction historique d'un espace régional”, *LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes d'un processus d'integration*, Dossier, Institute des Hautes Études de l'Amérique Latine, *Cahiers de l'Amérique Latine* N.º. 27, París, 1998.

**REDECKER, J.:** “Os Parlamentos e o Mercosul”, *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*, G. Caetano, R. Perina (eds.), Montevideo, 2000.

**REDRADO, M.:** “De la institucionalidad a la convergencia”, *El Futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, 2000.

**REIS DA SILVA, A. L.:** “Más allá del ALCA: el MERCOSUR y el desafío de la integración hemisférica”, *Foro Internacional*, 41 (1), Enero-Marzo, 2001.

**REY CARO, E.:** “Apostillas sobre el Derecho del Mercosur y la jurisdicción arbitral”, *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, Vol. XV, 2001.

-- “La solución de controversias en el MERCOSUR”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VII, 1996-1997.

-- "Las competencias del Mercosur en el campo del medio ambiente", *The Protection of the Environment in a Context of Regional Economic Integration. The Case of the European Community, the MERCOSUR and the NAFTA*, 2001.

-- "El Derecho del Mercosur y el Derecho Internacional en la doctrina jurisprudencial de los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc*", *Pacis Artes*, Obra Homenaje al Profeesor Julio González Campos, Tomo I, Madrid, 2005.

**REYES, C. M.:** "Breve comentario al sistema de solución de controversias vigente en el Mercosur", *Revista del Mercosur*, N.º 1, 1997.

**REZEK, F.:** "Tratados e suas relações com o ordenamento jurídico interno: antinomia e norma de conflito", *Mercosul: uma nova realidade jurídica*, *Revista do Centro de Estudos Jurídicos*, Maio-Agosto 1997, (disponible en Internet: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo1.htm>).

**RIBEIRO BASTOS, C. e GANDRA MARTINS, I.:** *Comentário à Constituição do Brasil*, São Paulo, Vol. 1, 1988.

**RIMOLDI DE LADMANN, E.:** "Derecho, desarrollo e integración", *Direito da Integração. Estudos em homenagem a W. R. Faria*, Olavo Pimentel, L., Curitiba, 2001.

-- "La estructura institucional a partir del Protocolo de Ouro Preto", *MERCOSUR: Balance y perspectivas*, Montevideo, 1996.

**RIVAS, E.:** "A necessidade dun novo Mercosur", *Tempo Exterior*, Vol. VI, N.º. 10, Xaneiro-Xuño 2005.

**ROCHA D'ANGELIS, W.:** "O Mercosul em crise: intergovernabilidade ou supranacionalidade?", *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Vols. I e II, Org. L. O. PIMENTEL, Curitiba, 2001.

**RODAS, J. G.:** "Avaliação da estrutura institucional definitiva do MERCOSUL", *Direito Comunitario do MERCOSUL*. Porto Alegre, 1996.

**RODRÍGUEZ GIGENA, G.:** "El Mercosur en el momento actual: ¿Crisis de un proyecto o necesidad de redefinición del liderazgo", *Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*, C. Barbato (Coord.), Montevideo, 2000.

**ROJAS PENSO, J. F.** (Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Comercio): "MERCOSUR: Protagonismo en el proceso de globalización e impacto en el desarrollo", *Jornadas Internacionales Décimo Aniversario del Mercosur*, (disponible en Internet: <http://www.camara.gov.br/mercosul/>).

**ROJAS, M. E.:** "El neo-federalismo sudamericano (versión preliminar)", *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

**ROMERO SÁNCHEZ, S.:** "El arbitraje en el Mercosur", *La problemática actual de la Unión Europea, con especial referencia a la Argentina y el Mercosur. Aspectos Jurídicos, Económicos y Culturales en general*, *Revista ECSA- Argentina*, nº 1, 1999, p. 81.

**ROSANO, D. H.:** "El Tercer Laudo Arbitral del Mercosur", *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 5, Nº. 1, Febrero de 2001.

**ROSSELLI, E.:** "La agenda actual del MERCOSUR", *Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración*, 36-40.

**RUIZ DIAZ DE LABRANO, R.:** "Hacia un Tribunal de carácter supranacional en el Mercosur", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción*, 1997.

-- "Hacia un Tribunal de carácter supranacional en el Mercosur", *Desafíos del Mercosur*, Buenos Aires, 1997.

-- "Livre circulação de pessoas e direito de estabelecimento", *Mercosul: uma nova realidade jurídica*, *Revista do Centro de Estudos Jurídicos*, Maio-Agosto 1997, (disponible en Internet: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo1.htm>).

-- "Mecanismos de solución de controversias: enfoques alternativos", *Estrategias de articulación y reforzamiento de las capacidades de gestión de una Unión Aduanera: opciones para el MERCOSUR*, Centro de Información para la Integración Regional, Montevideo, 1996.

-- "Naturaleza jurídica del Mercosur", *Mercosur. Balance y perspectivas*, Montevideo, 1996.

**SABBATO, L. R.:** “O tribunal de Luxemburgo”, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 84, Vol.. 717, jul. 1995.

**SALAS, G. R.:** “El principio de reciprocidad en los procesos de integración”, *Estudios de Derecho Internacional. En homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, T. II, Z. Drnas de Clément (Coord.), Córdoba, 2002.

**SALOMÓN GONZÁLEZ, M.:** “La Unión Europea como comunidad internacional: dilemas e interrogantes”, *Comunidad Internacional y Sociedad Internacional después del 11 de septiembre de 2001*, Cords. C. GARCÍA SEGURA y E. VILARIÑO PINTOS, Gernika, 2005.

**SANGUINETTI, D.:** “Información, comunicación y estructura administrativa de la Comisión Parlamentaria Conjunta”, *Perspectivas institucionales del MERCOSUR. Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, DT28 06/98, disponible en Internet: <http://www.cefir.org.uy/docs/dt28/14sangui.htm>.

**SANGUINETTI, J. M<sup>a</sup>.:** “MERCOSUR: las alternativas del diseño institucional definitivo”, *Integración Latinoamericana*, N<sup>o</sup>. 201, junio de 1994.

**SANT'ANNA ROSA, R. J.:** “MERCOSUL: em busca de uma identidade humanitária”, *Mercosul. Integração regional e Globalização*, Borba Casella, Coord., Rio de Janeiro-São Paulo, 2000.

**SANTANA, J. M<sup>a</sup>. de:** “Mercosul”, *O Sistema Tributário e o MERCOSUL*, São Paulo, 1998.

**SANTINI, L C.:** “A integração e as soluções de controvérsias -Um estudo para o Mercosul. Objetivos e efetividade das decisões”, *Mercosul. Balance y perspectivas*, Montevideo, 1996.

**SARAIVA STRAUSS, F. A.:** *Soberania e integração latino-americana. Uma perspectiva constitucional do Mercosul*, Rio de Janeiro, 2002.

**SCHMIDT, L.:** “Panorama da legislação ambiental do Mercosul sob a ótica comparada dos princípios ambientais europeus”, *Mercosul, ALCA e Integração Euro-Latino-Americana*, Vol. II, Org. L. O. PIMENTEL, Curitiba, 2001.

**SCHWARZER, J.:** “El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar”, *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, G. de Sierra (Comp.), Buenos Aires, 2001.

**SEITENFUS, R.:** “Acquis et dilemmes du Mercosur”, *LE MERCOSUR: Dynamiques et incertitudes d'un processus d'intégration*, Dossier, Institute des Hautes Études de l'Amérique Latine, *Cahiers de l'Amérique Latine* N°. 27, Paris, 1998.

“Considerações sobre o Mercosul”, *Estudos Avançados*, 6 (16), São Paulo, 1992.

**SESELOVSKY, E.:** “Por qué deben coordinarse las políticas macroeconómicas en el MERCOSUR: Teorías y realidades”, *Estado, Mercosur y Sociedad – Pautas para su Viabilización*, Vol. IV, julio 1998.

**SIMÃO FIGUEIRAS, M. :** “Introdução”, *MERCOSUR y medio ambiente*, 2°. ed., Buenos Aires, 1998.

**SOARES, G. F. S.:** “As instituições do MERCOSUL e as soluções de litígios no seu âmbito - sugestões de *lege ferenda*”, *MERCOSUL: das negociações á implantantação*. São Paulo, 1993.

**SOBRINO HEREDIA: J. M.:** “Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y de supranacionalidad”, *Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña*, N°. 5, 2001.

**SOMMER, C. G.:** “La necesidad de un Tribunal de Justicia en el Mercosur”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. II, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, Vol. II, 1998.

**SOSA, G. L.:** “Comunidad Economía del Mercosur. En torno al nuevo Derecho Comunitario”, *El MERCOSUR. Aspectos institucionales y políticos*, A. M. Morello, Coord., La Plata, 1993.

**SOUZA DIAS, A.:** “A viabilidade do Mercosul e a cooperação con a União Europeia”, *Ratio, Revista do Instituto Luterano de Ensino Superior de Ji-Paraná*, ULBRA, 1998.

**SOUZA LUIZ, D.:** “A jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu e a integração social. Um modelo para o Mercosul”, *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.



**STHARINGER DE CARAMUTI, O.:** “MERCOSUR – NAFTA: ¿nueva o vieja dialéctica americana?”, *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, Stharinger de Caramuti, O. (Coord.), Buenos Aires, 1996.

-- “Hacia una política exterior común: Un objetivo del Tratado de Amsterdam y del Mercosur”, La problemática actual de la Unión Europea, con especial referencia a la Argentina y al Mercosur. Aspectos Jurídicos, Económicos y Culturales en general, *Revista ECSA – Argentina*, N.º. 1, 1999.

-- “MERCOSUR – NAFTA: ¿nueva o vieja dialéctica americana?”, *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, Stharinger de Caramuti, O. (Coord.), Buenos Aires, 1996.

-- “América Latina y el Alca: sincronías y asincronías en el Cono Sur”, *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Vol. II, O. I. STHARINGER, A. E. MONSANTO, E. R. SESELOVER (Coords.), Rosario, 2004.

**STHARINGER de CARAMUTI, O. y VALENTE, X.:** “El Cono Sur americano entre el globalismo y la regionalización: nuevos actores y desafíos”, *El MERCOSUR en el siglo XXI*, Stharinger de Caramuti, O. coord., Buenos Aires, 1998.

**SUSANI, N.:** “El alcance del procedimiento de opiniones consultivas establecido por el Reglamento del Protocolo de Olivos”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, marzo de 2004.

-- “La consécration du forum shopping par le protocole d’Olivos et le risque d’affaiblissement du mécanisme de règlement des différends du Mercosur”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur-Revista de Direito Internacional e do Mercosul*, junio de 2004.

**TACHINARDI, M.<sup>a</sup> T.:** “MERCOSUL: desafíos e oportunidades”, *Política Externa*, Vol. 3, N.º 4, Março 1995.

**TORNARIA BERTONI, L.:** “El MERCOSUR y el bien jurídico tutelado”, *La regionalización del Derecho Penal en el Mercosur*, Maldonado, 1993.

**URIONDO DE MARTINOLI, A.:** “Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el

Mercado Común del Sur y sus Estados Partes”, *Mercosul no cenário internacional. Direito e sociedade*, Vol. I, L. O. Pimentel (Org.), Curitiba, 1998.

-- “Constitución y actuación de las sociedades en el Mercosur”, *El Derecho Internacional del Mercosur: del Mercosur a América Latina*, Congreso de Derecho Internacional del Cono Sur. II Congreso Extraordinario de la AADI, Concordia, Argentina, 5-7 de Octubre de 1995, Concordia, 1997.

-- “El Derecho Procesal frente al Mercosur. Solución de controversias en el espacio integrado”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º 2, Abril 1999.

**VACCHINO, J. M.** : “La dimensión institucional en la integración latinoamericana: un escenario multidimensional”, en *Integración Latinoamericana*, 185, diciembre 1992.

**VACCHINO, J. M. y SOLARES, A. M<sup>a</sup>.**: “Los nuevos impulsos a la integración latinoamericana”, *Nuevos impulsos a la integración latinoamericana y desafíos del actual contexto internacional*, *Integración Latinoamericana*, N.º, 180, julio 1992.

**VALENTE, M. M.**: “Estructura institucional para o MERCOSUL”, *Boletim de Integração Latino-americana*, Vol. 10, 1993, p. 14 (disponible en Internet: [http://www.mre.gov.br/getec/WEBGE\\_TEC/BILA/10/notas/1nota.htm](http://www.mre.gov.br/getec/WEBGE_TEC/BILA/10/notas/1nota.htm)).

**VARGAS, A. L.**: “El Tribunal de Justicia Permanente del Mercosur: una perspectiva "sistémica" actual para satisfacer los conflictos, intereses y Derecho Comunitario involucrados”, *Revista de Derecho del Mercosur*, Año 1, N.º. 3, noviembre 1997.

**VÁZQUEZ, A. R.**: “El Mercosur y su necesaria complementación mediante un “Tribunal Supranacional”, *Revista de Direito do Mercosul-Revista de Derecho del Mercosur*, Año 3, N.º 1, febrero de 1999.

**VERA MORENO, J. L.**: “Arbitraje: avances en el MERCOSUR”, *Economía globalizada y Mercosur*, A. Lattuca y M. A. Ciuro Caldani, Coords., Buenos Aires, 1998.

**VIANA SANTOS, A. C. y RULLI JÚNIOR, A.**: *Mercosul. Espaços de integração. Soberania. Jurisdição. Harmonização. Cidadania. Tribunal*

*de Justiça Supranacional do Mercosul. Parlamento do Mercosul.*, São Paulo, 2001.

**VIGEVANT, T., PASQUARIELLO, K. e FERNANDES DE OLIVEIRA, M. F.:** “Democracia e atores políticos no Mercosul”, *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, G. de Sierra (Comp.), Buenos Aires, 2001.

**VITTINI, M.:** “La dimensión social del proceso de integración en el Grupo Andino y su proyección en el Mercosur”, *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, 1996.

**VIVEIROS, M.:** “A globalização e os direitos humanos no âmbito del MERCOSUL: um código de direitos e uma corte de justiça”, *Los procesos de integración en el nuevo milenio*, IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, La Paz, 2000.

**VIZENTINI, P. J.:** “MERCOSUL: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoeconómicas”, *O Mercosul no limiar do século XXI*, M. Costa Lima e M. de Almeida Medeiros (Orgs.), São Paulo, 2000.

**VON POTOBOSKY, G.:** “Naturaleza, contenido y eficacia de una eventual Carta Social del Mercosur”, *¿Una Carta Social del Mercosur?*, Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur, Montevideo, 1994.

**WANDERLEY RODRIGUES, H.:** “Mercosul: alguns conceitos básicos necessários à sua compreensão”, *Solução de Controvérsias no MERCOSUL*, H. WANDERLEY RODRIGUES Org., Porto Alegre, 1997.

-- “Mercosul: uma introdução aos protocolos que tratam de matéria processual”, *Solução de controvérsias no MERCOSUL*, Wanderlei Rodrigues, H. (Org.), Porto Alegre, 1997.

**WEINBERG DE ROCA, I. M.:** “Las relaciones externas del Mercosur”, *Derecho Mercantil Contemporáneo*, A. I. Piaggi y L. A. ESTOUP dirs., La Ley, Buenos Aires, 2001.

**ZANIN, G.:** “Mercosur-Comunidad Andina: negociaciones en un contexto de crisis”, *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Vol. II. O. I. STHARINGER, A. E. MONSANTO, E. R. SESELOVER (Coords.), Rosario, 2004.



## **DIAGRAMA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR**

[www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

Información General → Estructura MERCOSUR → Ver estructura completa



*Consejo del Mercado Común*

REUNIONES DE MINISTROS

FORO DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN POLÍTICA  
 REUNIÓN ESPECIALIZADA DE LA MUJER; AUTORIDADES DE APLICACIÓN EN MATERIA DE DROGAS, PREVENCIÓN DE USO INDEBIDO Y REHABILITACIÓN DE DROGADEPENDIENTES; MUNICIPIOS/INTENDENCIAS DEL MERCOSUR

*Grupo Mercado Común*

SGT 1  
COMUNICACIONES

SGT 2  
ASPECTOS  
INSTITUCIONALES

SGT 3  
REGLAMENTOS TÉCNICOS Y  
EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD

SGT 4  
ASUNTOS  
FINANCIEROS

SGT 5  
TRANSPORTES

SGT 6  
MEDIO  
AMBIENTE

SGT 7  
INDUSTRIA

SGT 8  
AGRICULTURA

SGT 9  
ENERGÍA Y  
MINERÍA

SGT 10  
ASUNTOS LABORALES, EMPLEO Y  
SEGURIDAD SOCIAL

SGT 11  
SALUD

SGT 12  
INVERSIONES

SGT 13  
COMERCIO  
ELECTRÓNICO

SGT 14  
SEGUIMIENTO DE LA COYUNTURA  
ECONÓMICA Y COMERCIAL

COMITÉS :  
COOPERACIÓN TÉCNICA;  
AUTOMOTRIZ

GRUPO DE  
SERVICIOS

COMISIÓN  
SOCIO LABORAL

REUNIONES ESPECIALIZADAS : CIENCIA Y TECNOLOGÍA; TURISMO; COMUNICACIÓN SOCIAL; PROMOCIÓN COMERCIAL; INFRAESTRUCTURA DE LA INTEGRACIÓN

GRUPOS AD HOC : AZÚCAR; RELACIONAMIENTO EXTERNO; COMPRAS GUBERNAMENTALES; CONCESIONES; INTEGRACIÓN FRONTERIZA; COMERCIO DE CIGARRILLOS

*Comisión de Comercio del MERCOSUR*

CT 1  
ARANCELES, NOMENCLATURA Y  
CLASIFICACIÓN DE MERCADERÍAS

CT 2  
ASUNTOS  
ADUANEROS

CT 3  
NORMAS Y DISCIPLINAS  
COMERCIALES

CT 4  
POLÍTICAS PÚBLICAS QUE  
DISTORSIONAN LA COMPETITIVIDAD

CT 5  
DEFENSA DE LA  
COMPETENCIA

CT 7  
DEFENSA DEL  
CONSUMIDOR

COMITÉ DE DEFENSA COMERCIAL Y  
SALVAGUARDIAS

*Comisión Parlamentaria Conjunta*

*Foro Consultivo Económico - Social*

*Secretaría del MERCOSUR*

ADMINISTRACIÓN

DOCUMENTACIÓN Y  
DIVULGACIÓN

NORMATIVA

INFORMÁTICA







