

MERCOSUR: Instituciones, Asimetrías e Integración Profunda

Roberto Bouzas¹

First draft

Introducción

Según los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción (1991) el MERCOSUR fue concebido como un proceso de integración profunda. En efecto, después de una etapa inicial de liberalización del comercio intra-regional de bienes, el MERCOSUR adoptaría una política comercial común y constituiría un territorio aduanero unificado. En un plazo más largo los Estados Partes ampliarían el alcance y la profundidad de las reglas y políticas comunes hasta constituir un mercado común que incluyera la libre movilidad de bienes, servicios y factores. Desde el punto de vista de las estructuras de gobierno regional este proceso se desarrollaría sobre la base de un "tratado marco" (el Tratado de Asunción), cuya cobertura y alcance se ampliarían a través de la producción de "legislación secundaria" por parte de órganos inter-gubernamentales creados con ese propósito.

El Tratado de Asunción estableció compromisos específicos y mecanismos concretos para lograr la eliminación de aranceles (el Programa de Liberalización Comercial) y estableció un plazo para adoptar un arancel externo común. Sin embargo, no hizo lo mismo en otras áreas de política. En particular, no hubo un procedimiento efectivo para identificar y armonizar (cuando fuera necesario) las medidas no-arancelarias (MNAs) y el objetivo de

¹ Profesor de la Universidad de San Andrés e Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina.

coordinar las políticas macroeconómicas, sectoriales e industriales tuvo un carácter meramente exhortativo. Del mismo modo, no estableció ningún procedimiento permanente para tratar las asimetrías entre los Estados Partes, fueran éstas de carácter estructural o regulatorio.

Después de casi quince años de vigencia del Tratado de Asunción el MERCOSUR ha avanzado de manera muy desigual hacia los objetivos originalmente establecidos. Si bien se eliminaron los aranceles a la importación sobre todo el universo de bienes con excepción del azúcar y los automóviles, hubo avances muy modestos en la eliminación de las barreras no-arancelarias, en la implementación efectiva de una política comercial común, en la armonización de otras políticas típicas de una agenda de integración profunda y en el tratamiento de las asimetrías estructurales y regulatorias. Esto último afectó los flujos de comercio y la localización de las inversiones en la región, creando presiones para el restablecimiento de la fragmentación de mercados a través de mecanismos *ad hoc* y restricciones para-arancelarias. En la práctica, las debilidades de las estructuras de gobierno regional no sólo impidieron avanzar hacia un proceso de integración profunda como el originalmente concebido, sino que también pusieron en cuestión la propia viabilidad de un modelo más "superficial" de integración, tal como quedó demostrado por el notable incremento en las restricciones comerciales que ocurrió en los últimos años.

Las instituciones internacionales son creaciones estatales que tienen como objetivo resolver distintos problemas de cooperación o coordinación y el tipo de institucionalidad adoptado no es indiferente al resultado (Martin 1999). En efecto, las formas institucionales adoptadas tienen un impacto sobre el resultado de las interacciones que procesan: ellas determinan el rango de elecciones posibles para los actores, la secuencia de sus movimientos y la información de que disponen. Así, "diferentes estructuras institucionales producirán diferentes estrategias de los actores y diferentes consecuencias como resultado de su interacción" (Tsebelis, 2004). Desde esta perspectiva, las formas institucionales pueden ser estudiadas como "variables independientes", concentrando el análisis en sus efectos.

Alternativamente, es posible preguntarse qué factores explican la adopción de determinadas formas institucionales, en cuyo caso las instituciones son concebidas (o estudiadas) como “variables dependientes”.

Este artículo analiza la arquitectura institucional del MERCOSUR desde el punto de vista de su capacidad para promover un proceso de integración profunda. En la próxima sección se examinan los principales elementos que componen la estructura legal e institucional del MERCOSUR, tomando a dichas instituciones como “variables independientes”. En la tercera sección se presenta una visión ecléctica sobre algunos factores que ayudan a explicar la adopción de las estructuras de *regional governance* que prevalecen en el MERCOSUR. Las secciones cuarta y quinta, por su parte, analizan de qué manera las instituciones del MERCOSUR han lidiado con los temas relativos al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política, respectivamente. Finalmente, cierra el artículo una última sección de conclusiones en la que también se formulan algunas recomendaciones en materia de *regional governance*, partiendo del supuesto de que los Estados Partes continúan compartiendo el objetivo de que MERCOSUR se constituya en un proceso de integración profunda.

2. Las instituciones del MERCOSUR como “variables independientes”

MERCOSUR fue creado en 1991 por el Tratado de Asunción, un texto breve que define sus objetivos, principios e instrumentos y crea una estructura institucional transitoria. La interpretación convencional sobre el Tratado de Asunción es que éste constituía un “acuerdo marco” que debería ser “llenado” por “legislación secundaria” producida por órganos de gobierno creados a tales efectos. En la práctica, sin embargo, el proceso no funcionó de esa manera. En primer lugar, algunas de las piezas más relevantes de legislación producidas por los órganos de MERCOSUR (como los protocolos sobre defensa de la competencia, servicios o inversiones) no fueron

estrictamente piezas de “legislación secundaria”, sino tratados internacionales convencionales anexos al Tratado de Asunción. Por consiguiente, deben seguir el camino de la ratificación parlamentaria establecido en los procedimientos constitucionales de cada Estado Parte y, en tal sentido, son asimilables a piezas de “legislación primaria”.

En segundo lugar, los logros más tangibles del MERCOSUR se han logrado en base a la vigencia de una pieza de “legislación primaria”, esto es, el anexo al Tratado de Asunción que estableció la obligación de eliminar las tarifas al comercio intra-zona (el Programa de Liberalización Comercial). En contraste, la mayor parte de la “legislación secundaria” producida por los órganos del MERCOSUR ha quedado sin aplicación o ha sido inefectiva. Esta ineficacia regulatoria está ligada a las características del mecanismo de creación de “legislación secundaria” del MERCOSUR, cuyos procedimientos reflejan una fuerte preferencia por parte de los Estados Partes para preservar su discrecionalidad y autonomía en la formulación de políticas. Del mismo modo, un número importante de protocolos anexos a Tratado de Asunción continúan sin contar con la ratificación parlamentaria y, por lo tanto, constituyen piezas de legislación sin efectos reales.

En esta sección se analiza la estructura de *regional governance* del MERCOSUR. Para ello se examina el funcionamiento de los órganos de gobierno, el proceso de creación de normas y el mecanismo de solución de controversias.²

2.1. Los órganos de gobierno

La estructura de gobierno del MERCOSUR muestra varias características bien definidas (Motta Veiga, 2003). El Tratado de Asunción creó dos órganos con capacidad decisoria (el Consejo Mercado Común –CMC- y el Grupo Mercado

² La mayor parte de las conclusiones de esta sección son bien conocidas. Si hay un dato novedoso, éste es la fuerte resistencia al cambio institucional que exhiben los mecanismos de *regional governance* del MERCOSUR, lo que sugiere o bien una baja capacidad de aprendizaje institucional o bien preferencias fuertemente contrarias a la resignación de autonomía y discrecionalidad. Este tema se trata en la tercera sección.

Común –GMC), a los que el Protocolo de Ouro Preto (POP) (1994) agregó la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CMC). Estos tres órganos tienen capacidad decisoria y de creación de reglas y están integrados por funcionarios nacionales (hasta el nivel ministerial) que comparten sus responsabilidades en los órganos comunitarios y en las administraciones nacionales. Estos órganos toman todas sus decisiones por consenso y con la presencia de todos los miembros, lo que en la práctica otorga poder de veto a todos los Estados Partes. Desde un punto de vista legal y político estos tres niveles de órganos son equivalentes: todos ellos reúnen representantes de gobiernos nacionales de distinta jerarquía que emiten Decisiones (en el caso del CMC), Resoluciones (en el caso del GMC) o Directivas (en el caso de la CCM). Sin embargo, los órganos de menor jerarquía no constituyen instancias preparatorias del funcionamiento de los órganos superiores, aún cuando puedan elevar a las instancias superiores temas en los que no consiguen ponerse de acuerdo. La superposición de instancias decisorias y la existencia de amplias zonas de competencias ambiguas abren las puertas a inconsistencias y conflictos de normas. Esto se potencia por el hecho de que los dos órganos de menor jerarquía (el GMC y la CCM) tienen su propia estructura de órganos técnicos y auxiliares, en general muy precariamente conectados entre sí.

Las tres instancias decisorias del MERCOSUR fueron creadas como órganos “permanentes”. Sin embargo, en el caso del CMC este calificativo no refleja adecuadamente la naturaleza de su participación en el proceso de gobierno del MERCOSUR. En efecto, la frecuencia normal de las reuniones del CMC es semestral, lo que resulta insuficiente para tratar una agenda regulatoria como la que requiere un proceso de integración profunda movido por la producción de “legislación secundaria”. En la práctica, la parsimonia en el ritmo de trabajo del CMC ha colocado una gran cantidad de influencia y responsabilidad sobre el GMC, órgano que reúne representantes gubernamentales de menor jerarquía y que con frecuencia carecen de las atribuciones políticas necesaria para una toma de decisiones responsable.

La naturaleza inter-gubernamental de los órganos del MERCOSUR tuvo como justificación mantener el control del proceso de integración en manos de los gobiernos nacionales. Complementariamente, fue un intento por no "aislar" a los funcionarios encargados de llevar adelante el proceso de integración de las burocracias nacionales que serían las encargadas de transformar las decisiones de los órganos regionales en políticas nacionales a través del proceso de "internalización". La experiencia de casi dos décadas confirma que el problema de la ineficacia regulatoria del MERCOSUR no reside tanto en la naturaleza intergubernamental de los mecanismos de creación de normas, sino en la naturaleza de las normas creadas y su *status* legal en cada uno de los Estados Partes, que en la práctica otorgan una segunda –y menos transparente- posibilidad de veto a las autoridades nacionales (ver sección 2.2).

Además de la CCM, el POP (1994) creó un órgano de representación parlamentaria (la Comisión Parlamentaria Conjunta -CPC) y un órgano consultivo (el Foro Consultivo Económico y Social -FCES). También dio nuevas y mayores funciones al órgano de apoyo (la Secretaría del MERCOSUR) creado por el Tratado de Asunción. La Comisión Parlamentaria Conjunta fue establecida como el órgano representativo de los Parlamentos nacionales en el ámbito del MERCOSUR. Teóricamente, su función sería esencialmente consultiva, de asesoría y facilitación del trámite legislativo de aquellas normas que requirieran la intervención de los Parlamentos nacionales. En la práctica, la CPC ha desempeñado un papel marginal en todos estos campos. No ha sido un órgano de consulta ni asesoramiento relevante, ni ha cumplido una labor de aceleración del trámite parlamentario en los casos en los que se requería intervención del legislativo. La modesta contribución de la CPC ha dado origen a la propuesta de creación de un Parlamento embrionario del MERCOSUR integrado por legisladores electos directamente por los votantes. Las propuestas formuladas por las delegaciones argentina y brasileña ante la CPC no conceden ninguna facultad legislativa al nuevo organismo, sino que sólo alteran la naturaleza de su composición. Si bien puede comprenderse la motivación "política" de la

iniciativa (especialmente en tanto proviene de representantes parlamentarios), no resulta clara su contribución potencial a mejorar los mecanismos de *regional governance* con los que cuenta el MERCOSUR y, en particular, el compromiso de los Parlamentos nacionales con el proceso de integración regional.

El POP también creó un órgano de consulta con el sector privado compuesto por representantes de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes (el Foro Consultivo Económico y Social -FCES). En la práctica, el FCES ha sido más un vehículo de comunicación e intercambio *ex post* que un agente activo en la construcción de la agenda regional. De hecho, los principales canales de participación de los sectores económicos y sociales nacionales en el proceso de integración regional han seguido siendo los mecanismos nacionales tradicionales.

El MERCOSUR también cuenta con una Secretaría Administrativa originalmente creada por el Tratado de Asunción con sede en Montevideo y funciones de guarda de documentos. El POP extendió sus responsabilidades a la publicación y difusión de las normas adoptadas, la organización de los aspectos logísticos de las reuniones de los órganos del MERCOSUR, la provisión de información sobre el progreso en la internalización de las normas en los Estados Partes y el registro de las listas nacionales de árbitros y expertos. Más recientemente, en lo que fue una de las principales evoluciones institucionales del MERCOSUR, la Decisión 30/02 determinó la gradual transformación de la Secretaría Administrativa en un órgano técnico dotado de "plena capacidad operacional". Este proceso, que debía concluir en diciembre de 2004, ha sido muy revelador de la reticencia de los gobiernos a compartir responsabilidades con órganos no integrados por funcionarios nacionales, e incluso de su resistencia a la contribución que aquéllos podrían hacer al aumento de la transparencia y a la provisión de un "visión común" sobre el proceso de integración regional. En efecto, la Resolución 16/04 estableció que las demandas de trabajo técnico que se formulen a la Secretaría del MERCOSUR deberían someterse previamente al consenso de los órganos decisorios y no involucrar "cuestiones que sean objeto de

controversias entre los Estados Partes". En otro episodio revelador, el Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR dado a conocer en julio de 2004 fue retirado de la página *web* del MERCOSUR y re-clasificado como reservado por decisión de los órganos comunitarios.

Esta estructura de gobierno fue complementada en el año 2003 con la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) (Decisión 11/03). La CRPM agrupa a las representaciones diplomáticas de los Estados Parte ante MERCOSUR e incluye una Presidencia dotada de funciones de representación internacional. La CRPM no tiene capacidades decisorias pero sí de propuesta. En la práctica, se ha transformado en un nuevo ámbito de inter-gubernamentalismo que reproduce la filosofía institucional vigente (FESUR, 2004) y duplica responsabilidades y competencias (aunque no tiene atribuciones decisorias). Las limitaciones de recursos (el Estado de origen del Presidente de la CRPM es el responsable por el financiamiento de la posición) refuerzan la idea de que la CRPM fue una respuesta coyuntural a una demanda política, más que un intento de racionalización y fortalecimiento de las deficientes instituciones de *regional governance* que posee el MERCOSUR.

En síntesis, los órganos de gobierno del MERCOSUR muestran una baja eficacia producto de una estructura poco funcional en la que se confunden niveles de responsabilidad, se duplican atribuciones y mandatos y se carece de orientaciones estratégicas sobre áreas prioritarias para la negociación intra-regional. Adicionalmente, y dado que el órgano máximo de toma de decisiones (el CMC) tiene una participación marginal en la conducción y administración del proceso de integración, el GMC ha ganado una cuota desproporcionada de influencia. Dado que se trata de un *locus* burocrático-institucional de nivel medio en el que prevalece una lógica de funcionamiento esencialmente "conservadora", no sólo no ha habido iniciativas significativas de mejora en los mecanismos de *regional governance* del MERCOSUR, sino que su acción se ha orientado a limitar la contribución que podrían tener otros órganos (como la Secretaría Técnica o un ámbito de gestión parlamentaria).

2.2 El proceso de creación de normas

Como vimos en la sub-sección anterior, el proceso de creación de normas y toma de decisiones adoptado por el MERCOSUR se basa en el principio del consenso, lo que equivale a la concesión de poder de veto a todos los Estados Partes. Adicionalmente, los procedimientos adoptados para la creación de reglas parecerían haber sido diseñados para otorgar una segunda oportunidad de veto a los gobiernos nacionales en relación a las decisiones tomadas (por consenso) en los órganos regionales. Esta segunda posibilidad de veto surge de la ambigüedad de las disposiciones del POP, especialmente de sus Artículos 38 a 42 que tuvieron como objetivo "clarificar" la naturaleza de la "legislación secundaria" creada por los órganos del MERCOSUR tal como había sido definida por el Tratado de Asunción. En particular, el artículo 40 estableció que a los efectos de asegurar la entrada en vigor simultánea de la "legislación MERCOSUR" en todos los Estados Partes, las medidas serían aplicables 30 días después que la Secretaría Administrativa del MERCOSUR notificara a todos los Estados Partes que la medida había sido internalizada en todos ellos. Tal como está redactado el Artículo 40 confunde la entrada en vigor de la "legislación MERCOSUR" como obligación para los Estados con la aplicación de dicha legislación a los particulares. Esta ambigüedad abre la puerta a diferentes interpretaciones sobre los efectos de un mismo acto legal (lo que en la práctica ocurrió en diferentes dictámenes producidos por el mecanismo de solución de controversias) y crea una asimetría jurídica que puede ir en contra del principio de reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes.³

En efecto, no es casual que uno de los principales problemas de la estructura *regional governance* del MERCOSUR haya sido la falta de "incorporación" nacional de las normas producidas por los órganos regionales. De acuerdo a la información de la Secretaría del MERCOSUR,

³ Para una discusión más detallada, véase Bouzas, Motta Veiga y Torrent (2002). Muchas de estas ideas han sido muy influidas por las sugerencias del Prof. Ramón Torrent, aunque él no tiene ninguna responsabilidad por la forma en que aquí se expresan.

entre enero y mayo del 2004 se incorporó sólo un 40% de las Decisiones del CMC, un 26% de las Resoluciones del GMC (GMC), y un 43% de las Directivas emitidas por la CCM que requerían de incorporación (Secretaría del MERCOSUR, 2004). Esta elevada "brecha de implementación" se suma al importante acervo de normas no incorporadas heredadas de la década del noventa, situación que ha puesto en cuestión la propia eficacia regulatoria del MERCOSUR.⁴

Los problemas del proceso de creación e implementación de normas adoptado por el MERCOSUR han sido atacados a través de medidas parciales que no han resuelto su fondo. Así, durante la segunda mitad de la década del noventa el GMC emitió varias Resoluciones, generalmente de carácter exhortativo, destinadas a mejorar los procedimientos del proceso de "internalización". Más recientemente, la Decisión 20/02 estableció la obligatoriedad de realizar consultas previas a la elaboración de una norma con los órganos nacionales competentes, de forma tal de garantizar la inexistencia de incompatibilidades con el orden jurídico interno e involucrar al órgano correspondiente en el diseño de la norma que luego deberá implementar. El objetivo de este proceso de consulta previa (reducir el número de normas que puede enfrentar problemas de "internalización") puede reducir la "brecha de implementación", pero no necesariamente contribuirá a mejorar la eficacia del proceso de producción de reglas desde el punto de vista de promover un proceso de integración profunda.

En la misma línea, en julio de 2004 la Decisión 22/04 sobre vigencia y aplicación de normas emanadas de órganos de MERCOSUR que no requieren aprobación legislativa, sentó nuevos principios para la vigencia de las normas aprobadas, pero sus efectos reales aún están por verse.⁵ En efecto, esta

⁴ De acuerdo a cómputos del gobierno argentino, entre los años 1991 y 2004 los órganos del MERCOSUR adoptaron un total de 1152 normas que requerían de internalización. De este total, sólo 52% ha sido internalizado por los cuatro Estados Partes.

⁵ Esta Decisión, que debía implementarse en un plazo de 90 días, estableció que toda norma MERCOSUR deberá incluir su fecha de entrada en vigor. Después de elaborada y adoptada de conformidad con lo establecido en la Decisión CMC 20/02, las normas MERCOSUR deberán publicarse en los respectivos diarios oficiales nacionales 40 días antes de la fecha prevista para su entrada en vigor. La publicación de la

Decisión deja abierta la duda de cuál será el procedimiento por el cuál las normas MERCOSUR, una vez vigentes, derogarán las normas nacionales de igual o menor jerarquía que se les opongan.⁶

Por otro lado, hasta fines del año 2002 el Consejo Mercado Común había tomado un total de 46 Decisiones que expandían la cobertura del Tratado de Asunción y que podían calificarse, estrictamente, como piezas de "legislación primaria" ya que requerían ratificación parlamentaria. A principios del año 2005 muchos de estos textos seguían sin tener ratificación parlamentaria, como era el caso entre otros del Protocolo de Buenos Aires sobre Promoción y Protección de las Inversiones Intra-regionales (1994), el Protocolo de Colonia sobre Promoción y Protección de Inversiones de Terceras Partes (1994), el Protocolo de Defensa de la Competencia (1996) o el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios (1997). Esto demuestra que el desempeño del MERCOSUR en materia de creación de reglas en el caso de las normas que requieren sanción legislativa no ha sido mejor que en caso de normas que no la requieren.

En parte, ello ha sido consecuencia de la baja eficacia en la actividad de la CPC en el proceso de ratificación de "legislación primaria" e "internalización" de normas que requieren la participación del Congreso. Siguiendo el enfoque exhortativo clásico, en 2003 el CMC y la CPC firmaron un Acuerdo Inter-Institucional por el cual el CMC se comprometía a consultar a la CPC en aquellas materias que requirieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes, en tanto que la CPC se comprometía a impulsar la "internalización" de la normativa MERCOSUR adoptada con el consenso de la CPC. Hasta el momento, este entendimiento exhortativo no ha tenido efectos visibles.

norma en el diario oficial implicará la incorporación de la norma al orden jurídico nacional, dejando sin efecto las normas de menor o igual jerarquía que se les opongan.

⁶ Todas las reformas intentadas (ya sea a través de Resoluciones del GMC o Decisiones del CMC) enfrentan el mismo problema: ninguna norma de derecho derivado puede superar el esquema previsto en el tratado original, establecido por el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto (POP). Por lo tanto, resulta difícil prever una mejora significativa del procedimiento de "internalización" sin una reforma de los tratados constitutivos o una reglamentación del POP.

2.3. La solución de controversias

El mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR también ha estado sesgado hacia la búsqueda de soluciones diplomáticas o negociadas, más que a la aplicación de reglas y principios legales. Los procedimientos para la solución de controversias fueron establecidos con carácter transitorio en el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC) en 1991 y reemplazados por el Protocolo de Olivos que entró en vigor en 2004 (también transitoriamente). Brevemente, el Protocolo de Brasilia incluyó tres procedimientos alternativos para la solución de diferencias, dos de ellos orientados a la negociación (las consultas y los reclamos) y el tercero de tipo arbitral. Inicialmente, los Estados parte utilizaron intensamente el mecanismo de consultas, especialmente como una vía para el intercambio de información y la adaptación en temas no fundamentales. La utilización de este mecanismo decayó sensiblemente con el paso del tiempo, especialmente durante el período álgido de conflictos comerciales posterior a 1999. Entre las debilidades del procedimiento de consultas se ha destacado su lentitud, la falta de transparencia (no hay informes públicos sobre la sustancia de las consultas) y las limitaciones que enfrenta la participación directa del sector privado.

El procedimiento de reclamos fue utilizado con mucha menos frecuencia que el de consultas y su principal debilidad reside en el hecho de que la resolución de los conflictos requería alcanzar consenso a nivel de la CCM o del GMC. Como se trata de disputas, parece improbable que éstas puedan resolverse en base al consenso de todos los miembros, lo que explica que varias de ellas hayan terminado en el mecanismo arbitral del PBSC. La operación del mecanismo arbitral del PBSC, finalmente, no ha estado exenta de problemas. El primero ha sido la posibilidad de extender sin límite la etapa de negociación previa al arbitraje. El segundo ha sido el carácter *ad hoc* de los paneles, lo que ha conspirado contra la creación de un cuerpo común de interpretación. El tercero ha sido que los tribunales *ad hoc* estuvieron limitados a tratar exclusivamente las disputas iniciadas, lo que inhibió la posibilidad de que desarrollan tareas de control de legalidad. Finalmente

debe mencionarse el problema de la implementación de las determinaciones y del diferente significado que en cada contexto constitucional nacional tiene el concepto de "decisión final y obligatoria".

Para enfrentar algunos de estos problemas, en el año 2002 los Estados Partes del MERCOSUR suscribieron el Protocolo de Olivos que reemplaza al PBSC y que entró en vigencia en 2004. Las mayores innovaciones del Protocolo de Olivos fueron el establecimiento de la obligación de elegir foro para la solución de una controversia (evitando así la acción en dos foros simultáneos, por ejemplo el mecanismo regional y el de la OMC), el establecimiento de mecanismos más expeditos para tratar temas de naturaleza técnica, la reducción en el tiempo necesario para recurrir al arbitraje cuando no se alcanza un acuerdo a través de la negociación, la creación de un tribunal permanente de apelación y la posibilidad de que este tribunal emita opiniones frente a consultas específicas. Estos cambios introducen innovaciones importantes en el funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias, aunque su eficacia sólo podrá comprobarse con el paso del tiempo. Por otra parte, los mecanismos establecidos por el Protocolo de Olivos aún muestran debilidades en relación a la creación de una instancia jurisdiccional que de más certidumbre legal al proceso de integración regional.

En resumen, el ámbito institucional de la solución de controversias es probablemente aquél en el que el MERCOSUR ha realizado los mayores progresos, siempre de orden gradual. En la actualidad, las principales limitaciones del régimen vigente son la persistencia de tribunales arbitrales *ad hoc* (con el riesgo de pluralidad de derechos aplicables y no jerarquizados), la opción de foro y el carácter opcional y no obligatorio de las consultas formuladas por los tribunales nacionales. Un tema pendiente, que no ha sido atacado por el PBSC ni el PO, es el de las acciones por incumplimiento de un Estado Parte. La experiencia europea indica que la mayor parte de las acciones por incumplimiento son iniciadas o bien por particulares o bien por órganos comunitarios. Dado que ninguno de los dos recursos existen en el caso del MERCOSUR, las acciones por incumplimiento

están en la práctica limitadas a la acción de un Estado contra otra. Contemplar procedimientos por los cuales algún órgano comunitario tuviera competencia para iniciar acciones por incumplimiento también podría ser un mecanismo para fortalecer los instrumentos de *regional governance*, aún sin modificar el proceso de toma de decisiones en los órganos de gobierno.

3. Las instituciones del MERCOSUR como “variables dependientes”

Como vimos en la sección anterior, los órganos de gobierno, el mecanismo de creación de reglas y los procedimientos de solución de controversias del MERCOSUR fueron creados para que los gobiernos nacionales –especialmente los poderes ejecutivos- mantengan un estricto control sobre el proceso de integración, resignando cuotas mínimas de autonomía y discrecionalidad en la formulación de políticas. Mientras los gobiernos nacionales persiguieron objetivos consistentes e implementaron los compromisos iniciales automáticos (como la eliminación de aranceles), el modelo institucional adoptado fue bastante eficiente. Incluso ante la emergencia de conflictos, la participación directa de los Presidentes permitió romper *impasses* y encontrar soluciones de compromiso. Consistentemente con esta interpretación Malamud (2003) sostiene que “entre 1985 y 2000, el *inter-presidencialismo* estimuló la integración en vez de obstaculizarla, a pesar de las turbulencias que se manifestaron en los últimos años de este período”.

Este modelo institucional, sin embargo, ha enfrentado rendimientos decrecientes, especialmente para promover un proceso de integración profunda. Es más, los episodios recurrentes de fragmentación del mercado, creciente ineficacia regulatoria y crisis de legitimidad de los órganos de gobierno del MERCOSUR en los últimos años plantean la pregunta de si el modelo institucional adoptado es consistente incluso con un proceso de integración superficial. Si la forma de los regímenes políticos internos y los incentivos nacionales para cooperar empujan en la dirección de instituciones

de *regional governance* como las que han prevalecido en el MERCOSUR hasta ahora, las perspectivas del proceso de integración regional han sido probablemente sobredimensionadas.

En el campo de las relaciones internacionales y de la teoría política existen dos visiones polares sobre el proceso de formación de instituciones internacionales. Mientras que para los realistas, neo-realistas e inter-gubernamentalistas conceptos tales como el poder, la hegemonía, el liderazgo y las ganancias relativas constituyen la clave para entender el proceso de creación de instituciones, para los funcionalistas y neo-funcionalistas dicho entendimiento requiere tomar en consideración la necesidad o el interés por dar respuesta a demandas funcionales particulares. De acuerdo a esta última visión, los incentivos para cooperar, reducir los costos de transacción y desarrollar regímenes regulatorios comunes estarán en proporción directa a la intensidad de la interdependencia económica.

Al ver a estos dos enfoques como alternativos probablemente se pierden de vista muchas de las *nuances* propias de un proceso tan complejo y en el que participan actores tan diversos con un proceso de integración regional. Mattli (1999) se propuso integrar ambos enfoques en una visión ecléctica que analiza cada uno de ellos como contribuciones a la "oferta" y "demanda" por instituciones regionales. Así, las teorías funcionalistas y neo-funcionalistas echarían luz sobre los factores que crean una "demanda" por instituciones regionales. Para estas teorías los gobiernos no serían los únicos actores relevantes del proceso de integración regional. Además, éste tendría consecuencias no previstas que transmitirían influencias de unas áreas a otras (*spill-overs*). Sin embargo, para que la lógica funcional opere en la práctica, los actores políticos nacionales deberían tener la voluntad y la capacidad de acomodar y dar respuesta a las presiones que empujan hacia la integración y que surgen de ella. En esta perspectiva, las visiones realistas, neo-realistas e inter-gubernamentalistas ayudarían a entender las debilidades y fortalezas de las condiciones de "oferta" que están detrás del establecimiento de instituciones regionales exitosas.

Mattli (1999) también señala que para tener una visión integral de los incentivos y las dinámicas de la integración regional es necesario ir más allá del análisis de la lógica interna de los procesos de discriminación, dado que la discriminación es también un proceso reactivo estimulado por consideraciones defensivas y efectos dominó. En la medida que los acuerdos reactivos (especialmente los que el autor califica como “segunda respuesta integrativa”⁷) se caracterizan generalmente por débiles condiciones internas de “oferta” y “demanda”, sus perspectivas de éxito son limitadas.

En un trabajo anterior aplicamos este enfoque ecléctico al análisis del proceso de creación de instituciones en el MERCOSUR (Bouzas y Soltz 2001). Dado el fuerte contenido reactivo del MERCOSUR cabría esperar que las condiciones de “oferta” y “demanda” para la creación de instituciones regionales no fueran especialmente propicias.⁸ Este diagnóstico se refuerza cuando se considera la ausencia de demandas funcionales importantes a favor de una reducción de la fragmentación de mercados o de la armonización de políticas. La debilidad de esta demanda fue consecuencia, a su vez, del bajo nivel y de la asimetría de las relaciones de interdependencia en la región. Las consideraciones de “demanda” que apuntaban a un diseño institucional “ligero” se refuerzan si también se consideran las condiciones de “oferta”. En efecto, dada la dimensión de las asimetrías de tamaño existentes entre los Estados Partes no resultan claros los incentivos para desarrollar mecanismos institucionales más densos que impliquen una reducción en la autonomía de política, particularmente para Brasil. Instituciones más centralizadas y sustantivas habrían reducido la discrecionalidad de los políticos y funcionarios nacionales en un contexto de interdependencia

⁷ La “primera respuesta integrativa” ocurre cuando los estímulos reactivos inducen a un *outsider* a incorporarse a un proceso de integración en marcha. La “segunda respuesta integrativa” tiene lugar cuando dos o más *outsiders* deciden constituir su propio agrupamiento regional (Mattli 1999).

⁸ En la década de los ochenta los gobiernos de la Argentina y Brasil alentaron un proceso de integración bilateral basados en la convicción de que compartían problemas comunes de inserción internacional y de que ambos países corrían el riesgo de quedar “aislados” de las tendencias integracionistas prevaletentes en la economía mundial. Nuevos incentivos defensivos fueron creados a principios de los noventa por la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y por la gradual expansión de la cooperación de la Unión Europea con los países del Este.

relativamente baja y asimétrica, volatilidad económica y preferencias nacionales no totalmente convergentes (Bouzas, 2001). Así, la debilidad de las condiciones de "demanda" se refuerza por consideraciones propias del lado de la "oferta", ayudando a explicar porqué en el MERCOSUR ha prevalecido una institucionalidad "ligera" en la que predomina la negociación y la discrecionalidad por encima de las reglas.

4. *Regional governance y asimetrías estructurales*

Robson (1998) resume los argumentos para establecer mecanismos de tratamiento de las asimetrías estructurales en tres puntos principales, a saber: 1) no todas las áreas de una región integrada pueden ganar como consecuencia de la extensión del mercado y la existencia de asimetrías puede favorecer una distribución desigual de costos y beneficios, 2) por muchas razones las disparidades regionales pueden persistir o ampliarse por un período prolongado de tiempo, y 3) no hay ninguna presunción de que regiones que muestran fuertes asimetrías estructurales deban necesariamente converger en el tiempo. A nivel nacional, los argumentos a favor de la implementación de políticas específicas para tratar las asimetrías estructurales pueden fundarse en la existencia de fallas de mercado que conducen a decisiones no óptimas de asignación de recursos, en el objetivo de plena utilización de los recursos cuando alguno de ellos no es perfectamente móvil (como el trabajo) y en consideraciones de estabilización (el mantenimiento de una baja tasa de inflación puede hacerse más difícil cuando hay disparidades importantes en las tasas de desempleo).

Además de las razones económicas pueden existir consideraciones sociales y políticas que alienten la implementación de políticas regionales, como evitar tensiones políticas, migraciones masivas, etc. Estas mismas consideraciones también operan en el contexto de procesos de integración regional, aunque subsiste la pregunta de porqué razón la responsabilidad por las mismas habría de recaer en un órgano regional y no en las autoridades

nacionales. En general existe consenso de que habrá un papel específico para una política regional comunitaria cuando se trate de: 1) prevenir que las ayudas regionales distorsionen la competencia, 2) asegurar que las políticas sectoriales comunitarias no agraven los problemas regionales, o 3) permitir que las políticas regionales contribuyan más eficazmente a reducir las disparidades en toda la comunidad.⁹

A pesar de estas consideraciones favorables, la evidencia empírica sobre el impacto de las políticas regionales sobre las asimetrías estructurales está lejos de ser concluyente. Existen pruebas de que las transferencias pueden mejorar la situación de las regiones y sectores más desfavorecidos mientras duren, pero no hay garantía de que los beneficiarios podrán mantener su posición y el ritmo de crecimiento cuando aquéllas cesen. En efecto, la identificación de políticas efectivas que puedan aumentar el ritmo de crecimiento de las regiones más atrasadas de manera autónoma y sostenida sigue siendo un tema abierto. En la UE el enfoque utilizado ha privilegiado el desarrollo de instrumentos regionales, probablemente impulsados por consideraciones políticas. En otros procesos de integración, como el TLCAN, la perspectiva ha descansado mucho más en los mecanismos de mercado y en las políticas nacionales como instrumentos de promoción de la convergencia.

Este último ha sido también el caso del MERCOSUR. En efecto, a pesar de las significativas asimetrías estructurales que caracterizan a los Estados Partes del MERCOSUR, desde su creación éstos evitaron adoptar políticas explícitas que tuvieran como objetivo reducir las desigualdades entre regiones y/o países (Bouzas, 2003). En efecto, el MERCOSUR no contó con nada equivalente a una política regional ni tuvo el propósito de hacerlo. De hecho, el Tratado de Asunción ni siquiera reconoció el principio formal de trato especial y diferenciado, el que había formado parte de la tradición de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Por el contrario, el Artículo 2 del

⁹ La relación entre las ayudas regionales y la competencia se trata exhaustivamente en Wishlade (2003)

Tratado de Asunción afirmó explícitamente que: “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”.

El hecho de que el MERCOSUR no adoptara formalmente el principio de trato especial y diferenciado fue en parte el resultado de que la arquitectura del acuerdo fue subproducto de un entendimiento bilateral entre la Argentina y Brasil, lo que limitó enormemente el margen de maniobra para que los gobiernos de los países más pequeños (Paraguay y Uruguay) insistieran en un trato preferente o en políticas de discriminación negociada de carácter permanente. Alternativamente, los países menores hicieron hincapié en condiciones más flexibles (plazos más largos, un mayor número de excepciones, normas de origen más laxas) para alcanzar la liberalización total del comercio intra-regional. También se concedió una especie de trato especial a nivel sectorial, ya que las industrias azucarera y automotriz fueron eximidas temporalmente de la liberalización del comercio intra-regional y, a partir de 1994, de las disciplinas comerciales comunes (Laplaine, Sarti, Sabbatini e Britto, 2001).

También se reconocieron algunas diferencias puntuales de trato al final del Programa de Liberalización Comercial, cuando los Estados Partes aplicaron el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera y comenzaron a implementar el Arancel Externo Común (AEC).¹⁰ De nuevo, los instrumentos utilizados fueron un mayor número de excepciones temporarias al libre comercio intra-regional, un año adicional para que Paraguay y Uruguay concluyeran el Régimen de Adecuación Final, un mayor número de excepciones temporales al AEC y plazos más largos para eliminar todas las excepciones nacionales para Paraguay; y plazos más largos para converger al AEC en bienes de capital (900 productos) para Paraguay (2006 en vez de 2001) y en los sectores informático y de telecomunicaciones (220 productos) para Paraguay y Uruguay (2006 en vez de 2001).

¹⁰ La extensión de los programas nacionales de admisión temporaria hasta 2006 (luego prorrogado hasta el 2010) también puede considerarse como una concesión a las economías pequeñas, especialmente Uruguay, aunque todos los estados miembros aprovecharon sus beneficios.

Todos estos mecanismos, sin embargo, tuvieron un carácter excepcional y su vigencia fue transitoria y abarcó sólo un período de ajuste. Esta concepción comenzó a ser cuestionada más abiertamente en los últimos años, cuando el tema de las asimetrías estructurales se puso sobre la mesa de negociaciones de manera más vigorosa que en cualquier otro momento del pasado. En efecto, en el primer semestre del año 2003 el gobierno de Paraguay presentó formalmente una propuesta para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR. A partir de esa iniciativa se aprobaron varias Decisiones, entre las que destacan la Decisión 27/03 (que promovió la realización de estudios para el establecimiento de fondos estructurales), la Decisión 28/03 (que dispone que el MERCOSUR promueva la obtención de un tratamiento especial para Paraguay en las negociaciones externas que se realicen), la Decisión 29/03 (que establece un contenido de origen diferenciado para Paraguay), y las Decisiones 31/03 a 34/03 (que establecen tratamientos arancelarios especiales y regímenes especiales de importación para Paraguay y Uruguay) (Secretaría del MERCOSUR, 2004). Como derivación de la Decisión 27/03, en la cumbre de diciembre de 2004 los Estados Partes convinieron la creación de un Fondo de Convergencia Estructural, cuyos recursos podrían destinarse a financiar proyectos como la mejoría en el control sanitario de la fiebre aftosa y de laboratorios de certificación fitosanitaria, o la provisión de crédito agrícola a familias rurales de las regiones más pobres. La creación del Fondo de Convergencia Estructural ha tenido un simbolismo político más que un significado económico, por cuanto éste cuenta con una asignación presupuestaria muy modesta y algunas de sus disposiciones fundamentales están todavía por negociarse.

Es importante subrayar que en el caso del MERCOSUR la aplicación de políticas de discriminación negociada y la creación de fondos regionales para compensar las asimetrías estructurales enfrentan obstáculos más serios que en otras experiencias de integración regional, como ha sido el caso de la UE. En primer lugar, las cuestiones distributivas son especialmente conflictivas debido a que los cuatro Estados Partes son países en desarrollo de ingresos

per capita medios o bajos y con graves problemas de desigualdad interna. De hecho, el MERCOSUR tiene la peculiaridad de que medida por su producto per capita la región más pobre se encuentra en el socio mayor (el Nordeste brasileño), mientras que uno de los países menores del bloque (Uruguay) registra un producto per capita más alto que el promedio regional. Esta configuración plantea dificultades para identificar los países/regiones candidatos a ser contribuyentes o beneficiarios netos. En segundo lugar, los Estados Partes (y especialmente Brasil) han mostrado una fuerte preferencia revelada en contra de la centralización de competencias en una autoridad comunitaria, incluso en áreas menos conflictivas y con menores impactos distributivos que los fondos regionales. En tercer lugar, los argumentos de cohesión política no han jugado hasta hoy el papel que desempeñaron en el proceso de construcción europeo. Si bien la reciente creación de un Fondo de Convergencia Estructural constituye un dato nuevo, su contenido –como vimos- es más simbólico que sustantivo.

El único instrumento con una perspectiva regional que estuvo presente en el MERCOSUR desde un comienzo, más como idea que como práctica, fueron los Acuerdos Sectoriales. Los Acuerdos Sectoriales fueron una “herencia” del enfoque adoptado por el Programa de Intercambio y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB) de mediados de los ochenta, el que privilegió un enfoque de comercio administrado y complementación productiva organizado en base a entendimientos sectoriales. El reemplazo del enfoque gradualista y sectorial del PICAB por la liberalización completa del intercambio de bienes en un plazo breve (sin armonización o coordinación de otras políticas) mantuvo vigente el instrumento de los Acuerdos Sectoriales, pero éstos no fueron explotados adecuadamente durante la década de los noventa (con excepción del acuerdo automotriz). Un enfoque similar al de los Acuerdos Sectoriales volvió a reflotarse parcialmente con la creación de los Foros Sectoriales de Competitividad, primero a nivel nacional (donde Brasil fue pionero) y luego a nivel regional. A pesar de que hasta el momento el número de iniciativas es bajo y los recursos muy limitados, los foros pueden contribuir al desarrollo de redes empresarias y a la consolidación de la

cadena de valor regional. No obstante, los foros presentan un problema común a todos los emprendimientos regionales del MERCOSUR, como es la asimetría entre los participantes (tanto en número como en dimensión económica).

Los Estados Partes del MERCOSUR también han encarado actividades conjuntas de promoción comercial en terceros mercados, como un medio para reducir la incidencia de costos fijos y promover la cooperación interempresaria. En este campo la experiencia también ha sido modesta y limitada por la escasez de recursos, aunque ha habido un proceso gradual de aprendizaje y constatación de las ganancias potenciales de la cooperación.

Más que fondos regionales que apunten esencialmente a la redistribución, los Estados Partes del MERCOSUR deberían concentrar sus esfuerzos en reforzar la cooperación y coordinación en el campo de las políticas sectoriales y microeconómicas, tomando el espacio regional como un ámbito para el fortalecimiento de las cadenas de valor y la trama del tejido industrial. Esta función debería desempeñarse a través de la provisión de bienes públicos regionales en áreas donde existen indivisibilidades o externalidades, como la dotación de infraestructura, la cooperación entre empresas o el desarrollo de sistemas regionales de innovación (Porta 2004). Idealmente, la provisión de estos bienes públicos regionales debería realizarse a través de algún mecanismo centralizado que privilegie las consideraciones técnicas y regionales por sobre las preocupaciones clásicas de aquellos ámbitos de gestión en los que predomina el enfoque intergubernamental.

5. *Regional governance y asimetrías regulatorias*

Los desafíos de gobierno que enfrenta el MERCOSUR no se vinculan sólo y primariamente con el impacto y tratamiento de las asimetrías estructurales. En efecto, también existen importantes asimetrías regulatorias y de política

que generan “derrames” trans-fronterizos negativos y pueden requerir cierto grado de coordinación o armonización. Cuando son importantes, estos “derrames” pueden poner mucha presión para incrementar la protección a través de la aplicación de medidas no-arancelarias, con el consiguiente aumento en la fragmentación del mercado. Como ha sido el caso en el MERCOSUR, el resultado será no sólo un freno en la profundización del proceso de integración, sino incluso su retroceso.

Existen “derrames” transfronterizos con impactos sobre la asignación de recursos cuando la provisión de bienes públicos a través de acciones presupuestarias o regulatorias nacionales tiene efectos que van más allá de las fronteras de los Estados que las implementan. En el caso de que tales impactos sean negativos, los “derrames” transfronterizos darán lugar a pérdidas de eficiencia. Dichas pérdidas pueden contrarrestarse con políticas regionales destinadas a internalizar la externalidad que es la causa del problema. Entre los ámbitos de política que tienen el potencial de generar “derrames” transfronterizos negativos están la contaminación y los temas ambientales, las ayudas estatales y la competencia fiscal. También pueden ocurrir “derrames” macroeconómicos como producto de la mayor interdependencia entre las economías nacionales provocada por la circulación más libre de los bienes, servicios y factores de producción. Dichos “derrames” pueden servir de estímulo para la coordinación de las políticas macroeconómicas. A medida que crece la interdependencia ese estímulo puede ir ganando peso y, finalmente, conducir a una armonización más efectiva de las políticas.

A pesar de que la preocupación sobre los “derrames” transfronterizos con efectos sobre la asignación de recursos ha estado presente desde los inicios del MERCOSUR, el tema ha sido abordado muy ineficazmente. Aún cuando el Artículo 1 del Tratado de Asunción reconocía de forma explícita el papel potencialmente problemático de las asimetrías de política, estableció un principio programático en lugar de mecanismos específicos para tratarlas. La cuestión fue retomada en la *Agenda de las Leñas* (1992), cuando los gobiernos de los Estados Partes reiteraron que la armonización de las

políticas macroeconómicas y microeconómicas nacionales era un objetivo clave y fijaron un calendario para llevarla a cabo. En 1993, el documento "*Consolidación de la Unión Aduanera y Transición hacia el Mercado Común*" reconoció oficialmente que no iban a cumplirse los ambiciosos objetivos establecidos en la *Agenda de las Leñas* y en su lugar optó por fomentar la convergencia de las políticas comerciales y de otras medidas necesarias para implementar la unión aduanera. A partir de entonces se rechazaron todas las propuestas de armonización simultánea de todos los instrumentos de política comercial (como los aranceles, los incentivos a la exportación, las normas de origen para los productos excluidos del AEC, las zonas francas, las restricciones no arancelarias, etc) e incluso algunos subsidios del gobierno. En contraposición, se hizo hincapié en la negociación y aplicación de un AEC. Las propuestas formuladas en su momento de implementación de programas de ajuste estructural o de extensión de los "regímenes de salvaguardia" más allá del período de transición (diciembre de 2004) tampoco fueron adoptadas.¹¹

Después de 1995 los progresos fueron muy lentos, incluso en la tarea de identificar las prácticas que podrían someterse a algún tipo de coordinación o armonización. Con un largo retraso, en 2001 se concluyó un inventario preliminar de incentivos públicos nacionales y subnacionales, el que incluía un listado de todas las medidas en vigor, su contenido, base legal, autoridad competente y criterios de elegibilidad. A pesar de que el inventario no contenía opinión alguna sobre los efectos de dichos incentivos ni evaluaba su importancia relativa, los resultados del mismo no se hicieron públicos.¹² La falta de progreso en el tratamiento de estos temas ha conducido a una creciente fragmentación del mercado, en buena medida como resultado de medidas unilaterales. En efecto, el uso a barreras no-arancelarias se hizo más frecuente después de 1999, cuando el margen de

¹¹ El Régimen de Adecuación Final que se implementó a partir de 1995 demostró ser un sustituto imperfecto (y sólo transitorio). Como consecuencia, se produjo una proliferación de medidas *ad hoc* de protección comercial que preservaron la fragmentación de los mercados.

¹² Para un análisis más detallado, véase Bouzas (2003)

preferencias sobre los aranceles de NMF alcanzó el 100% para todo el universo de bienes (excepto automóviles y azúcar).

El impacto negativo de los "derrames" de naturaleza macroeconómica también se puso crecientemente en evidencia desde fines de la década del noventa, cuando la intensidad de la interdependencia económica regional había aumentado considerablemente desde los bajos niveles que mostraba a comienzos del decenio. Aunque el nivel de interdependencia es aún bajo y los incentivos para coordinar están distribuidos muy asimétricamente, los "derrames" macroeconómicos que tuvieron lugar desde fines del decenio pasado han generado tensiones en el proceso de integración que han puesto en cuestión no sólo las perspectivas de la unión aduanera, sino el propio libre comercio de bienes y servicios.

El tratamiento de las asimetrías regulatorias enfrenta dos opciones. La primera opción es la armonización. Esta alternativa es muy exigente porque implica la convergencia o la asimilación de preferencias (además de capacidades institucionales y financieras equivalentes). La segunda opción es la supervisión centralizada de las políticas nacionales. En el caso de la UE, las ayudas estatales fueron consideradas susceptibles de disciplinas comunitarias siempre que se demostrara que distorsionaban la competencia. Un órgano comunitario (la Comisión Europea) era el encargado de velar por su aplicación. Es importante destacar que estos dos enfoques no son necesariamente sustitutos, sino que pueden coexistir en un esquema en el que se armonizan ciertas prácticas muy distorsivas (por ejemplo, se prohíben los subsidios a la exportación) y se desarrollan mecanismos de supervisión centralizada para otros (por ejemplo, las exenciones fiscales). Hasta el momento, el MERCOSUR no ha realizado progresos en ninguno de los dos campos, aunque el tema ha ganado relevancia creciente en el tiempo más reciente aunque más no sea desde una perspectiva "defensiva" (Delgado, 2004).

En efecto, en el año 2004 el gobierno argentino volvió a insistir en la adopción de mecanismos que permitan hacer frente a disparidades

macroeconómicas y/o microeconómicas. En particular, se propusieron tres mecanismos consistentes en una cláusula de adaptación competitiva, un mecanismo transitorio del resguardo del comercio frente a situaciones de fuerte asimetría macroeconómica y un código de trato a las empresas transnacionales. Los dos primeros mecanismos prevén medidas transitorias y excepcionales (como contingentes, cuotas o licencias no automáticas de importación) frente al aumento brusco en las importaciones de un producto determinado o frente a asimetrías macroeconómicas como una devaluación o una gran disparidad en el ritmo de crecimiento de las economías. Aunque no han recibido el nombre de mecanismos de salvaguardias, esencialmente lo que estas propuestas respaldan es el establecimiento de procedimientos para recurrir a protección de emergencia bajo ciertas condiciones. El código de conducta para el trato de las inversiones extranjeras tiene el propósito, por su parte, de desestimular la competencia fiscal para la atracción de inversiones. El código está inspirado en los códigos de buena conducta de los países de la OCDE para la instalación de empresas, que incluyen temas como cumplimiento fiscal, medio ambiente, desconcentración geográfica y equilibrio de localización, empleo de la mano de obra, lucha contra la corrupción, protección de los consumidores, transferencia de tecnología y defensa de un ambiente competitivo.

Tradicionalmente, la resistencia a implementar un mecanismo de salvaguardias ha estado apoyada en el argumento de que dicho instrumento es inconsistente con el funcionamiento de una unión aduanera. Sin embargo, la reticencia a aplicar un mecanismo de ese tipo no ha preservado la integración del mercado, sino que ha estimulado la aplicación de medidas no arancelarias y *ad hoc* sobre una base discrecional y poco transparente.¹³ El funcionamiento de la unión aduanera, además, se estableció en el marco de una coordinación de políticas industriales, sectoriales y macroeconómicas que no ha tenido lugar, lo que ha dado pie a la demanda de cumplimiento

¹³ Durante el año 2004, por ejemplo, la Argentina estableció licencias de importación no automáticas para varios productos electrodomésticos brasileños, promovió varios acuerdos “voluntarios” de restricción de importaciones (como en calzado y textiles) y aplicó el AEC a las importaciones de televisores provenientes de la Zona Franca de Manaus.

integral del Tratado de Asunción o adopción de mecanismos para paliar sus consecuencias.

6. Conclusiones y recomendaciones

A menos que se realice algún avance sustantivo en relación a la necesidad de enfrentar las asimetrías estructurales y de políticas, es improbable que el MERCOSUR progrese de forma sostenida hacia una mayor integración económica. Como mucho, se acomodará a los altibajos del ciclo económico, alternando periodos de creciente interdependencia con otros de mayor fragmentación del mercado. En este artículo hemos argumentado que las tareas más urgentes son el fortalecimiento de las políticas de provisión de bienes regionales y la adopción de mecanismos de emergencia para hacer frente a los efectos de las asimetrías regulatorias. Asimismo, es necesario diseñar y poner en marcha algún tipo de disciplinas comunes para tratar las prácticas potencialmente más distorsivas de la competencia. Si no se pueden asegurar estos niveles elementales de cooperación y supervisión centralizada, resulta difícil imaginar que puedan producirse avances hacia formas más profundas de cooperación como las políticas regionales para compensar las asimetrías estructurales o una coordinación macroeconómica mas intensa. Sin embargo, aún la implementación de estas iniciativas va a requerir cambios institucionales importantes en el MERCOSUR. Sintéticamente, dichos cambios se resumen en la adopción de órganos de gobierno más eficientes (donde las responsabilidades políticas se expresen más claramente), en un fortalecimiento de las instituciones técnicas y con una perspectiva regional y en la adopción de un proceso de creación de reglas eficaz.

Para ello será necesario que cada uno de los Estados Partes reconstruya su compromiso interno con una visión compartida del proceso de integración regional, incluyendo su vocación de integración profunda. La fortaleza y efectividad de un proceso de integración (como de cualquier otra

política pública) depende de la convicción de los actores públicos y privados sobre la funcionalidad del mismo para sus objetivos. Desde mediados de la década de los noventa los Estados Partes del MERCOSUR parecen haber perdido de vista cuál es esa funcionalidad. Sin la resolución de este dilema, tanto en el plano nacional como en el regional, no es posible ofrecer no habrá respuestas instrumentales efectivas o viables para enfrentar los problemas de gestión del proceso de integración.

Durante ciertos momentos “fundacionales” del MERCOSUR (el PICE en 1986, el Acta de Buenos Aires en 1990 o el Protocolo de Outo Preto en 1994), los gobiernos de los estados parte identificaron un conjunto de intereses complementarios a ser promovidos por el proceso de integración regional. Si se descarta la hipótesis de un acuerdo frívolo, debe suponerse que esa matriz de intereses complementarios dio sentido al proceso de integración e hizo posible evaluar la conveniencia o inconveniencia de los *trade offs* que enfrentaba por cada Estado Parte. Dicha matriz de intereses complementarios es una construcción política cuya actualización/adaptación no ha ocurrido eficazmente en el MERCOSUR. La identificación de esa matriz de intereses complementarios se hace más difícil cuanto más difieren las preferencias de política entre los gobiernos de los Estados Partes. De hecho, dichas divergencias ocurrieron con frecuencia e intensidad creciente durante la segunda mitad de los noventa en campos como la política macroeconómica, industrial o aún la política exterior más general.

Si bien la reconstrucción del compromiso con el proceso de integración regional es una condición necesaria para superar la fase actual de parálisis y crisis regulatoria, no es en modo alguno una condición suficiente. En efecto, como se señaló más arriba también será necesario fortalecer las instituciones de gestión del proceso de integración y perfeccionar los mecanismos de creación e implementación de reglas, basándose en el proceso de aprendizaje que se desarrolló durante la década del noventa. En lo que sigue se formulan algunas recomendaciones concretas.

6.1 Aspectos institucionales y organizativos

- Si bien la “diplomacia presidencial” seguirá desempeñando un papel importante en situaciones críticas, no puede ser el recurso primario en condiciones normales. La responsabilidad política por el proceso de toma de decisiones debe colocarse en la instancia ministerial (el CMC), que debería ajustar su compromiso y ritmo de trabajo en consonancia con la densidad de la agenda regulatoria del MERCOSUR. En este sentido, el CMC debería desarrollar sus reuniones con una frecuencia compatible con la densidad que se aspira para el proceso de integración. Esto debería contribuir a un proceso más transparente y legítimo de toma de decisiones, a una reducción en el ámbito de discrecionalidad y a una limitación del trabajo carente de foco y prioridades de los órganos subordinados. Para que el CMC pueda cumplir estas funciones será necesario que los otros órganos (como el GMC, la CCM o la CRPM) ejecuten tareas propiamente preparatorias, poniendo fin a la actual superposición de tareas.
- En forma paralela a una delimitación más clara de las responsabilidades políticas y decisorias, deben fortalecerse las instancias institucionales permanentes, como es el caso de la Secretaría Técnico-Administrativa. Este fortalecimiento supone no sólo el cambio de su denominación sino, fundamentalmente, un incremento en su dotación de personal técnico, su disponibilidad de recursos y su autonomía. Es necesario, asimismo, crear una división legal encargada de mejorar la calidad de la producción normativa del MERCOSUR. Esta división legal no sólo actuaría frente a consultas de los órganos del MERCOSUR, sino que también tendría el derecho de dar opiniones reservadas según su propia iniciativa.
- La estructura de grupos y subgrupos de trabajo debe reformarse integralmente, aprovechando la ocasión para identificar áreas prioritarias en las que se requiere concentrar las energías del proceso de negociación y creación de reglas. Esto debiera permitir volver a

poner un foco e identificar prioridades en el proceso de integración regional.

6.2 El proceso de creación de reglas

Debe subrayarse que no existe ninguna solución para las debilidades del proceso de creación e implementación de reglas en el MERCOSUR si las reformas que se adoptan no se acompañan de una convicción y una práctica interna consistentes por parte de cada Estado nacional con respecto a la aplicación de la justicia. No obstante, pueden formularse las siguientes recomendaciones puntuales:

- Clarificar la relación entre "legislación primaria" y "secundaria", dado que mucho de lo que es considerado "legislación secundaria" son en la práctica tratados internacionales. La desventaja de los tratados internacionales como mecanismo institucional de la integración es su excesiva rigidez, dado que cada reforma de sus contenidos requiere un nuevo procedimiento de ratificación parlamentaria. Dado que los procesos de integración requieren flexibilidad normativa, el procedimiento de legislar a través de tratados internacionales es poco eficiente.
- Parte de las dificultades del proceso de internalización podría resolverse a través de la aplicación de un mecanismo de *fast track* para aquellas decisiones que requieran autorización legislativa. Si esto es factible en el caso de medidas que requieren acción legislativa, también debería serlo en el caso de aquellas que solo requieren decisiones ejecutivas.
- Debería revocarse el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto que, en la práctica, da una segunda oportunidad de bloqueo a las autoridades nacionales en relación a las decisiones comunitarias, inhibiendo la evolución de la legislación del MERCOSUR hacia una legislación comunitaria. Los procedimientos actuales también relevan de

responsabilidad a los funcionarios nacionales que participan en los órganos del MERCOSUR, al darle garantías de que sus decisiones no tienen efectos legales. Debería haber un movimiento gradual hacia el principio de aplicación directa.

- Debería establecerse un marco legal para que los Estados parte puedan excusarse transitoriamente de la aplicación de una medida. Para ello sería útil distinguir entre dos situaciones, a saber: a) la adopción de regímenes comunes, y b) la autorización para excusarse transitoriamente de la aplicación de dichos regímenes comunes. En el primer caso podría seguir utilizándose el criterio del consenso para la toma de decisiones, en tanto que en el segundo sería posible aplicar mecanismos de votación por mayoría

Bibliografía

- Bouzas, R. (2001), "El MERCOSUR Diez Años Después: ¿Proceso de Aprendizaje o Deja-Vú?", Revista de Desarrollo Económico, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre
- Bouzas, R. (2003), "Mecanismos para Compensar los Efectos Asimétricos de la Integración Regional y la Globalización: El Caso del MERCOSUR", preparado para el seminario "Enfrentar los desafíos del desarrollo regional en América Latina y el Caribe", Milan, procesado
- Bouzas, R. and H. Soltz (2001), "Institutions and Regional Integration: The Case of MERCOSUR", in V. Bulmer-Thomas (ed), Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism, London: ILAS
- Bouzas, R., P. da Motta Veiga y R. Torrent (2002), In Depth analysis of MERCOSUR Integration, its Prospects and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investments, European Commission: <http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc>.
- Delgado, R. (2004), "Asimetrías y competencia: aportes para un rediseño de los instrumentos comerciales", en B. Kosacoff (coord), Evaluación del Desempeño y Aportes para un Rediseño del MERCOSUR. Una Perspectiva desde los Sectores Productivos Argentinos, Buenos Aires: Oficina de la CEPAL.
- Laplane, M., F. Sarti, R. Sabbatini e G. Britto (2001), "Política de competitividade no MERCOSUL », en D. Chudnovsky y J.M. Fanelli (coord), El Desafío de Integrarse para Crecer, Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- Malamud, A. (2003), "Presidential Democracies and Regional Integration: An Institutional Approach to MERCOSUR", Thesis submitted at the European University Institute, Florence, febrero

- Martin, L. (1999), "The Political Economy of International Cooperation", in I. Kaul, I. Grunberg and M. Stern (eds), Global Public Goods, New York: Oxford University Press
- Mattli, W (1999), The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond, Cambridge: Cambridge University Press
- Motta Veiga, P. (2003), *Agenda de Institucionalización del MERCOSUR: Los Desafíos de un Proyecto en Crisis*, BID: junio, mimeo
- Porta, F. (2004), "Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación microeconómica", en B. Kosacoff (coord), op. cit.
- Robson, P. (1998), The Economics of Regional Integration, London: Routledge
- Secretaría del MERCOSUR (2004), Un Foco para el Proceso de Integración Regional. Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR, Montevideo: MERCOSUR/XXVI CMC/DI Nro 4/04
- Tsebelis, George (2004), "Institutional Analysis of the European Union", in C. Luquesne et I. Surel (eds), L'Intégration Européenne. Entre Emergence Institutionnelle et Recomposition de l'Etat, Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques
- Wishlade, F. (2003), Regional State Aid and Competition Policy in the European Union, The Hague: Kluwer Law International