

Diagnóstico del MERCOSUR⁺

Norbert TÜLLMANN*

Sumario: I. Nociones iniciales. II. Aspectos del análisis. 1. El MERCOSUR - ¿Nada más que la abreviatura de “Mercado Común del Sur”?- A) ¿De dónde proviene el impulso –de la economía o de la política?-. B) Las alternativas estructurales (intergubernamental o supranacional). C) “*Form follows function follows form*” –de funcionalismo e institucionalismo–. 2. Ubicación del MERCOSUR en la tipología de los procesos de integración. A) Del “Área de preferencias arancelarias” hasta el “Mercado común”. B) De la “Unión económica (y monetaria)” hasta la “Unión política”. C) Resumen. 3. ¿Qué se puede hacer para perfeccionar el MERCOSUR? A) Objetivos y funcionamiento de los órganos del MERCOSUR. a) ¿Qué son CMC, GMC, CCM y Secretaría y qué hacen o podrían hacer? b) Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. c) ¿Parlamento de las partes o Parlamento mercosureño? d) Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR. B) La incorporación de las normativas mercosureñas. III. Conclusiones.

I. Nociones iniciales

Reflexionando sobre el MERCOSUR, se puede pensar de varias maneras en lo que se había propuesto, que se mantenga para llevar a cabo o en lo que alcanzó. Mientras que la primera visión representa el punto de vista ideal, la última base en la pura realidad. Puede ser que los Estados Partes de la agru-

pación, al practicar integración subregional mediante esta organización, hayan querido crear algo nuevo –por lo menos respecto a sus territorios nacionales–. Puede ser que solamente hayan intentado a copiar el modelo europeo o andino para disfrutar las mismas ventajas de la liberalización del comercio. Otro aspecto pudo haber sido que Argentina y Brasil en su momento sintieron cierta

+ El presente artículo tiene su origen en el trabajo presentado por el autor para la aprobación del curso sobre “Mercosur y Unión Europea”, en la Maestría de integración y comercio internacional de la Universidad de Montevideo –coordinada por el Dr. Pablo Genta–, en el cual obtuvo la mejor calificación. Su publicación en el presente número de *DeCITA* sirve como testimonio del buen hacer de dicha Maestría.

* Abogado alemán. LL. M. (Universidad del Estado Federado Sarre, Saarbrücken/Alemania). MICI (Maestría de integración y comercio internacional, Universidad de Montevideo/Uruguay). Doctorando de la cátedra de derecho europeo y derecho público europeo de la Universidad del Estado Federado Sarre (bajo la tutoría del Prof. Dr. Torsten Stein), investigando sobre el tema de la cooperación transfronteriza entre los Estados Partes del MERCOSUR.

obligación de dejar participar Paraguay y Uruguay en su alianza de integración ya formada. Además, es imaginable que, una vez que se había construido el conjunto de cuatro miembros, las asimetrías en casi todos los aspectos cruciales entre los participantes frenaron un posible desarrollo florido. Por supuesto, dichas discrepancias de los coeficientes significantes no aparecieron de golpe ni fueron desconocidas anteriormente, pero las percibieron de modo más directo después de encontrarse dentro del mismo barco –y así causaron que el proceso de integración perdiera su ímpetu ya a partir de su inicio–.

No vamos a destapar los verdaderos motivos iniciales de los respectivos integrantes del MERCOSUR en el siguiente trabajo. Por eso podemos dejar de lado también la pregunta interesante: ¿alguna vez se propusieron cumplir en serio los ambiciosos objetivos y plazos, autofijados por ellos mismos? Aunque indudablemente podría ser de cierta importancia, sería demasiado hipotético. Entonces, en vez de presumir, las observaciones siguientes resultan en una comparación del estadio previsto-real con respecto al MERCOSUR actual.

II. Aspectos del análisis

Nos concentramos, fundamentalmente, en los tres pilares estructurales más importantes de los procesos de integración que nos permiten enterarnos de las facetas más profundas. Se trata del planteamiento general del proyecto, además del funcionamiento del proceso y, por fin, de su organización institucional. De este modo, hay que indagar si se complementan los distintos aspectos respectivos en cada columna y si capacitan una verdadera integración, más allá de una sencilla cooperación. Consecuentemente, hay que preguntar primero en qué nivel de integración el MERCOSUR se halla actualmente para asignarlo correctamente en la escala de los procesos de integración y para poder evaluarlo respectivamente. Des-

pués es necesario examinar si funciona el sistema correctamente, y si no, qué obstáculos impiden el cumplimiento de los planes. Por último, se tiene que fijar qué falta para llegar a las finalidades planeadas u objetivas.

1. El MERCOSUR – ¿Nada más que la abreviatura de “Mercado Común del Sur”?

Ya hemos visto que la denominación “MERCOSUR” es la abreviatura del propio proceso de integración en la parte sur del subcontinente suramericano, el “Mercado Común del Sur”. Pero, ¿cuál es su verdadero significado? ¿Solo designa fríamente el escalón técnico donde podemos ubicar la agrupación? ¿Nos muestra, más allá de eso, por ejemplo, el potencial integrativo y la atraktividad del conjunto y por eso causa una confianza en su desarrollo basada en buenas perspectivas? Depende mucho del impulso fundamental que llevó tanto a la realización como al mantenimiento de dicha construcción.

A) ¿De dónde proviene el impulso –de la economía o de la política–?

Si empezamos el análisis echando un vistazo al “modelo prepotente” de la Unión Europea, podremos darnos cuenta de que también en este proceso de integración, no será tan fácil responder a la pregunta del origen de la motivación para agruparse. El origen se remonta al año 1951, a cargo de los seis Estados Miembros fundadores de las Comunidades Europeas que, al juntarse en los sectores industriales de carbón y acero, la llamaron Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Le siguió la fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 junto con la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa). Estas comunidades representaron un proceso que podemos caracterizar como “comunitarización” económica. Por el contrario, a los Estados Miembros de dichas Comunidades, coordinar su

cooperación política les costó mucho más y no han alcanzado el mismo nivel hasta el día de hoy. Con el “Acta Única Europea” de 1987 dieron a luz a la llamada “Cooperación Política Europea” (CPE), ya planteada en 1970 a causa del “Informe Davignon”¹, que fue el antecesor directo de la “Política Exterior y de Seguridad Común” (PESC), creada por el Tratado de Maastricht en 1992. No obstante, este segmento quedó intergubernamental, es decir, los Estados Miembros no aceptaron una “comunitarización absoluta” a costa de sus soberanías nacionales respectivas que se verían limitadas al practicar el procedimiento de las decisiones mayoritarias.

Por el contrario, el primer presidente de la Comisión de la CEE, Walter Hallstein, resumió que el impulso original fue iniciado por la política². La verdad es que no fue la economía la que allanó el camino a la integración europea, sino fue la famosa visión de Jean Monnet, retomada por Robert Schuman en su declaración del gobierno francés del 9 de mayo de 1950³. Esta diferenciación en absoluto no es de significado ergotista, sino nos ilustra un sentido teórico muy profundo. Como vamos a ver más adelante, nos lleva en medio de la controversia entre la teoría funcionalista y la institucionalista.

Respecto al MERCOSUR, posiblemente vale la misma explicación que elaboramos más arriba para la Unión Europea. Vamos a ver. Pero, ya acá, por lo menos, podemos notar que los integrantes de esta agrupación hasta ahora no persiguieron sus planes de integración tan estrictamente como lo hicieron los europeos no solo durante los primeros diecisiete años de las comunidades europeas. En el siguiente, va a ser examinada la

estructura del MERCOSUR referente a los impactos al planteamiento general.

B) Las alternativas estructurales (intergubernamental o supranacional)

Utilizando el concepto del “modelo prepotente” respecto a la Unión Europea en el párrafo anterior, no significa que los fundadores del MERCOSUR la hayan considerado como verdadero modelo ni hayan querido emularla exactamente, según lo que se dice. En vez de eso, la Unión Europea representó (solo) un ejemplo muy positivo de un proceso de integración, particularmente exitoso respecto a los resultados económicos que generó.

Un indicio para esta hipótesis es el hecho de que los órganos del MERCOSUR fueron concebidos de tamaño muy pequeño y solo con poco personal ejecutivo y administrativo. Se puede evaluarlo como la intención de conservar el papel impulsivo en la esfera de los Estados nacionales y que los integrantes no querían, ni quieren, otorgarles a los órganos una competencia ejecutiva real.

No obstante, hay que tomar en cuenta el tamaño pequeño de los órganos de las comunidades europeas a sus inicios con solo seis Estados Miembros. Además, existía la postura, en particular en Francia, de que Europa había sido organizada de tipo “Europa de las naciones”, que llevó a las comunidades a una grave crisis temprana en la mitad de los años 1960, relacionada con la “Política de la silla vacía”. Significaba la ausencia de propósito del representante francés en las consultas comunes casi por un año, así que las comunidades no fueron capaces de tomar decisiones a causa de la falta de unanimidad.

1. Compárese http://europa.eu/scadplus/glossary/european_political_cooperation_es.htm.

2. Compárese W. HALLSTEIN, “Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse”, 1.ª ed., Düsseldorf, Wien, 1969, pp. 25 ss.

3. Compárese Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. *Una idea nueva para Europa. La declaración Schuman (1950-1990)*, Luxemburgo, 1990, pp. 10 ss.

Dándose cuenta de estas circunstancias, nos hallamos en medio de la discrepancia de las dos grandes teorías estructurales respecto a la interacción organizada entre varios Estados: el intergubernamentalismo y el supranacionalismo⁴. Por un lado, se trata del modo de estructurar (solo) una organización internacional, en la cual actúan los Estados nacionales de manera que conserven sus soberanías enteras. Así, se reservan la posibilidad de participar en proyectos concretos de la agrupación o no. Para que la organización multilateral pueda tomar decisiones eficaces, es necesario que los integrantes se pongan de acuerdo en forma absoluta, por unanimidad. Por el lado opuesto hablamos de una asociación de Estados que están dispuestos a renunciar a la propia ejecución de competencias nacionales al delegarlas en la organización supranacional, así como al encargar los órganos comunes con la ejecución respectiva. Paralelamente al proceso de integración se nota el porcentaje de decisiones mayoritarias que toman los integrantes —más desarrollo de la asociación, más decisiones semejantes—. Entonces, diferenciamos entre dos tipos de conjuntos: uno entre Estados (intergubernamental), el otro de Estados (supranacional).

Queda claro que la decisión a favor de uno de estos principios estructurales mencionados es fundamentalmente crucial para el carácter de una agrupación estatal. Por supuesto, es posible cambiar el rumbo. Más allá puede ser realmente necesario para elevar al próximo nivel de integración. Pero justamente este rasgo va a llamar nuestra aten-

ción, porque se trata del factor subjetivo en el desarrollo de los procesos de integración. Si los integrantes apuntan a una integración cada vez más estrecha, puede ser que algún día se den cuenta de que sería útil cambiar el procedimiento intergubernamental por el supranacional, si no se quedan en el nivel alcanzado, si se conforman con eso, no es muy probable que los participantes de un proceso de integración vayan a realizar dicho cambio sin obligación. ¿Y quién podría obligar a Estados soberanos, salvo en circunstancias exteriores que se hallan fuera de su único poder estatal, es decir, aquellas que no pueden superar solos? Por lo menos podemos constatar que el MERCOSUR (todavía) se halla en un proceso de integración.

El ejemplo de la Unión Europea nos demuestra *par excellence* que es bien posible que coexistan los dos sistemas estructurales en un escalón de los procesos de integración, pues solo su parte económica es de tipo supranacional. Por el contrario, los otros dos ámbitos —la “Política Exterior y de Seguridad Común” (PESC) y la “Cooperación Policial y Judicial en materia penal” (CPJ)— ambos son de tipo intergubernamental⁵. Posiblemente se juzgue el alcance de esta distinción estructural, cuando nos damos cuenta de que la Unión Europea, en realidad, consta de estos tres pilares. Pero es cierto que ella no solo es la suma de ellos. Por último, aunque el carácter de los componentes integrativos pueda ser intergubernamental o supranacional y, no obstante, existan varias aberraciones tanto de los Estados Miembros como de los órganos comunitarios respecto

-
4. En el marco del presente trabajo excluimos las consideraciones referentes a las incidencias de las teorías del intergubernamentalismo y del supranacionalismo relacionadas con los conceptos jerárquico-fundamentales del Derecho internacional público “monismo” y “dualismo” en cuanto a las consecuencias respectivas del “efecto directo” de las decisiones, etc., concertadas por instituciones superiores al nivel nacional, por un lado y, por otro lado, la necesidad de una transformación, o sea internalización obligatoria e individual por cada uno de los Estados que participan, antes de que el orden de derecho superior pueda entrar en vigor en los integrantes.
 5. Respecto a la CPJ está previsto por el Tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007 transformar al primer pilar supranacional de la Unión Europea. Así van a quedarse solamente dos pilares, uno supranacional y uno intergubernamental. La realización de dicha modificación todavía está pendiente hasta la ratificación final por todos los Estados Miembros de la Unión Europea.

a los distintos motivos propios, adentro de la Unión Europea existe esencialmente una conciencia común.

Posiblemente, es justamente eso de lo que carecen los Estados Partes del MERCOSUR. Por el momento, no es muy probable que el integrante más grande y significativo, Brasil, dé señales de dejar influir a los demás participantes en su política económica en absoluto, salvo el cumplir un día las obligaciones una vez contraídas. Así, las asimetrías ya existentes podrían empeorar y llevar a una situación conservadora respecto al estatus alcanzado al quedarse perseverante en el intergubernamentalismo, mostrando una motivación puramente individualista, egoísta y oportunista. En este contexto hay que notar que el principio de reciprocidad, formulado explícitamente en el art. 2 del Tratado de Asunción (TA)⁶, es la manifestación estructural más obvia posible de la teoría intergubernamentalista⁷. Por último, es imaginable que los integrantes pequeños aumenten la presión dentro del MERCOSUR al requerir una apertura de manera que los grandes les permitan contraer paralelamente con terceros países, por ejemplo, en forma de Tratados de Libre Comercio. El eslogan que ya utilizan por eso dice “regionalismo abierto”.

Dado que los Estados no disponen de absoluta independencia a causa de las realidades económicas y políticas, digamos geoestratégicas en el mundo moderno, como lo elaboramos más arriba, es de suponer que más probabilidad y más permanencia de la

conducta cooperativa de los demás integrantes de un proceso de integración influyen positivamente en la disposición de un Estado Parte para cooperar con los otros ya ahora⁸. Entonces, la intensidad de integración depende de los demás fines de los integrantes. Así, podemos resumir que una buena voluntad para aprovechar las ventajas de integración no solo aumenta el atractivo interno, sino también el externo respecto a posibles cooperadores comerciales de fuera del bloque. Eso deberían tener en cuenta todos los Estados Partes del MERCOSUR.

Si luego consideramos la posibilidad de desvincularse del conjunto en cualquier momento, tenemos que preguntarnos si se trata de una ventaja o una desventaja. Por una parte, es cierto que, dado que existe esta “salida de emergencia”, los Estados Partes no precisan preocuparse en cuanto a posibles consecuencias integrativas que no les gusten⁹. Sin embargo, así no se desarrolla una cohesión necesaria y, en cierto sentido, compulsiva entre los integrantes compartiendo el mismo destino para alcanzar las metas propuestas. Por otra parte, este modo configura una medida idónea para ventilar tensiones o controversias infranqueables adentro de la agrupación. Sea lo que fuere, en ciertos casos, esta opción puede llevar a consideraciones como las de políticos uruguayos que pensaban en cambiar el estatus de la participación uruguaya plena a favor de una sencilla asociación con el MERCOSUR. Con esta maniobra querían facilitar que Uruguay pudiera

-
6. Dice dicha normativa: “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”.
 7. Compárese G. MAGARIÑOS, *Comercio e integración. Mundo-continente-región*, t. I, Montevideo, 1994, pp. 41 ss. Con respecto al tema entero, compárese D. VENTURA, “Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional”, Montevideo, 2005, pp. 157 ss.
 8. Compárese H. MILNER, “International Theories of Cooperation among Nation. Strengths and Weaknesses”, *World Politics*, N° 44, 1999, pp. 466-496 y pp. 474 ss.
 9. En este contexto parece muy interesante que los Estados Miembros de la Unión Europea precisaban más que 50 años para prever un reglamento normativo de demisión en sus tratados básicos. Pero dado que el proceso de ratificación respecto al Tratado de Lisboa todavía está pendiente, no vale hasta el día de hoy. No obstante, causada por el resultado negativo del referéndum irlandés sobre dicho tratado, se discute actualmente de nuevo sobre el tema de las ventajas y desventajas de una demisión o incluso exclusión de integrantes.

acordar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Como modelo se remitiéron a Chile¹⁰. Pero respecto a la situación total, tanto comercial como política, eso se parecería una automutilación económica. Teniendo en cuenta las vinculaciones comerciales, aunque se tratara de ventajas económicas y desventajas políticas, las ventajas que resultaran de los acuerdos con terceros países nunca podrían compensar las desventajas —por lo menos en los casos de Paraguay y Uruguay y probablemente tampoco respecto a Argentina—. Si se tratara de Brasil, solo por ejemplo, hablamos de otras condiciones¹¹. Podemos constatar la indiscutida dominancia brasileña en el marco del MERCOSUR con respecto al comercio recíproco de sus integrantes, así como al potencial absoluto económico, que se muestra por el PBI, y lo geopolítico¹². Por ende, el título “líder natural” parece adecuado¹³.

La última pregunta al pensar en el planteamiento del MERCOSUR podría decir: “¿Pero qué hacemos con Venezuela?”. Este país actualmente está esperando todavía para alcanzar la plena participación en el Mercosur, aunque es el último Estado que se asoció en el 2006. Desde el punto de vista formal, la adhesión aún requiere, solamente, las ratificaciones pendientes del Senado de Brasil y del Parlamento de Paraguay. Argentina y Uruguay ya la aprobaron. Aparentemente, sería nada más que una formalidad; sin embargo, este caso contiene un cierto potencial de incertidumbre político a causa de un posible futuro cambio fundamental del MERCOSUR después del ingreso venezolano al

conjunto¹⁴. Eso influiría no solo en la institucionalidad de la agrupación, que sería un punto sin significado particular, porque Venezuela ya participa en las consultaciones, pero sin voz decisiva. Mucho más importante sería el impacto en la agenda exterior del MERCOSUR que ya aludieron propuestas venezolanas para nuevas tareas del bloque, por ejemplo, la creación de una defensa militar común¹⁵. Respecto a la divergencia de los conceptos intergubernamentalismo y supranacionalismo, justamente el punto de una política común de defensa señala un impulso desconcertante. Podría contener la idea de iniciar la etapa supranacional del MERCOSUR al dar vida a un aspecto político de interés significativo para cada Estado Parte y que presuponga una armonización más que una densa coordinación entre los integrantes. Que eso representa el punto culminante para pasar del intergubernamentalismo al supranacionalismo, vamos a ver más adelante. Pero que no haya un automatismo nos demuestra una vez más el ejemplo de la Unión Europea, donde la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como ya vimos más arriba, quedó intergubernamental y forma un pilar propio en la construcción europea.

Aparte de las suposiciones anteriores, puede ser que se trate de una mera provocación ante Brasil, los demás Estados en el subcontinente suramericano o incluso los Estados Unidos. Asimismo, puede ser que quiere reformar el MERCOSUR con su compromiso de integración, que demuestren las demás propuestas económicas e infraestructurales, como, por ejemplo, el gasoduc-

10. Compárese R. LAVAGNA, “Mercosur: Zona de Libre Comercio o Área de Decisiones Brasileña”, en: C. Barbato (edit.), *Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*, Montevideo, 2000, pp. 29-38, esp. p. 31, que menciona que existen también correspondientes motivaciones en Argentina.

11. Compárese R. LAVAGNA (nota 10), p. 31.

12. Compárese W. FERNÁNDEZ, *Mercosur. Economía, política y estrategia en la integración*, 1.ª ed., Montevideo, 1992, aparte del capítulo 5, pp. 57 ss.

13. Compárese R. LAVAGNA (nota 10), p. 33.

14. Hasta ahora ya acciona como observador en los órganos mercosureños.

15. Compárese S. RÍOS / L. MADURO, “Venezuelas Beitritt zum Mercosur”, en: W. Hofmeister (edit.), *Europa – América Latina. Nr. 24. Analysen und Berichte. Venezuelas Beitritt zum Mercosur*, Río de Janeiro, 2007, pp. 64 ss.

to, el banco de desarrollo suramericano, etc. Puede ser que sencillamente quiera comprar el MERCOSUR con su potencia financiera, si bien debilitado por la actual crisis financiera mundial. Pero en el procedimiento mercosureño eso fracasaría por seguro a causa de la oposición brasileña.

C) “*Form follows function follows form*”
—de funcionalismo e institucionalismo—

Después de haber analizado las posibilidades estructurales, nos dedicamos a la segunda pregunta teórica central referente a la causalidad del desarrollo de un conjunto entre o de Estados. En general, se trata de la tercera observación del origen del impulso de los Estados para agruparse en una organización interestatal o en una asociación.

El principio funcionalista podemos ilustrar con la fórmula tanto concisa como precisa: “*form follows function*”¹⁶. Esto significa que siempre se forma un organismo más o menos estructurado o formal, cuando aparece la necesidad para arreglar —y con ello optimizar— la manera del funcionamiento del estado de cosas en el ámbito respectivo. Por otro lado, tenemos el principio institucionalista, que explica semejantes procesos en sentido contrario con “*function follows form*”¹⁷. Significa esta última fórmula que primero hay que crear las instituciones y, recién en un segundo paso, se las llene con vida.

En el espectro de las interacciones de los Estados en el nivel mundial o regional, notamos varios ejemplos para ambas teorías. Hasta un cierto punto de cooperación es suficiente que los integrantes persigan el principio funcionalista. Eso significa que los Estados respectivos fijan el statu quo de sus relaciones, que en la mayoría de los casos son

comerciales, que ya existen, de manera más o menos sencilla por algunas instituciones adecuadas. Por el contrario, si se trata del caso de que un Estado hegemónico quiere manifestar su poderío, o si algunos Estados quieren impulsar la fundación de una forma de cooperación que no existía antes —por lo menos respecto a los propios integrantes— o si los Estados Partes de un proceso de integración desean alcanzar un nivel más alto, es necesario manifestar los objetivos comunes en un acuerdo básico —con el cual crean instituciones, o sea órganos de integración— y regulan obligatoriamente algunos ámbitos del procedimiento, como, por ejemplo: referidos a los efectos intencionados, valores comunes, estatutos, sistemas de solucionar controversias, etc. A eso corresponde el institucionalismo.

Si ahora aplicamos las comprensiones anteriores al caso del MERCOSUR, sí podemos constatar que esta agrupación por supuesto tiene raíces económicas, pero la decisión de juntarse de cuatro fue de origen político, porque parece más al pensamiento de “no podemos dejarlos afuera” respecto a Paraguay y Uruguay que al “juntos estamos más fuerte”. Además, las instituciones no se encargaron de tareas ya existentes, sino nuevamente creadas. Entonces, miramos al MERCOSUR —por lo menos actualmente— como al paradigma ideal de la combinación institucionalista-intergubernamental.

2. Ubicación del MERCOSUR en la tipología de los procesos de integración

Las próximas observaciones nos llevan a pensar en el “cómo” de un proceso de integración y en qué medida el MERCOSUR cumple los requisitos respectivos¹⁸. El siste-

16. Compárese R. MEYERS, “Theorien internationaler Kooperation und Verflechtung”, en: W. Woyke (edit.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, Bonn, 1998, pp. 419-458 y p. 448.

17. Compárese R. MEYERS (nota 16), p. 448.

18. Teniendo en cuenta la Decisión N° 13/93 del Consejo Mercado Común (CMC) tiene el título “Consolidación de la Unión Aduanera y Tránsito al Mercado Común” y, además, las once Decisiones del CMC de 2000 (N° 22-32/00) que apuntaron literalmente al “Relanzamiento del Mercosur”.

ma gradual de agrupaciones integrativas de Estados prevé que la profundidad y complejidad de los organismos se incremente cada vez más. Aunque el nombre entero del MERCOSUR alude a que se trata de un Mercado Común, hay que tener en cuenta que hasta el momento en que podemos confirmarlo, tenemos que examinar los elementos integrativos, escalón por escalón.

A) Del “Área de preferencias arancelarias” hasta el “Mercado Común”

El primer nivel se llama “Área de preferencias arancelarias” (APA). Esta formación de integración consta por lo menos de dos países. Los integrantes acuerdan las preferencias referentes a determinadas mercaderías, materias primas o servicios importados de uno de ellos al otro, y siguen recaudando, por el contrario, sus aranceles, o sea tarifas originales con respecto a cualesquiera productos de terceros países¹⁹. Eso significa cierta limitación de la soberanía aduanera de cada Estado Parte. Pero es absolutamente suficiente que las administraciones aduaneras nacionales se preocupen del funcionamiento del sistema preferencial arancelario. Entonces, la APA no precisa una administración propia. Estos requisitos los cumple el MERCOSUR de todos modos.

El próximo escalón se denomina “Zona de libre comercio” (ZLC). En comparación con el APA, los participantes de una ZLC acuerdan la eliminación paulatina de todos los obstáculos al comercio recíproco de bienes y servicios dentro de la agrupación²⁰. Los aranceles exteriores con respecto a terceros países quedan como temas propios e individuales de los Estados participantes. Entonces, la ZLC obviamente tampoco necesita una organización administrativa propia. Por

el contrario, esta forma de integración trae consigo la necesidad de un “régimen de origen” para asegurar la homogeneidad del sistema. Como podemos notar, el MERCOSUR dispone de un propio régimen de origen. Además, ya se puso en camino de reducir los obstáculos al comercio recíproco. Que no lo haya logrado completamente tiene sus causas en las excepciones que otorgaron mutuamente los integrantes para proteger sus propias industrias nacionales. La verdad es que eso representa un obstáculo muy significativo y de gran potencial de alteración. Por eso, hay que constatar que el MERCOSUR, en cierto sentido, no dejó atrás este nivel.

Al nivel de una “Unión Aduanera” (UA), los integrantes tienen la intención de lograr la supresión completa de todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios referentes al comercio con bienes y servicios. Además agregan un “Arancel Externo Común” (AEC) al sistema de una ZLC. El AEC es un reglamento arancelario, aplicable uniformemente a todos los bienes y servicios que ingresan a la plaza de la UA de cualquier país desde afuera de ella. Como base jurídica tiene frecuentemente una “legislación aduanera común”²¹. Ella destina tanto el gravamen de los aranceles comunes como la distribución de los ingresos correspondientes²². Justamente estos dos efectos esenciales implican un aumento importante respecto a la calidad de la nueva agrupación, pues a causa de ello la UA, en realidad, demanda una administración propia con órganos comunitarios. Esta es indispensable para organizar e implementar los asuntos arancelarios comunes de los integrantes de una UA en forma eficiente.

En resumen, se trata del caso extremo entre ambas teorías del funcionalismo y del institucionalismo. Por regla general, la UA no

19. Compárese J. E. FERNÁNDEZ REYES, *Curso de Derecho de la Integración. Los procesos de integración. El Mercosur*, Montevideo, 2005, p. 49.

20. Compárese J. E. FERNÁNDEZ REYES (nota 19), p. 50.

21. En el caso del MERCOSUR se habla del Código Aduanero MERCOSUR (CAM).

es el nivel inicial de un proceso de integración. Casi siempre ya hay procedimientos integrativos y funcionalistas del nivel inferior –pero sin instituciones propias para mantenerlos–. Cuando ahora pasa el cambio hacia la UA, eso no sucede de la manera funcionalista (“*form follows function*”), porque lo que causa el establecimiento de los órganos comunitarios de una UA son las nuevas funciones que se basan en el AEC. Por eso podemos constatar acá la mutación esencial de un sistema al otro. Finalmente, nos queda la comprobación de que la “cláusula de la nación más favorecida” del sistema GATT aprueba la creación de procesos de integración con alcance regional hasta el nivel de una UA²³.

El propio MERCOSUR tiene sus problemas graves en cumplir solo los requisitos de una UA. Aunque el art. 1 del Tratado de Asunción (TA) preveía la conclusión del proceso de transición hacia un verdadero Mercado Común (MC) ya a partir del 1 de enero de 1995, todavía solamente sigue perserverando en el nivel inferior, perfeccionando aún el funcionamiento correcto semejante a la UA²⁴. Como punto clave podemos divisar los trabajos pendientes para implementar una “legislación aduanera común” del MERCOSUR, que ya demoran demasiado tiempo. A partir del 1 de enero de 1995 existe una normati-

va –por lo menos “en teoría”– que ya prevé la creación de un “Código Aduanero MERCOSUR” (CAM), así como de un “Arancel Externo Común” (AEC). En particular, el último está previsto explícitamente en el art. 1, segundo guión, TA y mencionado más detalladamente en el Protocolo de Ouro Preto (POP) del 17 de diciembre 1994²⁵ y, especialmente, en la Decisión N° 7/94 del Consejo Mercado Común (CMC) del MERCOSUR. En resumen, el AEC fue implementado; el CAM, no. Eso causa principalmente el no funcionamiento del régimen arancelario del MERCOSUR, que lleva, por ejemplo, al síndrome del “doble cobro” y a una mala distribución de la renta aduanera²⁶. La aprobación del CAM fue prevista para ser realizada “no más allá del año 2008”²⁷ –pero ya fallaron–. De eso deduce por último un período total de casi 16 años a partir de la entrada en vigor del POP, que el MERCOSUR precisó para arreglar este asunto de importancia muy destacada para el funcionamiento de su forma de integración²⁸. Entonces, se valora debidamente al MERCOSUR si se lo cualifica como una UA imperfecta²⁹ que se halla en un “proceso de perfeccionamiento de la Unión Aduanera”³⁰.

Los componentes principales del nivel siguiente, llamado “Mercado Común” (MC), en particular, son las “cuatro libertades co-

22. Compárese J. E. FERNÁNDEZ REYES (nota 19), p. 51.

23. Compárese J. E. FERNÁNDEZ REYES (nota 19), p. 41.

24. Compárese también la evaluación propia del pp. 29-38, por ejemplo, en su siguiente página web: http://www.mercosur.int/mercosurwiki/index.php?title=R%C3%A9gimen_de_Origen.

25. Entre otros, en art. 19 POP (véase http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_ES.pdf).

26. Véase la Decisión CMC N° 54/04 cuyo título (“Sobre la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera”) es significativo.

27. Compárese el art. 4 lit. a de la Decisión CMC N° 54/04.

28. Compárese el artículo del diario *La Nación* del 1 de marzo de 2005 – véase http://www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=683590.

29. Compárese J. E. FERNÁNDEZ REYES (nota 19), p. 52. Según la calificación poco más positiva de J. M. ROBLES FRAGA, “Mercosur y la Unión Europea”, en: *Política Exterior*, N° 60, XI, 1997, pp. 121 ss., p. 125, se trata solo de una Unión Aduanera en forma de una organización intergubernamental en lugar de un Mercado Común.

30. Véase la Decisión CMC N° 54/04 sobre la “Eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera” – http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/DEC%20054-004_doble%20cobro-ES_Acta%202-04.PDF.

merciales”: los intercambios libres de bienes, servicios, personas y capitales³¹. El MC adicionalmente requiere una “política comercial y aduanera común”, una “coordinación de las políticas macroeconómicas” y, finalmente, una “armonización legislativa”³². Por supuesto, el MC sigue necesitando instituciones propias con un alcance del reglamento común tan amplio a causa del nivel de integración más intensivo.

Concentrándonos ahora en el MERCOSUR, tenemos que encarar antes que nada el problema de la eliminación completa de todos los obstáculos al comercio con bienes y servicios para implementar un verdadero intercambio libre de ellos adentro de la agrupación. Respecto a eso, podemos notar que la libre circulación de bienes todavía está obstruida parcialmente. Para esto hay dos explicaciones. *De iure* existen “Listas de excepciones al programa de liberación comercial”³³ que causan un tratamiento arancelario especial referente a los bienes y servicios referente a varios sectores comerciales³⁴. Lo que resuelve esta situación no satisfactoria es el llamado “Régimen de adecuación final a la Unión Aduanera”. Este reglamento prevé plazos finales de desgravación lineal y automática con el objetivo de la eliminación completa de dichos obstáculos³⁵. No obstante,

hasta hoy el cumplimiento de dichos plazos está pendiente³⁶. Por otro lado, actualmente existen obstáculos de hecho, por ejemplo, en forma de cortes de los puentes internacionales entre Uruguay y Argentina por ciudadanos argentinos desde el 2005 —sin que el Gobierno argentino se lo impida— a causa del conflicto pendiente entre estos dos Estados Partes del MERCOSUR por la construcción de fábricas de celulosa en Uruguay. Entonces, aunque existe el régimen de las “cuatro libertades comerciales”, el MERCOSUR está remoto de ser un MC, porque no da señales de coordinar seriamente las políticas macroeconómicas ni de armonizar la legislaciones nacionales de los Estados Partes.

B) De la “Unión económica (y monetaria)” hasta la “Unión política”

Comparada con un MC, la Unión económica (y monetaria)” (UE[M]) se destaca por el cambio de una sencilla coordinación de las políticas macroeconómicas hacia una unificación correspondiente³⁷. Es decir, que los participantes de una UE(M) suprimen su soberanía legislativa en alto grado y la delegan a favor de los órganos comunitarios de la agrupación integrada³⁸. Además, este proceso lleva —no automáticamente, pero por

31. Aquellas características son denominadas, por ejemplo, en el art. 14 párr. 2, Tratado sobre la Comunidad Europea. El art. 15 Tratado de Montevideo 1960 (ALALC) sólo previó la armonización del tratamiento de capitales, bienes y servicios.

32. Compárese J. E. FERNÁNDEZ REYES (nota 19), p. 53. Véase, además, el programa del pp. 29-38, significativamente mencionada en el art. 1 TA.

33. Compárese el art. 6 de la Decisión CMC N° 7/94 (Arancel Externo Común). Véase http://www.mercosur.int/aecis/index.php/?view_content/download_norm/1/7/1994/es/pdf.

34. Compárese art. 1 de la Decisión CMC N° 5/94 (Régimen de Adecuación). Véase http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/CMC_DEC_1994-005_ES_Regimen%20Adecuacion.PDF.

35. Compárese art. 4 de la Decisión CMC N° 5/94.

36. Art. 3 lit. a de la Decisión CMC N° 5/94 regló plazos de cuatro o respectivamente de cinco años a partir del 1 de enero 1995.

37. Compárese J. E. FERNÁNDEZ REYES (nota 19), p. 53. Ilustrada por el ejemplo de la Comunidad Europea (CE), que represente la parte económica de la Unión Europea y, de hecho, es una verdadera UEM, podemos notar, además, los siguientes sectores políticos comunitarios que pueden ser componentes reglamentados a este nivel de integración: agricultura, comercio, competencia, protección del consumidor, etc.

38. Compárese J. E. FERNÁNDEZ REYES (nota 19), p. 54. En realidad, se dice —por ejemplo— que aproximadamente 80% del trabajo legislativo de la Cámara de Diputados del Parlamento alemán (el “Bundestag”) consiste en la implementación de actos jurídicos de los órganos comunes de la Unión Europea.

regla general— poco a poco a una moneda común para evitar impactos innecesarios a la balanza económica de los integrantes de una UE(M) a causa de distintos tipos de cambio³⁹. A más de eso, a partir de este nivel de integración, los integrantes cambian su denominación —mientras que antes se llamaban solo “Estados Partes”, ahora se denominan “Estados Miembros”—. Naturalmente, se puede decir que esta modificación solo es una apariencia. Pero no prescindimos de que la participación en una UE(M) significa para cada Estado un paso muy importante con respecto tanto a su autopercepción individual como a su entendimiento en el conjunto de los integrantes. Hasta el nivel del MC, por lo menos hasta el de una UA, los Estados quieren aprovechar, en primer lugar, los beneficios que resultan de la respectiva agrupación integrada para ellos mismos. Cuando empiezan a unificar sus políticas macroeconómicas en el marco de una UE(M), los integran-

tes limitan en el mismo momento uno de los tres pilares políticos principales de su poder estatal que pertenece a cada Estado independiente⁴⁰. Entonces, este cambio señala un salto fundamental y persistente en cuanto a la calidad de la voluntad para integrarse.

Esta motivación explicada antes la superan solo aquellos Estados que tienen la intención de desarrollar un proceso de integración hasta el nivel de una “Unión política” (UP). Es el nivel más alto de los procesos de integración —aparte de la creación de un nuevo Estado (federal)⁴¹—. De hecho, la UP resulta cuando se agrega la “coordinación de los ámbitos de la seguridad interna, así como la defensa externa” de los Estados Miembros al reglamento de una UE(M)⁴². Por su parte, este paso causa la tensión ya ilustrada más arriba por el ejemplo de la Unión Europea entre los dos importantes conceptos estructurales del intergubernamentalismo y supranacionalismo.

39. La obligación que falta, por último ilustra la simple existencia de una publicación alemana con el título “La lucha por el Euro” [H.-U. JÖRGES (edit.), *Der Kampf um den Euro. Wie riskant ist die Währungsunion? 41 Experten und Prominente streiten über das neue Geld*, 2.ª ed., Hamburg, 1998]. El proceso más ejemplificativo es el llamado “Zona del Euro” en el marco integrativo de la Unión Europea. Desde su establecimiento en 1999 hasta ahora participan 13 de los 27 actuales integrantes de la Unión Europea. Del examen más detallado de esta situación resulta que todavía faltan 3 (Dinamarca, Reino Unido y Suecia) de los 15 Estados Miembros que participaron en la Unión Europea ya antes de su gran expansión oriental a inicios del año 2004. De los nuevos 12 integrantes recién Eslovenia (a partir de 2007), así como Malta y Chipre (ambos a partir de 2008), están participando en el sistema de la moneda comunitaria. Además, la larga historia del desarrollo de la moneda comunitaria europea a partir de los años 1970 con sus fases intermedias (“*Europäische Währungsschlange*” [más o menos: “Serpiente Monetaria Europea”], “*Europäisches Währungssystem – EWS*” [Sistema Monetario Europeo] y “*Europäische Verrechnungseinheit – ECU*” [Unidad Europea de Compensación Monetaria]) hasta su realización como “Unión Monetaria Europea” final a inicios de 2002 constata por fin que “no hay una clasificación obligatoria en cuanto a los progresos integrativos; no obstante, existe una sucesión armónica con una Unión Monetaria como punto final” (véase T. SARRAZIN, *Der Euro. Chance oder Abenteuer?*, Bonn 1998, p. 77 junto con pp. 97 ss.).

40. Si entendemos por ello no solo economía sino también haciendas públicas, los demás son: seguridad interna, defensa externa, salvaguardia de las relaciones exteriores y justicia.

41. Según la famosa sentencia de la Corte Constitucional Federal de Alemania (CCF) del 12/10/1993 en cuanto al recurso de amparo constitucional por la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (véase nota 1), Recopilación oficial de las decisiones de la CCF (BVERFGE) N° 89, pp. 155 ss., muy justamente p. 184 (véase: <http://dejure.org/dienste/internet2/www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv089155.html>), la Unión Europea ni es un Estado Federal (“*Bundesstaat*”), ni una confederación (“*Staatenbund*”), sino “una unión de las naciones europeas por una asociación de Estados democráticos (*Staatenverbund*)”. Lo que le falta a la Unión Europea incluso hoy en día para realizar la visión europea de ser una verdadera Unión Política son, por ejemplo, competencias legislativas enteras para el Parlamento Europeo o la creación de un verdadero Gobierno Europeo a consecuencia directa de las elecciones de los diputados de este Parlamento comunitario.

42. Compárese J.E. FERNÁNDEZ REYES (nota 19), p. 54.

C) Resumen

Ya vimos los defectos e insuficiencias de la estructura y del planteamiento del MERCOSUR, comparado con la situación prevista por el Tratado de Asunción y los correspondientes planes de integración. El MERCOSUR hoy en día es nada más que una Unión Aduanera tendiendo hacia un Mercado Común. Si ya hay que esperar los resultados del reajuste del MERCOSUR para cumplir sus finalidades, solo es poco probable que los Estados Partes reúnan la fuerza necesaria para promover el bloque más allá de este nivel de integración. Como observamos anteriormente, eso significaría renunciar a la soberanía nacional respecto a sectores muy importantes y transformarse en una asociación supranacional. Por el presente, los integrantes no parecen dispuestos. Pero puede ser que el golpe internacional que causó el fracaso de la reunión de Ministros de la OMC en Ginebra el 29 de julio de 2008 y la crisis financiera mundial motiven a los participantes del Mercosur que barajen los naipes de nuevo.

No obstante, y de hecho, hay señales que nos demuestran la voluntad continua de los integrantes del MERCOSUR de sí desarrollarlo cada vez más⁴³. Entonces, aunque no se trate de un verdadero Mercado Común en el sentido técnico y jurídico, sin embargo, los Estados Partes han constituido un “Mecanismo de consulta y concertación política” en 1998, que significa, en cierto sentido, tal vez el inicio del “MERCOSUR Político”, en el cual los Estados Partes –incluidos Bolivia y Chile– consensúan posiciones comunes en temas de alcance regional que complementan los aspectos económicos y comer-

ciales. Más allá, unos de los valores básicos del Mercosur, aparte del ámbito económico puro, son: los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable, etc.⁴⁴. Por último, tenemos que tomar en cuenta la existencia del Protocolo de Ushuaia de 1998, según el cual todos los Estados Partes del MERCOSUR deben tener gobiernos democráticos⁴⁵.

3. ¿Qué se puede hacer para perfeccionar el MERCOSUR?

Deduciendo de lo que ya vimos anteriormente respecto al planteamiento general del MERCOSUR, así como a su ubicación en la estructura de los procesos de integración, en el siguiente vamos a enfocar los aspectos destacados que merecerían un tratamiento para perfeccionarlos o que ya fueron sujeto de semejantes procesos recientes, incluidos aquellos órganos o funcionamientos creados nuevamente a causa de dichos procesos.

A) Objetivos y funcionamiento de los órganos del MERCOSUR

a) ¿Qué son CMC, GMC, CCM y Secretaría y qué hacen o podrían hacer?

Los principales órganos decisorios del MERCOSUR son: el Consejo del Mercado Común (CMC) como órgano político, el Grupo Mercado Común (GMC) como órgano ejecutivo y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) como órgano ejecutivo y político comercial⁴⁶. Todos son organizados de manera intergubernamental⁴⁷, es decir, los Estados Partes envían delegados, dos personas para cada integrante, que salvaguar-

43. Como ejemplo destacado miramos el dicho del actual Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez: “¡Queremos más y mejor Mercosur!”.

44. Véase <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/mercosul/mercosur.html>.

45. Véase http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_ProtocoloUshuaia-CompromisoDemocr%20Elitico_ES.pdf.

46. Véase el Protocolo de Ouro Preto (POP) del 17/12/1994.

47. Además, eso está mencionado destacadamente por el art. 2 POP.

dan los respectivos intereses nacionales. Entonces, no se trata de órganos comunes en sentido estricto, como el que representa por, ejemplo, a la Comisión de la Unión Europea. El CMC toma sus decisiones, el GMC elabora sus resoluciones y la CCM promulga sus directivas o propuestas. Salvo las propuestas, todas estas normativas son obligatorias para los Estados Partes. La secretaría técnica es el órgano de apoyo operativo del MERCOSUR. Ayuda a los órganos decisorios en lo referente a todos los aspectos administrativos.

La composición equivalente de los participantes de los órganos decisivos recuerda a organizaciones internacionales sin ponderación de los votos correspondientes al tamaño de la población representada, como lo notamos, por el contrario, en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Es otra faceta del constante intergubernamentalismo del MERCOSUR y, por lo menos, actualmente no se perfila ninguna señal de disposición de parte de los integrantes para cambiar esto.

Dotando de más personal a la secretaría podría resultar útil para capacitar el MERCOSUR a ser más ayudable, más rápido y así más eficaz. Pero aumentar la cantidad de empleados no es suficiente. Un aumento serio tendría que ser realizado simultáneamente con un aumento de las tareas operativo-administrativas. Por ejemplo, la secretaría podría desempeñar investigaciones o generar estímulos para profundizar la integración mercosureña al elaborar proyectos propios. Eso causaría verdaderamente un aumento de la eficiencia que llevaría a un refuerzo del impulso de integración. Y a consecuencia de todo eso, aumentaría, por último, el efecto de percepción tres veces: primero in-

terno, dentro de los órganos del MERCOSUR, segundo externo, en los Estados Partes del MERCOSUR y tercero fuera del MERCOSUR. Por último, como efecto de medio y largo plazo, conseguiría un mayor atractivo, ya deducido más arriba.

b) Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

La creación del “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR” (FOCEM) a fines de 2004⁴⁸ es un hito respecto al desarrollo interno de la agrupación. De este modo, el MERCOSUR mismo se ocupa de sus cuatro programas de fomento (económico) a la convergencia estructural, al desarrollo de la competitividad, a la cohesión social dentro los propios Estados Partes, así como entre ellos, y al fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración⁴⁹. Así está capacitando a sus integrantes, en cierto sentido, para igualar las asimetrías graves mediante un instrumento financiero común. Pagan los Estados Partes, según sus posibilidades económicas respectivas.

De esta manera, podemos hablar de una ayuda financiera a favor de los dos integrantes pequeños. Pero, dado que las adjudicaciones no favorecen los proyectos planteados por Paraguay o Uruguay, si no son bien balanceadas, es posible que, a medio o largo plazo, se haga sentir el pensamiento de igualdad de trato de parte de las regiones mercosureñas que luego habrán sacado provecho del fomento. Puede crear una cohesión mental, o en otras palabras: una conciencia mercosureña⁵⁰.

48. Por la Decisión N° 45/04 CMC del 16/12/2004.

49. Véase Decisión N° 18/05 CMC del 19/06/2005.

50. Pensando así, uno puede acordarse de los carteles grandes en proyectos de construcciones significativas por ejemplo, asentamientos de industrias o autopistas, que proporcionan información sobre la participación financiera (también significativa) en este proyecto de parte de la Unión Europea. Junto con el signo de la Unión Europea, al hacer publicidad de esta manera en asuntos propios, seguramente el mensaje del “aporte europeo” llega a las cabezas de la gente y se queda allí.

c) ¿Parlamento de las partes o Parlamento mercosureño?

El establecimiento del Parlamento del MERCOSUR a fines de 2005⁵¹, cuyos diputados serán elegidos directamente a partir de 2010, podríamos evaluar como segundo paso dado hacia una revaloración del MERCOSUR. Se trata del sexto parlamento regional sudamericano⁵². No obstante, hay que darse cuenta de que la organización parlamentaria conserva el carácter nacional, porque no hay bancadas de diputados mercosureños mezclados, sino que se sientan ordenados por bloques nacionales y dentro de ellos separados por partidos. Cambiar eso por un sistema de bancadas mercosureñas podría parecer un paso pequeño y fácilmente realizable para los Estados Partes, pero muy grande y significativo para la percepción pública.

Las competencias principales del Parlamento del MERCOSUR son de carácter consultivo. Por ejemplo, puede elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieren la aprobación legislativa en uno o más integrantes, puede proponer proyectos de normas o elaborar correspondientes estudios y anteproyectos⁵³. Además, se ocupa de la observación de los derechos humanos y —como elemento fun-

damental de su propia naturaleza— del compromiso demócrata.

Entonces, lo que todavía falta, particularmente, son los derechos de presupuesto, así como de intervención en el proceso legislativo. Por eso, hasta ahora no se trata de un órgano realmente legislativo en sentido estricto. Pero si nos damos cuenta de que incluso el Parlamento Europeo precisó casi 40 años para ser incluido directamente en los procesos legislativos, vale la pena mantener confianza en el desarrollo institucional del Mercosur, aunque las manifestaciones de los políticos encargados actualmente demuestran una cierta polémica respecto al rol futuro del MERCOSUR en sí⁵⁴.

d) Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR

Cuando examinamos el mecanismo de solución de controversias según el reglamento del Protocolo de Olivos (PO)⁵⁵, podemos notar, sobre todo, el avance procedimental en forma de la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) del MERCOSUR a inicios de 2002. Como su nombre alude, es el órgano jurisdiccional superior en los asuntos jurídicos que tocan o infringen las normativas del MERCOSUR, encargado como instancia de revisión contra los laudos de los

51. Por la Decisión N° 23/05 CMC del 08/12/2005.

52. Aparte del Parlamento del Mercosur, ya existen las siguientes asambleas regionales: el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Amazónico y, por último, el Parlamento Indígena. El séptimo Parlamento, el de la Unión de Naciones Suramericanas, recién se halla en camino de fundación.

53. Según el art. 4 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Véase http://www.parlamentodelmercosur.org/index_1.asp#

54. Por ejemplo, dijo el actual Vicepresidente de Uruguay, Nin Novoa, con motivo de la inauguración de dicho Parlamento, que el nuevo órgano del Mercosur subraya el carácter político que sería inherente a cada proceso de integración. Véase http://www.kas.de/proj/home/pub/61/1/year-2007/dokument_id-10872/index.html. La posición opuesta sigue reiterando que el incremento de las plazas de los Estados Partes del MERCOSUR sea el objetivo único de este proceso de integración. Cada expansión en cuanto a la creación o al aumento de un aspecto político de la alianza económica resultaría compulsivamente en la pérdida de la independencia política de cada uno de los Estados Parte. Véase http://www.kas.de/proj/home/pub/61/1/year-2007/dokument_id-10872/index.html.

55. Véase http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Protocolo%20Olivos_ES.pdf.

Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* (TAAH) que representan las primeras instancias de dicho mecanismo en el MERCOSUR⁵⁶. Consecuentemente, los fallos del TPR prevalecen sobre los laudos de los TAAH⁵⁷.

Aparte de eso, las partes litigantes pueden dirigirse directamente al TPR para solucionar su controversia en las situaciones previstas en el PO⁵⁸. Es notable que el PO, él mismo en este contexto, prevea que las partes litigantes pueden “acordar expresamente someterse [...] al TPR”. Esta expresión recuerda de inmediato al sistema intergubernamental de derecho internacional de sumisión explícita, por ejemplo, bajo la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ). Asimismo, para las partes litigantes, la vía judicial mercosureña no es obligatoria, sino pueden remitirse a la llamada “opción de foro”⁵⁹. Ello significa la libertad de elegir el tribunal que parece adecuado a la parte solicitante. Se trata de un aspecto muy incoherente en cuanto a la unidad y homogeneidad del conjunto. Más allá, hay que notar que el mecanismo de solución de controversias se dirige solamente a los Estados Partes del MERCOSUR⁶⁰. De eso se deduce que, hasta ahora, lamentablemente no existe un acceso directo al TPR para los particulares.

Además, puede elaborar opiniones consultivas, que pueden ser solicitadas por los Estados Partes, los órganos del MERCOSUR o los tribunales nacionales de los integrantes. De lo que carecen es del poder jurídico compulsivo propio. Eso puede llevar al resultado de que las instituciones que solicitaron una opinión consultiva⁶¹, no forzosamente la persiguen. En el único caso que existe hasta ahora, los jueces del TPR redactaron cada

uno su opinión individual y la juntaron en el resultado final. En varias partes, uno puede tener la impresión de que ellos debían tratar distintos casos, porque los resultados individuales apenas tienen algo en común. Así, este instrumento jurídico no sirve, aunque hubiese tenido el potencial.

La “construcción endógena” del funcionamiento del TPR, así como del acceso a él, señala el peligro de ir tirando de tipo actuando exclusivamente en la torre de marfil. ¿Por qué? Porque el círculo del sistema jurisdiccional mercosureño se muestra más o menos cerrado a la percepción pública. La razón principal de este punto de vista la encontramos en la comprensión de que no es posible, para tribunales nacionales, dirigirse al TPR para recibir una decisión compulsiva respecto a un asunto posiblemente dudoso para el juez nacional. Dado que no es posible para particulares dirigirse directamente al TPR sino al Estado Parte de su nacionalidad para defender sus intereses, puede surgir la impresión de que los órganos del MERCOSUR, así como los Estados Partes, quieren aislarse de los ciudadanos y las personas jurídicas que se encuentran en los territorios de los integrantes del Mercosur en lo referente a las materias que tocan las reglamentaciones de la agrupación o la alianza en sí. Es la faceta jurídica del intergubernamentalismo. Sin embargo, el escenario presente y descrito anteriormente parece muy artificial porque hay tantas cosas en particular al nivel del MERCOSUR que influyen en la vida cotidiana de las personas físicas y jurídicas. Para citar representativamente solo un ejemplo crucial, hablamos del efecto directo, cuya existencia o no es consecuen-

56. Art. 17 ss. del PO.

57. Art. 22 párr. 2 del PO.

58. Art. 23 párr. 1 del PO.

59. Art. 1 párr. 2 del PO.

60. Art. 1 párr. 1 del PO.

61. Hasta ahora hubo solo una solicitud de una jueza paraguaya. Véase <http://www.mercosur.int/msweb/portal/%20intermediario/PrimeraOpinionConsultiva-Versionfinal.pdf>

cia inmediata de la decisión entre los principios de monismo o dualismo respecto a la relación del Derecho internacional público con el derecho nacional. Acercar este sistema a la población mercosureña y a los actores comerciales causaría una eficiencia más entendible y comprensible y más allá: una percepción del aspecto jurídico del MERCOSUR de ser parte del mismo conjunto.

Por fin, existe el sistema de “medidas compensatorias temporarias”⁶². Cuando la parte litigante obligada por un laudo no lo cumple, el reglamento faculta a la parte beneficiada para iniciar dichas medidas. Se trata de otra manifestación del principio intergubernamental, porque se basa en la reciprocidad del control del cumplimiento de laudos. Las medidas compensatorias deben ser temporarias y adecuadas en cuanto al efecto. El problema es que las mismas partes litigantes juzgan el último requisito.

Entonces, algunas perspectivas para seguir desarrollando el MERCOSUR en los aspectos jurídicos podrían ser:

- Suprimir la “opción de foro” a favor de un reglamento obligatorio de “foro mercosureño” para estimular, por una parte, la homogeneidad jurídica dentro de este proceso de integración y para señalar, por la otra, que las instancias disponibles del mecanismo mercosureño de solución de controversias son el lugar correcto y único para arreglar los asuntos jurídicos correspondientes que tocan el MERCOSUR y su reglamento tanto del contenido como del procedimiento.
- Promover el mecanismo de solución de controversias en forma de implementación de un “procedimiento prejudicial” que podría ser configurado de tipo pro-

cedimiento ante el Tribunal de Justicia Europeo (TJE)⁶³.

- Introducir el acceso directo para particulares. Eso podría resultar en una percepción mejorada por parte de los ciudadanos de los Estados Partes del MERCOSUR.
- Establecer la vía judicial también para recursos de revisión contra fallos de tribunales nacionales después de haber agotado la vía judicial nacional.
- Proveer las opiniones consultivas de poder jurídico compulsivo para evitar que se trate de meras recopilaciones de juicios individuales de los jueces del TPR y, además, para condensar el proceso respecto a su eficiencia y aumentar simultáneamente el significado de la jurisprudencia común referente a los solicitantes.
- Reemplazar el sistema de las “medidas compensatorias temporarias” por una vigilancia del cumplimiento objetivamente adecuado de los laudos respectivos. A esta función podría desempeñarse, por ejemplo, la Secretaría del TPR.

B) La incorporación de las normativas mercosureñas

Más arriba vimos que los distintos tipos de normativas del MERCOSUR tienen caracteres diferentes respecto a sus efectos. El contenido de la mayoría de ellas es obligatorio para los integrantes, salvo las propuestas de la CCM. Más allá hay que distinguir entre normativas que precisan ser incorporadas en su texto integral⁶⁴ al ordenamiento de los Estados Partes del MERCOSUR y otras que ya valen sin llevar a cabo este procedimiento⁶⁵. Para el MERCOSUR, el reglamento co-

62. Arts. 31 y 32 del PO.

63. Compárese J. M. OLIVARES TRAMÓN, *Das Vorabentscheidungsverfahren des EuGH als Vorbild des Mercosur. Die Förderung einer effektiveren Gerichtsbarkeit im Mercosur*, 1.ª ed., Baden-Baden, 2006, pp. 229 ss.

64. Véase art. 7 DEC N° 20/02 CMC del 06/12/2002.

65. Según la teoría del dualismo, que vale en los procesos de integración de Estados soberanos (por lo menos en partes), el derecho internacional necesita esta ayuda para surtir efecto en el ámbito del derecho nacional.

respondiente está previsto en una decisión del CMC⁶⁶. Si se trata de una normativa obligada a ser incorporada por los Estados Partes, dice ella misma al final de su texto reglamentario, recién después de ser incorporada por todos los Estados Partes, las normas entran en vigor simultáneamente⁶⁷.

Sin embargo, la parte práctica nos demuestra las insuficiencias del sistema de incorporación de la normativa mercosureña. Hay que darse cuenta de que existe un montón de normativas que todavía no están internalizadas al ordenamiento jurídico. No es que se exija demasiado de cada integrante. Las administraciones nacionales deberían estar dispuestas a realizar este paso, más aún cuando se trata del texto integral, como ya hemos mencionado. Más bien, la verdadera y única explicación posible es que los Estados Partes atribuyen solo poco significado por parte de ellos mismos a las normativas mercosureñas que no incorporan enseguida. Es así como los intereses nacionales tranquilizan y frenan el progreso y el perfeccionamiento del conjunto, reestimulado por los propios órganos del bloque. Entonces, otra vez podemos notar la cara del intergubernamentalismo que impide un desarrollo sano del proceso de integración al nivel del MERCOSUR. Resumiendo ello, a la percepción, tanto interior como exterior, no le importa la cantidad (por lo menos no prima vista), sino la calidad de las normativas mercosureñas que son incorporadas por los Estados Partes.

III. Conclusiones

Las observaciones precedentes nos han llevado a entender que, en el marco del

MERCOSUR, todavía hoy en día no parece muy probable que se supere la tendencia de actuación intergubernamental de manera opuesta a la supranacional, porque los Estados Partes dan la impresión de que no lo quieren realmente. Deducimos de eso que, en vez de eso, siguen teniendo distintas dudas respecto al provecho individual de su participación en este proceso de integración. Su pongamos, por ende, que posiblemente mantienen una “reserva mental” en cuanto a esta forma de cooperación en particular o a alcanzar un nivel más alto de los procesos de integración. Pero si el escepticismo de los integrantes referente a un éxito persistente del MERCOSUR es mayor que la confianza de generar más beneficios a causa de la participación integrativa, para los Estados Partes no es necesario intensificar ni mantener sus actuales esfuerzos en favor de la agrupación.

Para superar las dudas, los Estados Partes, en primer lugar, tendrían que querer y luego implementar una actuación (más) homogénea y coherente con respecto a la situación económica en el interior del organismo, así como frente a sus contrapartes internacionales. Luego, podemos imaginarnos tres escenarios futuros probables: la profundización, el estancamiento o la fragmentación⁶⁸.

Es cierto que la profundización es la alternativa más ambiciosa, exigente y, posiblemente, utópica. Por otro lado, parece que podría ser la más practicable, razonable y viable. La última evaluación se basa en la suposición del aumento permanente de la presión económica frente a cada macroeconomía. Para optimizar sus capacidades en cuanto a reaccionar adecuadamente a los desafíos crecientes de la economía mundial, los integrantes podrían mejorar su posición

66. DEC N° 20/02 CMC del 06/12/2002.

67. Según el art. 40 lit. ii y iii del POP.

68. En cuanto a las perspectivas del Mercosur, F. PEÑA, “Understanding Mercosur and its Future”, en: J. ROY / R. DOMÍNGUEZ (eds.), *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Miami, 2005, pp. 235-245, pp. 243 ss., también prevé tres escenarios, pero más negativos: irrelevancia (“irrelevance”), debilitación (“dilution”) y consolidación (“consolidation”). La última alternativa parece similar a la allí explicada profundización.

como plaza comercial significativa, etc., en forma más fácil si se quedan agrupados⁶⁹. No obstante, tenemos que admitir que estas reflexiones son muy optimistas respecto al actual desarrollo institucional del MERCOSUR⁷⁰.

Si basamos, por el contrario, nuestra suposición en el miedo de los Estados Partes con efecto de una emancipación o un automatismo de la integración, hablamos de la preocupación en cuanto al efecto “*spill-over*”. Se dice que sería inherente a cada proceso de integración de manera que no lo puede frenar después de su comienzo⁷¹. De hecho, en el MERCOSUR ya podemos notar que existe un excedente de órganos en relación con su nivel de integración. El ejemplo clásico configura el Parlamento del MERCOSUR. Los adversarios de un progreso aún más de la integración mercosureña lo evalúan como primera señal de un cambio inminente del sistema funcionalista al institucionalista y como perspectiva futura aún más del intergubernamentalismo al supranacionalismo. Superan las preocupaciones de los integrantes; en el mejor de los casos sigue el estancamiento; en el peor la fragmentación.

Dado que los Estados, en cierto sentido, funcionan como las empresas, actúan fieles al lema: lo que vale es el aumento de la ga-

nancia —en otras palabras: la maximización del bienestar común—. Si pueden alcanzarlo junto con los demás integrantes y con la misma manera de pensar, seguramente van a elegir esta alternativa. Si no, es cierto que realizan una de las siguientes opciones de su futura actuación: 1. modificar o reorganizar el MERCOSUR a favor de sus propias intenciones, 2. buscar otras constelaciones estructuradas, o por último 3. emanciparse del MERCOSUR y empezar a funcionar solos.

Concluimos, finalmente, que una integración sin delegación de ciertas partes del poder estatal a una organización superior no es un verdadero proceso de integración ni puede funcionar prácticamente, sino que está condenada a fracasar a largo plazo. Por eso, para seguir desarrollando el MERCOSUR, sus integrantes tienen que crear, de ser posible, sobre todo una conciencia común, por lo menos una conciencia económica común. De lo contrario, los Estados Partes se quedan cediendo a la influencia de los Estados Unidos, de Venezuela o de cualquier otro poder hegemónico de afuera⁷². Parece poco probable que lo quisieran. Por último, dado que eso tampoco es deseable, posiblemente podría ser la hora del nacimiento del “líder subcontinental” de nombre: Brasil.

69. Compárese F. PEÑA (nota 68), p. 237.

70. G. CAETANO, “Mercosur: *¿quo vadis?*”, *Diplomacia. Estrategia. Política*, N° 5, Brasilia, 2007, pp. 148-185, pp. 150 ss., aboga por una persistente profundización del MERCOSUR. Compárese además J. I. GARCÍA PELUFFO, “Algunos aspectos relevantes en la profundización del Mercosur”, en: C. Barbato, *Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*, Montevideo, 2000, pp. 59-68, pp. 67 ss.

71. Véase R. MEYERS (nota 16), pp. 442 ss.

72. Compárese D. VENTURA (nota 7), p. 498.