



UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO
Facultad de Derecho

“EN BUSCA DE LA CONCIENCIA MERCOSUREÑA”

Por

NORBERT TÜLLMANN

**Tesis de Master
para optar al título
de**

MASTER EN INTEGRACIÓN Y COMERCIO INTERNACIONAL

**Tutor Académico: Dr. Sergio Abreu
Montevideo, 22 de marzo de 2011**

Estructura

	pp.
A. Nociones iniciales	1
B. Los elementos básicos de una conciencia de integración	2
I. Los matices de la conciencia de integración en general	3
II. La interdependencia de los determinantes de la conciencia de integración	5
1. Los sujetos de la integración mercosureña	5
a. La afinidad de los individuos como base para la conciencia de integración	6
b. El elemento volitivo de la identificación con un proceso de integración	10
c. El poder determinante de los titulares de la conciencia de integración	11
2. La meta de la integración mercosureña	15
a. Las razones para integrarse	15
b. El significado de las fronteras para una conciencia de integración	19
c. Las metas mercosureñas	20
III. Los vínculos entre la teoría y la práctica – el posterior modo de proceder	22
C. La conciencia histórica	22
I. Los esfuerzos históricos de integración respecto al territorio mercosureño	23
1. Desde el primer “Pacto ABC” al Tratado de la Cuenca del Plata	23
2. La fase suprarregional y sus impactos regionales	25
3. El Mercado Común entre Argentina y Brasil	27
II. ¿Por fin, el Mercosur?	28
1. La fundación en 1991	30
2. El relanzamiento en 2000 y nuevos aspectos adicionales de la integración	32
III. Resumen parcial	36
D. La conciencia económica	36
I. El comercio de bienes entre los Estados mercosureños y con el mundo	37
II. Obstáculos y ventajas comerciales del Mercosur	42
III. Resumen parcial	45
E. La conciencia jurídica	47
I. Aspectos ejecutivos – las etapas de los procesos de integración y el Mercosur	47
1. La matrioska integracionista	47
2. ¿Dónde se encuentra el Mercosur y qué significa eso para la conciencia mercosureña?	49

II.	Aspectos legislativos – del Derecho originario y derivado mercosureño	53
	1. La reciprocidad entre la legislación comunitaria y la conciencia de integración	54
	2. La incorporación de la normativa mercosureña por los Estados Partes	55
	a. Proyectos ya incorporados y no incorporados hasta el momento	56
	b. La trascendencia de la (no) incorporación de normas del Mercosur para la formación de la <i>conciencia mercosureña</i>	58
III.	Aspectos judiciales – de la solución de controversias en el Mercosur	58
	1. Las actividades de los tribunales del Mercosur	59
	2. Las actividades de los tribunales de los Estados Partes	62
IV.	Resumen parcial	62
F.	El impacto de las instituciones y estructuras en la conciencia de integración	63
I.	Funcionalismo contra institucionalismo	64
II.	Intergubernamentalismo contra supranacionalismo	66
III.	El “funstitucionalismo supragubernamental”	68
	1. Las instituciones del Mercosur	68
	a. Los órganos intergubernamentales	68
	b. Los órganos supranacionales	70
	2. Las disposiciones de los Estados Partes del Mercosur	74
	a. Las asimetrías entre los socios mercosureños	74
	b. La delegación de poderes y competencias - ¿pérdida de soberanía?	75
IV.	Resumen parcial	76
G.	La conciencia política – el compromiso mercosureño de los gobiernos de los Estados Partes	77
I.	La proyección del espectro político de los Estados Partes del Mercosur en el Parlasur	78
II.	Las posturas de los corrientes principales nacionales ante la integración mercosureña	79
III.	Resumen parcial	81
H.	La conciencia social	82
J.	Conclusiones	86
	Bibliografía	90

“Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes.”

Jean Monnet, 1952¹

En busca de la conciencia mercosureña

A) Nociones iniciales

Siendo el concepto central de la presente investigación, la *conciencia mercosureña* merece algunas palabras que expliquen su significado ya al inicio de la misma. Utilizaremos este término como escala graduada para el nivel endógeno de la autognosis del Mercado Común del Sur (Mercosur).² Básicamente la entendemos entonces como elemento cognitivo y participativo en forma de una combinación de pensamiento, sentimiento, percepción y voluntad de los individuos pobladores de los países que son socios del Mercosur.³ Más allá de esta primera definición, subsumimos bajo dicho lema también la idea inicial de este proceso de integración sudamericana: “[...] dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos”⁴. Al perseguir esta senda, declarada explícitamente en el Tratado de Asunción, por el cual se estableció el Mercosur en 1991, medimos la actuación estatal de los miembros del bloque para evaluar su contribución al desarrollo de la integración en esta región y de la correspondiente conciencia.

Identificando estas dos alas principales del tema, la trascendencia de la vista individual por un lado y la estatal por el otro, encaramos directamente el núcleo del análisis. Aquí se plantea la pregunta fundamental, si ya existe una *conciencia de integración* en el Mercosur, que intentaremos verificar en el transcurso del presente trabajo. Supongamos ahora primero que sí haya por lo menos algunas huellas que nos indiquen cierto nivel cognitivo y volitivo de los socios mercosureños o respecto a sus ciudadanos. Entonces siguen casi automáticamente más componentes interrogativos: ¿Quién dispone de semejante conciencia? ¿Qué o quién la causó y de que circunstancias depende? ¿Fue o es intencionado hacerla crecer? ¿Ya existía antes en los territorios del Mercosur? ¿La existencia o la ausencia de los distintos aspectos del proceso de integración mercosureña contribuyen e influyen a una *conciencia mercosureña*? Si partimos, a diferencia de eso, de que todavía no exista dicha postura, percepción, sentimiento o comoquiera lo denominemos, nos podemos preguntar ¿por qué no lo hay? o ¿qué falta para alcanzar este nivel? ¿Es

¹MONNET, en un discurso pronunciado el 30 de abril de 1952 en Washington D.C.: “... *Je n'ai jamais pensé qu'on pouvait changer la nature des hommes. Mais en modifiant le contexte dans lequel ils agissent, en leur donnant les mêmes règles, les mêmes institutions démocratiques, on peut les ramener à se comporter différemment les uns vis-à-vis des autres. Dans la communauté les Européens apprennent ainsi à vivre ensemble comme un même peuple. Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes.*”

² Para una explicación más detallada respecto a la denominación de esta agrupación de integración y su sigla: Véase más adelante punto C.II., nota de pie 100.

³ Que depende mucho del nivel cognitivo de los seres humanos, ya lo encontramos en una reflexión sobre el llamado “Plan Monnet” respecto al período europeo post-guerra: “La modernisation n'est pas un état de choses, mais un état d'esprit.” Véase: RAPPORT GÉNÉRAL SUR LE PREMIER PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT (NOVEMBRE 1946 – JANVIER 1947), pág. 10.

⁴ Véase el último punto del preámbulo del “TRATADO PARA LA CONSTITUCIÓN DE UN MERCADO COMÚN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY” del 26 de marzo de 1991, en adelante denominado TRATADO DE ASUNCIÓN (TA), Boletín Oficial del Mercosur (BOM) N° 1 (1997), junio, pág. 13 y ss. Esta frase es casi idéntica con la que utilizaron los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea en su preámbulo, válido hasta el día de hoy en la versión reformada por el TRATADO DE LISBOA (véase el penúltimo punto del preámbulo del TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA [TUE] así como el segundo punto del preámbulo del TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA [TFUE], publicados de forma consolidada en el Diario Oficial de la Unión Europea [DO] N° C115 del 9 de mayo de 2008, pp. 13 ss.).

deseable? ¿Sirve? ¿Qué hacen los Estados Partes para generar una *conciencia mercosureña*, si en absoluto es posible hacerlo, o para aumentar su nivel?

La estructura de la siguiente investigación resulta de la relación natural de los seis sectores generadores de la *conciencia mercosureña*, que vamos a examinar por turno uno después del otro: (1) La historia de cada uno de sus Estados Partes y la que ellos tienen en común es la base tradicional para la existencia o creación de un pensamiento, un sentimiento y una percepción de comunidad reflexionando retrospectivamente. Mirando a la dirección contraria vemos (2) la economía como elemento de una futura perspectiva, que causa la motivación de los integrantes para agruparse y tratar de alcanzar las ventajas colectivas para mejorar el bienestar colectivo y las condiciones de vida. (3) El aspecto jurídico nos provee con las reglas correspondientes en forma del derecho primario y secundario del proceso de integración para que los Estados Partes por un lado declaren comprensiblemente frente al público qué pretenden alcanzar y por el otro que se pongan de acuerdo en cierta estabilidad y perspectiva del proceso y creen (4) las instituciones necesarias. Aquellas llenan el proceso con vida al administrar los detalles de la integración. Cuántas instituciones hay, qué tareas tienen y cómo está organizado el proceso de integración concretamente, depende del (5) aspecto político. Eso quiere decir, que los propios Estados Partes deciden, qué facultades y poderes conceden al Mercosur así como cuántas competencias le otorgan en cuáles disciplinas de integración. Además, a los Estados Partes les corresponde la incorporación de cierta normativa del Mercosur para que entre en vigor y sea aplicable en el derecho interno de ellos mismos. Por último queda (6) el aspecto social. Nos sirve como prueba final como indicador ideal del nivel del proceso de integración y de la calidad de los resultados que genera. Cuanto menos compleja se presenta la construcción de la integración, menos desarrollados son los efectos para los individuos como ciudadanos de los respectivos Estados Partes. Más bien, en los escalones iniciales de la tipología de los procesos de integración, los propios Estados Partes y los negocios establecidos en ellos tienen prioridad. A diferencia de esto, si sube la complejidad de la integración, ganan los individuos respecto a los impactos a su favor que resultan del proceso directa o indirectamente.

Finalmente, las preguntas planteadas anteriormente deben funcionar como *hilo conductor* del presente trabajo, mediante el cual vamos a fijar al fin de cada capítulo los respectivos impactos particulares y comprobar las consecuencias del análisis para la existencia o no existencia de una *conciencia mercosureña*.

B) Los elementos básicos de una conciencia de integración

En un primer paso definimos el concepto *conciencia colectiva* como término genérico. Coincidiendo con la terminología sociológica, consideramos un colectivo como una multitud de personas, que desarrolla un sentimiento de solidaridad y afinidad debido a un sistema de valores y normas en común.⁵ Podemos imaginarnos por ejemplo un Estado o cualquier otra agrupación territorial como resultado de esta creación de conciencia. Por deducción, la *conciencia de integración* es una versión especial de la *conciencia colectiva* referente a las particularidades de un proceso de

⁵Compárese MERTON, pp. 23 y ss.

integración entre Estados. Finalmente, la ya introducida fórmula *conciencia mercosureña* es su correspondiente denominación regional. En lo sucesivo vamos a indagar entonces los elementos cognitivos, volitivos y de cohesión de un proceso de integración así como sus distintos sujetos y las interdependencias de los mismos.

I. Los matices de una conciencia de integración en general

Según estas suposiciones previas, vemos cuatro facetas con significativas diferencias cualitativas: *conciencia común*, *conciencia comunitaria*, *identidad común* e *identidad comunitaria*. (Véase: Tabla 1.) Tomando dichas constelaciones como base, queda claro que distinguimos entre dos ejes principales que corresponden a las alas ya mencionadas más arriba. Por un lado tenemos la escala cognitiva que llamaremos el eje *vertical*. Está vinculado directamente a la visión individual, representando el espectro de pensamiento, percepción y sentimiento etc. de las poblaciones de los Estados Partes del Mercosur. Este eje consiste en los elementos *conciencia* e *identidad*. Con aquellos clasificamos la profundidad e intensidad de dichos rasgos autognósticos que llevan a la pertenencia al mismo conjunto de integración o que causa la misma. Por el otro lado hablamos del eje *horizontal*, que dispone de las características organizadoras que reflejan el ala estatal. Consta de los elementos *común* y *comunitario*, con los cuales determinamos tanto el nivel estructural del proceso de integración como el grado de cohesión entre los respectivos socios de una semejante agrupación de Estados.

Correspondientemente podemos clasificar el coeficiente horizontal de un proceso de integración como *común*, si el grado del estatus organizador entre los integrantes es más laxo. De lo contrario será denominado *comunitario*, si encontramos un nivel más consistente. Es decir, lo más vinculados que estén los integrantes, la mayor cohesión muestra el indicador. Respecto al modo vertical supongamos que mientras que los integrantes del conjunto solamente se den cuenta que existe una conexión entre ellos, se trata de *conciencia*. Pero en cuanto empiecen a definirse por esta relación integracionista, la cognición cambia a favor de *identidad*.

Sin embargo, en particular esta distinción referente al nivel cognitivo a veces no parece tan clara para la gente en la vida diaria. Pues, en el Mercosur, por ejemplo, hay muchos que utilizan cualquier combinación de dichos conceptos casi como sinónimos, pero por equivocación. Considerando solamente el nivel vertical, una vez confrontados con el término *conciencia mercosureña*, hablan y piensan de *identidad mercosureña*, porque este concepto les parece más conocido, pero sin darse cuenta que en el mismo momento están cambiando radicalmente la categoría cognitiva. Como vamos a ver, ni siquiera con respecto a la propia Unión Europea se puede hablar de la existencia de una *identidad europea* en general. Entonces, dado que los pasos entre los distintos niveles –tanto del modo vertical como horizontal– son difusos, hay que diferenciarlos con mucho cuidado y muy estrictamente.

Tabla 1: Matriz de elementos cognitivos y de cohesión

nivel de cohesión / nivel cognitivo	más laxo (p.e. intergubernamental)	más consistente (p.e. supranacional)
darse cuenta de la conexión entre los miembros	conciencia común	conciencia comunitaria
definirse por la conexión entre los miembros	identidad común	identidad comunitaria

Fuente: Elaboración propia)

Por lo tanto entendemos que la *conciencia común* representa el nivel más bajo en la escala de agrupaciones de integración de Estados. Eso indica que los integrantes tienen por lo menos *algo* en común que nos habilita a vincularlos con el bloque. Clasificado verticalmente, según la matriz presentada en los párrafos anteriores, los socios solamente se dan cuenta, que hay una conexión intencionada entre ellos, que se basa en cualquier motivo, por ejemplo el mismo interés cultural, económico, político, jurídico etc. Horizontalmente, se trata de conjuntos laxos e intergubernamentales con poca cohesión general entre los socios. Al próximo nivel lo llamamos la *conciencia comunitaria*. Significa que este tipo de comunidad de Estados dispone de un grado más alto de cohesión, mientras la percepción de la gente sigue siendo más o menos la misma en relación con el estatus anterior. Generalmente las vinculaciones económicas y quizá políticas entre los socios de semejante bloque causan un ambiente de más cercanía, colaboración más confidencial y en parte estructuras supranacionales. Un cambio respecto al elemento cognitivo nos lleva a la *identidad común*. Aunque el nivel de cohesión parece menos desarrollado, aquí la gente no sólo se da cuenta de la conexión entre los Estados Partes de la agrupación, sino empieza más bien a definirse por la misma. En cuanto al salto vertical entre *conciencia* e *identidad* podemos notar la misma trascendencia gradual para la percepción de los individuos como entre las dos características horizontales *común* y *comunitaria*, midiendo el nivel organizador de los miembros estatales. Finalmente queda la *identidad comunitaria*, con la cual llegamos al nivel más elevado del espectro de la *conciencia de integración*. Sin duda se trata de la combinación más fecunda y fuerte para un proceso de integración. De parte del eje vertical podemos notar la misma mentalidad de los individuos como vimos en el escalón anterior, es decir la autodefinición por el nivel de integración. Respecto al estatus de alta cohesión, que indica la característica *comunitaria*, los Estados Partes cooperan transparentemente a base de una coordinación de sus políticas comunes y con la meta de servir al bien común de la agrupación para alcanzar el mejor nivel de su propio bien común. Podemos constatar así, que se trata de la constelación ideal para realizar una integración supranacional. Cuáles de las escalas de los procesos de integración corresponden a los mencionados tipos de *conciencia de integración*, vamos a ver más abajo en el marco de la ilustración de las respectivas características que se requiere de modo objetivo.

II. La interdependencia de los determinantes de la conciencia de integración

A continuación de esta primera ilustración de posibles combinaciones entre los elementos cognitivos y organizadores de la conciencia de integración analizaremos sus determinantes. En este contexto hablamos de *sujetos* y *metas* de la integración. Entendemos por *sujetos* a los actores y titulares de la conciencia o identidad, que podemos subdividir a su vez en sujetos jurídicos y sujetos físicos. Mediante aquellos conceptos intentamos ilustrar cómo surge una conciencia de integración, quién la expresa y quién actúa. A diferencia de esto, la *meta* de la integración nos muestra la finalidad de un proceso de integración, es decir a qué apuntan los integrantes concretamente a través de la existencia y del funcionamiento de su agrupación o en qué alcance están interesados los individuos.

1. Los sujetos de la integración mercosureña

Una *conciencia de integración* no cae del cielo. Más bien se forma durante cierto período de tiempo, a causa del reconocimiento de intereses en común o por determinados acontecimientos que influyen a todos los integrantes de un proceso de integración, tal vez no necesariamente con la misma intensidad. Si ahora preguntamos, quiénes son dichos integrantes de la integración mercosureña, vemos según el Tratado de Asunción los cuatro Estados Partes⁶ que forman el Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Eso corresponde también a la doctrina tradicional del derecho internacional público, que acepta –aparte de organizaciones internacionales, comunidades beligerantes y movimientos de liberación nacional– solamente Estados soberanos como sujetos originales de esta materia de derecho.⁷ Debido a las experiencias integracionistas podemos dejar de lado los últimos tres mencionados tipos y concentrarnos en este contexto más bien en los Estados como los únicos posibles participantes en acuerdos de integración regional. Dado que son Estados-nación, se trata de *sujetos jurídicos*. Los Estados, a su vez, persiguen sus intereses⁸, pero no disponen de un sentimiento, ni de una conciencia en el sentido planteado. Aunque hablamos de Estados-nación, ellos mismos ni siquiera poseen una conciencia nacional. Más bien, son los propios ciudadanos, como *sujetos físicos*, que pueden tener o desarrollar eso. Según la clásica “Teoría de los tres elementos fundamentales del Estado” de Georg Jellinek, como todos los demás Estados soberanos también los sujetos jurídicos de la integración mercosureña se componen del poder estatal (*elemento formal*), del territorio nacional (*elemento material*) y de los ciudadanos (*elemento sustancial*).⁹ Lo mismo es válido correspondientemente para otros colectivos territoriales, por un lado inferiores, es decir subnacionales, llamémoslos provincias, Estados federados o departamentos etc., o por el otro lado superiores, como lo podemos reconocer por ejemplo en regiones de integración. Aunque un Estado o un colectivo subnacional o regional se adorne con símbolos de cohesión, no logra compensar la carencia sintomática de que él mismo no tiene una

⁶ Para la presente investigación dejamos afuera del alcance de nuestro análisis los actuales Estados Asociados del Mercosur (Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela).

⁷ Compárese ARBUET-VIGNALI, p. 32 y pp. 439 y ss.

⁸ Como dijo el antaño Primer ministro británico Lord PALMERSTON (1784-1865), que “las naciones no tengan enemigos duraderos, ni aliados duraderos, sino solamente intereses duraderos”. Del mismo modo lo expresan MORGENTHAU/THOMPSON, p. 165, “The statesman must think in terms of the national interest, conceived as power among other powers.”

⁹ Compárese JELLINEK, pp. 394-434. Lo ilustró ya en el año 1900 en la primera edición de su famosa monografía “Allgemeine Staatslehre”. (Edición en castellano: JELLINEK, Georg, “Teoría general del Estado”, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954.)

propia conciencia nacional, subnacional o regional ni por un himno, por una bandera, por un escudo o ni siquiera por una moneda en común etc.¹⁰ Estos atributos contribuyen únicamente a que los ciudadanos generen de manera deductiva semejante percepción de pertenencia y afinidad a su Estado o región o comoquiera que denominemos el concreto colectivo.

Por lo tanto son los ciudadanos, como tal los sujetos físicos de la integración mercosureña, los que crean y mantienen la correspondiente *conciencia mercosureña*. Además son los ciudadanos los que se hallan en un territorio determinado, los que son objeto de cierta legislación y jurisdicción y finalmente los que se someten a una concreta administración ejecutiva. Resulta entonces, que los ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur son los sujetos originales de la integración mercosureña.

a) La afinidad de los individuos como base para la conciencia de integración

El componente más necesario y causal tanto para la creación como para el mantenimiento de una *conciencia colectiva* parece ser el sentimiento de afinidad del individuo al colectivo. Eso quiere decir que una persona siente cierta pertenencia al conjunto de los demás integrantes parecidos a ella. Existen varios motivos en los que se fundan tales colectivos de individuos. Si nos imaginamos algunas razones de naturaleza territorial o cultural, que causan originalmente tal sentimiento rector para dicha conciencia, podemos encontrar por ejemplo una residencia o descendencia de los integrantes en común, el mismo idioma o una vida espiritual en común etc. Sin embargo, no es necesario que coexistan todos estos rasgos. Si luego no olvidamos que el tema del presente trabajo se basa en los vínculos de los individuos con ciertas categorías territoriales, que pueden ser objeto de un proceso de integración, aparecen otra vez los tres tipos significativos: el nivel subnacional, nacional y regional.

A consecuencia de la formación de los Estados-nación europeos, ya se discutieron las características cruciales de los dos distintos tipos principales respecto a la composición de naciones. Se diferenciaron justamente entre la “nación estatal” (*Staatsnation*) y la “nación cultural” (*Kulturnation*).¹¹ Mientras que cierto “poder unidor, que resulta de una historia política en común y en particular de una constitución en común”, determine la primera forma, la vida en el marco de un acervo cultural común, es decir los valores culturales y religiosos que mantienen juntos a sus integrantes al practicarlos, caracteriza la última.¹² Partiendo de estas definiciones, queda claro que son los individuos, es decir los ciudadanos y como tal los sujetos físicos, los que se unen bajo los respectivos paradigmas de nación.¹³ No

¹⁰ Sin embargo, la lectura de JELLINEK, pp. 144 s., parece que sugiere la existencia de la posibilidad de una igualdad entre el Estado y su pueblo: “El Estado como pueblo”.

¹¹ Véase MEINECKE, pp. 2 ss., deduciendo su visión de una larga lista de pensadores, como NOVALIS, SCHLEGEL, FICHTE, W. v. HUMBOLDT, HEGEL, RANKE etc.

¹² Compárese MEINECKE, p. 3.

¹³ Compárese TAYLOR, p. 15. Otro aspecto de las sociedades modernas es el tema de la posible variedad multicultural. (Véase TAYLOR/GUTMAN, que tratan las causas y las consecuencias de este fenómeno para la identidad tanto de los individuos como del correspondiente colectivo con mucha profundidad.)

son los Estados como sujetos jurídicos, que eligen a sus propios ciudadanos.¹⁴ Además, no se trata en absoluto de conceptos que se excluyan mutuamente. Más bien hay –o por lo menos hubo– ejemplos comprobando el hecho de que una forma puede existir dentro de la otra.¹⁵ Eso muestra un aspecto –en realidad son los casos menos problemáticos– de la compleja variedad de opciones que pueden existir respecto a la formación de naciones. Por el otro lado vemos, qué puede pasar con los Estados-nación, que han juntado demasiadas naciones o etnias bajo su único techo estatal,¹⁶ o que se basan en sólo una parte de un pueblo o en distintos pueblos, que no sólo se hallan en un solo Estado, sino sus partes se extienden por dos o más Estados.¹⁷

Los mencionados ejemplos de la (re-)organización de colectivos y sus (nuevos) ajustes a las dimensiones de los conceptos nación y Estado-nación ilustran de manera excelente la trascendencia fundamental del principio de la libre determinación de los pueblos, como lo expresa el Art. 1 cif. 2 Carta de las Naciones Unidas. Dicho dogma resulta de los famosos “Catorce Puntos” del antiguo presidente estadounidense Thomas Woodrow Wilson.¹⁸ De eso se puede desprender que la meta, que los individuos quieren realizar, determina totalmente la manera en la cual se unen las personas para formar cierto tipo de sociedad, colectivo, nación o cualquier agrupación, sea constitucional, territorial, cultural, religiosa o con qué alcance o duración fuera establecida.

14 Compárese TAYLOR, p. 17, quien nos remite sin embargo a ciertas constelaciones, p.e. la situación del Canadá inglés, en las cuales “una sociedad se ve forzada a emprender la tarea acaso [...] de definir su identidad colectiva.”

15 Compárese MEINECKE, p. 3, quien nos muestra con el ejemplo de Suiza que pueden existir varios naciones culturales en una nación estatal, mientras remitió al gran número de Estados alemanes en los siglos XVIII y XIX que coexistieron bajo el único techo cultural alemán. Del mismo modo clasificamos hoy en día la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia.

16 Los ejemplos más ilustres son la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la República Federal de Yugoslavia (RFY), que ambas quebraron a principios de los años 1990, si bien por distintos motivos: disolución del Estado en sí (URSS) y secesión de partes (RFY). Además tengamos presente la sencilla pero de ninguna manera completa enumeración de casos similares, empezando con el referéndum sobre la separación del Sursudán y la recién confirmada independencia del Kosovo por la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (del 22 de julio de 2010, lista general N° 141, véase: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>), siguiendo con los anteriores y actuales esfuerzos secesionistas de la llamada “República Srpska” en Bosnia-Herzegovina, la secesión de Abjasia y Osetia del Sur de Georgia, el conflicto de independencia entre Armenia y Azerbaiyán por la región controvertida de Nagorno Karabaj, la secesión del Estado de Eritrea de Etiopía y finalmente la secesión de Timor Oriental de Indonesia. No realmente comparable con estos conflictos, pero sistemáticamente vinculada con aquellos es la postura poca separatista de Cataluña, resaltando siempre su particularidad en el conjunto de las comunidades autónomas españolas. O pensemos en la exigencia populista, formulada por el partido del norte italiano, Liga Norte, propagando la independencia de la región alrededor del río Po, llamada Padania, en el rico norte de Italia. La misma tendencia encontramos en Bolivia. Más esfuerzos secesionistas se pueden notar por ejemplo en Tíbet respecto a la separación de China así como en Córcega buscando independencia de Francia. Los correspondientes acontecimientos en Ucrania aluden a diferencia de esto a ciertas simpatías en la ciudadanía para la separación de un país entero en dos nuevos sucesores estatales.

17 Por ejemplo, el sentimiento de afinidad transfronteriza en el País Vasco impacta por un lado una parte del terreno español y por el otro una parte territorial de Francia. Lo mismo pasa con los kurdos, cuya idea de una propia colectividad estatal concierne especialmente partes de Turquía, del Irak, del Irán y de Siria. Del mismo modo hay que clasificar el conflicto por Cachemira, que desde muchas décadas causa graves problemas entre India y Pakistán. Ni hablar de la sangrienta guerra civil en Ruanda, que acabó por fin en un genocidio de inmensa dimensión. Finalmente podemos considerar la exigencia simultánea de la denominación “Macedonia” tanto por la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) y la Macedonia griega a causa de preocupaciones griegas en cuanto a reclamaciones territoriales de parte de la ARYM a consecuencia de su independencia.

18 WILSON mismo pensó en el derecho a la “autodeterminación de los pueblos” (compárese BAKER, pp. 11 y s.) y se refirió en el quinto punto de su programa de la paz, que presentó en el marco de su charla ante el congreso estadounidense el 8 de enero de 1918 en Washington D.C., a los intereses de los pueblos afectados (en las colonias de Alemania) en cuanto a reclamaciones coloniales en el marco del correspondiente reajuste realizado por los poderes de la Entente. En el noveno punto del mismo programa exige la aplicación del “principio de la nacionalidad” al reajustar las fronteras italianas y en el décimo punto encontramos finalmente la exigencia de un “desarrollo autónomo de los pueblos” del imperio austrohúngaro.

Hoy en día parece que dominan otros conceptos claves como “nación económica”, “nación emergente”, “país desarrollado” o “país en camino de desarrollo”. Pero en vez de que aparentemente cambiaron los motivos para unirse bajo el techo de una nación con determinadas características etiquetadas, se trata más bien de otra época y distinto nivel de clasificación. Se nota por ejemplo que el concepto “nación” está reemplazado por “país” en los casos de las etiquetas denominando el nivel del respectivo desarrollo económico. Así se trata más bien de un título técnico para un Estado en vez de un nombre de un colectivo de personas. Por otro lado, los ciudadanos se emanciparon en el transcurso del tiempo en cierto sentido del concepto tradicional de la “nación” y –aunque eso normalmente sucede en el marco del propio Estado-nación– se definen ahora más bien como “sociedad civil”, en vez de ciudadanos –un detalle que destaca a su vez una posición crítica ante la gobernanza de las autoridades (sub-)estatales y la exigencia casi competitiva de estar más involucrado en los correspondientes procesos políticos. Mientras encontramos entonces en los casos ilustrados en los párrafos anteriores una tipología apuntando a la descripción de los rasgos para aclarar los elementos significativos para la formación del concreto modelo respectivo de nación, hay que comprender por ejemplo el concepto de “nación económica” como mero sinónimo de potencia económica. Se trata de una etiqueta de competitividad, sí bien idónea para la evaluación y la comparación de los números macroeconómicos o del progreso social, pero sólo poco apta para explicar la correspondiente ciudadanía original u otro profundo sentimiento de afinidad al respectivo colectivo. Entonces podríamos concluir que por lo menos han cambiado los motivos de los individuos para agruparse en colectivos. Pero según la perspectiva que perseguimos en el presente trabajo, tampoco es así. Pues para el individuo no cambia su motivación de ciudadanía, es decir de pertenencia a su colectivo, por una nueva etiqueta caracterizando el nivel o el valor económico del Estado-nación, porque se trata solamente de algo descriptivo. A diferencia de eso podemos clasificar los rasgos originales de su identificación con el colectivo como características constitutivas.

Más bien, semejantes atributos representan entonces algunos criterios objetivos para una afiliación de los Estados-nación a cierta alianza política o agrupación económica junto con otros Estados. En los tiempos de la globalización moderna¹⁹, los datos macro-económicos de un Estado son uno de los pilares más importantes consistiendo en los principales elementos determinantes que indican por un lado su prosperidad y por el otro sus capacidades y potenciales como miembro de un conjunto de dos o más Estados. Partimos ahora primero de la suposición que muchos Estados hoy en día se integran con otros en –o por lo menos se asocian a– una de las varias formas de cooperación económica o política que vamos a examinar más abajo. Asumimos luego que los Estados, al perseguir sus propios intereses, apuntan a la mejora del bienestar de sus ciudadanos²⁰. Actuando

¹⁹ Históricamente reconocemos el primer modelo de cierto tipo de globalización económica entre ciudades medievales en la antigua “Hanse” noreuropea (siglos XII a XVII), compárese BÜSSEM/NEHER, pp. 224 y s.

²⁰ Una meta que encontramos p.e. tanto en las constituciones de los Estados Partes del Mercosur (Argentina – Preámbulo: “[...] promover el bienestar general, [...], para nosotros, para nuestra posteridad, [...]”; Brasil – Preámbulo: “destinado a asegurar [...] o bem-estar, [...]” y Art. 193: “A ordem social tem como [...] objetivo o bem-estar [...]”; Paraguay – Art. 70: “La ley establecerá programas de bienestar social [...]” y Art. 176 inc. 2: “El Estado promoverá el desarrollo económico [...], con el objeto [...] de asegurar el bienestar de la población” ; Uruguay – Art. 50: “[...] el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.”) como en el propio Tratado de

de esta manera, dichos colectivos nacionales se comportan de modo bien *utilitarista*, es decir quisieran alcanzar el provecho más alto para la mayor cantidad de sus ciudadanos.²¹ Para poder cumplir esta importante meta estatal, los Estados-nación se dan cuenta, que participar en un sistema de integración ofrece muchas ventajas en vez de intentar lograr todo por su propia fuerza. Entonces, tanto los aspectos como las intenciones similares de los integrantes de semejante agrupación coinciden principalmente, aunque siempre hay discrepancias de intereses, desigualdades o incluso asimetrías entre los miembros a causa de sus distintos potenciales de tamaño, de recursos humanos, materia prima, desarrollo industrial, poder financiero etc. Pero como la acumulación de fuerzas puede llevar a los integrantes a una maximización de las mismas, la mutua complementación de fuerzas en algunos sectores específicos y debilidades en otros sectores puede fortalecer al grupo en sí y habilitarlo a llegar a un nivel más elevado en común que le facilite a los integrantes asegurarles a sus ciudadanos el prometido mayor provecho, es decir el aumento de las condiciones de vida. Así, los Estados-nación buscan contrapartes idóneas para realizar sus intereses. En el caso de que se junten con un Estado vecino o más, crean en el mismo momento un colectivo regional de tipo agrupación (geo-)estratégica con ciertos rasgos de afinidad, ya sea a causa de la identificación con la idea genérica que es causal para unirse, o sea solamente para aprovechar las ventajas de pertenecer al bloque.²²

Comparando entonces el comportamiento de los individuos, que se juntan y crean un colectivo subnacional o nacional, con la actuación de los Estados-nación, notamos que los dos modelos de conducta son correspondientes entre sí respecto a la idea de juntar lo parecido o lo apto para alcanzar más, si bien los motivos de los individuos y de los Estados obviamente no son idénticos. Eso quiere decir, que la creación de los colectivos regionales por Estados que ya vimos anteriormente de cierto modo se parece a la creación de naciones o Estados-nación por individuos cuando los Estados entran en un proceso de integración. Si lo contemplamos, deduciéndolo de los individuos hacia los Estados, se trata más bien de una mutación del punto de partida respecto a las condiciones iniciales y a la finalidad para juntarse por un lado y por el otro en cuanto a la definición e intensidad de la afinidad de los actores respecto al nuevo colectivo. No obstante, para ambos casos es válido que una pura afinidad sin el aditivo de cierta estabilidad intencionada y realizada no sirve. A su vez, el rasgo “estabilidad” requiere la subordinación de los integrantes bajo una meta que los que se juntan tengan en común y que determina el modo de la organización administrativa del conjunto – sea de individuos que crean un colectivo subnacional o nacional (federal o unitario), o sea de Estados-nación que crean un colectivo regional (intergubernamental o supranacional).²³

Asunción (Sexto punto de consideración del preámbulo: “Convencidos ... a fines de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes;”)

²¹ Compárese MILL, pp. 13 junto con 30.

²² Para la primera alternativa de motivación podemos identificar en el marco de la Unión Europea –o mejor en la anterior Comunidad Europea Económica– los miembros fundadores del proceso de integración europea, mientras p.e. el Reino Unido, Grecia e Irlanda etc. probablemente buscaron decesivamente las ventajas económicas que resultan de la pertenencia al bloque – sin querer despreciar ni discreditar los demás motivos o la postura en general respecto a la integración europea de los países mencionados.

²³ Postulemos aquí que en situaciones de inestabilidad de los integrantes de colectivos (como los anteriormente mencionados casos de secesión o disolución) los colectivos regionales no pueden funcionar.

Dicha subordinación de los Estados Partes de un colectivo de integración es su manera de expresar su afinidad al correspondiente proceso, manifestando y materializando su voluntad a favor de un exitoso desarrollo del conjunto.

b) El elemento volitivo de la identificación con un proceso de integración

Como vimos anteriormente, tanto la creación como el mantenimiento de un colectivo –sea de individuos de manera subnacional o nacional o sea de Estados-nación de manera regional– requieren la identificación con él mismo por parte de sus integrantes. Para poder expresar o documentar su pertenencia al conjunto, hay que agregar a la ya examinada afinidad necesariamente un elemento volitivo. Éste podemos identificarlo como el aspecto activo y ejecutivo²⁴ de la identificación: por el cual se muestra el impulso y la constancia de la *conciencia de integración* para crear un colectivo, defender la idea, propulsar el proceso, superar obstáculos y por fin confirmar su validez por y para sus integrantes.²⁵

En el caso de un colectivo de individuos, vemos que la convivencia con simpatizantes así como la confianza en una causa común y teniendo eso como meta del conjunto hacen de matriz,²⁶ si bien constatamos que convivir con otras personas –también al nivel de un Estado–, requiere una postura activa al ejecutar continuamente la decisión a favor de la convivencia sin correr el riesgo de estancarse. Lo mismo vale para una agrupación de Estados, sea regional o no. La situación es aún más progresiva y exige un impulso más activo, si pensamos en una agrupación que primero quiere manifestarse constitucionalmente –o digamos por un acuerdo– o si quiere alcanzar un nivel más alto o ambicioso.

Más arriba vimos que los individuos se juntan a causa de determinadas razones en un colectivo (sub-)nacional, que definen ellos mismos –tanto respecto a su organización como en cuanto a su tamaño etc.– según lo que consideren necesario para alcanzar sus ideas. En el nivel más elevado, los Estados-nación reconocen generalmente la necesidad de colaborar para poder llevar a cabo las tareas que se encaran y no pueden gestionar sólo como Estados individuales, por ejemplo los requisitos y problemas del comercio globalizado entre las economías interconectadas del mundo, el medio ambiente, la energía, proyectos infraestructurales de escala, la seguridad, la salud pública, la migración etc. Todas estas áreas de actividades estatales nos muestran, que un Estado –de forma individual– puede alcanzar poco. Más bien necesita agruparse con otros, creando así intencionalmente un colectivo de intereses comunes –y si está entre vecinos: una región– que acciona de manera coordinada y concertada ante los desafíos puestos.

²⁴ Compárese MEINECKE, p. 4, quien definió en su momento –con respecto a la construcción nacional– que sea una nación que quiere ser una nación. Sin embargo, en el marco de su monografía se dedicó también a la problemática alemana-francesa referente a la Alsacia. Pero justamente en este contexto se desarrolla el momento relevante para decidir a qué Estado uno quiere pertenecer o no y cómo se forme o mantenga junto una corporación territorial en particular en sus márgenes o sea regiones fronterizas.

²⁵ Compárese COUDENHOVE-KALERGI, p. 5: “La única fuerza, que puede realizar Paneuropa, es: la voluntad de los Europeos; la única fuerza, que puede impedir Paneuropa, es: la voluntad de los Europeos.”

²⁶ Compárese MEINECKE, p. 4.

c) El poder determinante de los titulares de una conciencia de integración

Si preguntamos ahora, quiénes son los titulares de una conciencia de integración, eso se parece un poco a la vieja discusión sobre el asunto, ¿cuál fue primero, la gallina o el huevo? En general hay dos posibles respuestas: los Estados o los ciudadanos. Si tendemos a la primera alternativa, hay que seguir preguntando, ¿cómo arranca el Estado con la integración?, ¿cuál es el impulso inicial? y ¿de dónde viene? En el caso opuesto, ya constatamos más arriba, que “los ciudadanos [...] son los sujetos originales de la integración mercosureña”. De esta comprensión podemos deducir, que lo mismo es válido respecto a la titularidad de una conciencia de integración, dado que un Estado actúa por su gobierno²⁷, que consiste de políticos individuales que a su vez también son ciudadanos de la misma corporación estatal. Entonces, aunque los Estados Partes son los actores principales en el Mercosur, que actúan, que se ponen de acuerdo sobre la materia de la integración, que firman los contratos, que establecen la estructura y reparten las competencias etc., son los ciudadanos los que por un lado autorizan a los gobiernos con sus votos para que puedan actuar conforme a la voluntad por lo menos de la mayoría de los respectivos sujetos físicos y por el otro los que forman los poderes ejecutivos de sus países por determinados delegados individuales de sus propias filas. Obviamente no se trata de una autorización explícita para cada faceta de la integración ni de acciones gubernamentales concretas. Pero en el marco de las campañas electorales se muestran los grandes rasgos y las líneas generales de las correspondientes ideas de los partidos políticos nacionales en forma de respectivos puntos programáticos. Justamente con estos programas, que consisten tanto de ideas generales y fundamentales, de principios y de conceptos de valores como de propuestas concretas para alcanzar las metas que consideran importantes, partiendo de un análisis de la situación del Estado, los políticos hacen propaganda para las posiciones de sus partidos. Dichos programas son los fundamentos para las futuras acciones de un partido, en particular después de haber llegado al poder y luego de ser transformado en un programa de gobierno.²⁸ Los partidos políticos, a su vez, hacen de puntos de culminación en el marco del proceso de formar la voluntad política²⁹ que se muestra en elecciones y otros tipos de votaciones. Principalmente no sólo votan los afiliados de los partidos políticos sino también personas no organizadas políticamente. Incluso la gente que no vota se somete finalmente y de manera concluyente al resultado mayoritario. Son entonces las dos caras de la misma moneda generando una posición común en la política: elaborar y expresar ideas y votar sobre las mismas. Así, la oferta y la demanda política se encuentran en un punto de cierto equilibrio.

En un próximo paso hay que examinar, ¿cómo –o mejor dicho: por qué– entran aspectos de la integración en un programa de un partido político nacional? Primero, podemos constatar que depende de la importancia específica que los

²⁷ Compárese ABADIE-AICARDI, p. 11, quién define el gobierno como “el poder organizado [y] las instituciones de mando y coacción” después de haber citado fuentes enciclopédicas que determinan la política como “la ciencia del gobierno de los Estados” o como “el arte y la práctica del gobierno de las sociedades”.

²⁸ En casos, cuando es necesario coalicionar con por lo menos un partido más, los socios políticos se ponen de acuerdo sobre los compromisos entre sus respectivos programas en un pacto o convenio de coalición.

²⁹ Como lo expresa por ejemplo § 1 Ley sobre los Partidos Políticos (República Federal de Alemania) junto a Art. 21 apt. 1 Ley fundamental (República Federal de Alemania).

sujetos físicos de un proceso de integración concedan a esta temática en comparación con otras materias de trascendencia nacional, como son por ejemplo los asuntos financieros, sociales, de seguridad, determinadas industrias etc. Un segundo vistazo nos muestra, que depende además del nivel del proceso de integración en la cual participa o quiere participar un Estado. Aquí podemos referirnos a lo que hemos explicado más arriba, en relación con las nociones iniciales del presente trabajo, que la percepción de un proceso de integración por los ciudadanos de sus Estados Partes se incrementa en la medida que se intensifique su complejidad. Adelantando ahora en pocas palabras lo que más tarde vamos a ver ilustrado más detalladamente³⁰, los gobiernos (con sus respectivas facetas administrativas) y las empresas e industrias son los principales interesados y afectados de las medidas del nivel inicial de un proceso de integración (que se llama “Área de Preferencias Aduaneras”), mientras que los individuos sienten ciertos efectos recién más tarde, por ejemplo a partir de la implementación del derecho de la libre circulación de personas entre los socios de un “Mercado Común”. Del mismo modo se aumentan los vínculos de las políticas de los integrantes estatales hasta una armonización, una comunitarización o incluso una unificación de ciertas políticas en relación al nivel de la integración. Así, cuanto más alto es dicho nivel, más efectos causan las correspondientes medidas a los ciudadanos y más se dan cuenta de la importancia creciente de los asuntos de integración. En general se puede notar una postura a favor de beneficios y en contra de gravámenes que resultan de las necesidades de promover la integración. Como consecuencia de esto, los políticos nacionales son expertos en el arte de la polémica al asignar los efectos malos para los ciudadanos, las industrias etc. al proceso de integración y sus órganos y, a diferencia de esto, al propagar su autoría en cuanto a los efectos buenos. Por fin, hay que reconocer que el compromiso de las personas que se dedican a los asuntos de integración, su interpretación y evaluación de los correspondientes efectos para los demás depende mucho de su relación con el tema, de su visión personal respecto al alcance de la integración, de sus propios puntos de principal interés y de su voluntad de imponerlos.

La respuesta concluyente a la pregunta previa ofrece entonces tres variantes: Son razones oportunistas, idealistas o pragmáticas por las cuales los planteos de integración entran en un programa de un partido político. Como ya mencionamos anteriormente, los programas se basan en un análisis de la situación del Estado, entendido en el sentido más general posible. Eso abarca también la opinión pública de la población. En ésta se plasman las necesidades para las cuales los políticos quieren buscar respuestas y las correspondientes medidas para satisfacer a sus electores en potencia. Si los partidos quieren ganar las respectivas elecciones de todas maneras, van a argumentar y hacer la propaganda más cercana a las necesidades de los ciudadanos. Si les sirven algunos aspectos de integración, los utilizan. Es el modo oportunista, que busca el éxito a corto plazo. Pero, en general ese no es el caso óptimo en cuanto a los asuntos de un proceso de integración. Más bien se precisa un procedimiento más equilibrado. Quedan entonces los otros dos modos mencionados, el idealista y el pragmático. El primero tiende a planteos más generales y más abstractos, que apuntan a una finalidad ideal y deseable pero bien

³⁰ Véase abajo punto E.1.

futura y por eso alcanzable a largo plazo. A diferencia de éste, el segundo modo – aunque se basa en ideas idealistas– combina éstas con ventajas más indicadas y más concretas que se pueden realizar dentro de menos tiempo que los proyectos idealistas. Depende de la manera de implementar los planteos pragmáticos, es decir de la cantidad necesaria para alcanzar la meta puesta, total o parcialmente, adelantando por ejemplo ciertas medidas, si los proyectos pragmáticos se ubican más en la esfera de corto, mediano o largo plazo. Cuanto menos tiempo demora la realización de los planteos, más comprensibles son las medidas necesarias para implementarlos y cuanto más ventajosos sean los proyectos para los ciudadanos, más alto va a ser el nivel de su aceptación. Eso vale en la misma medida para proyectos en el nivel de un colectivo (sub-)nacional que para proyectos en el marco de un colectivo regional o sea un proceso de integración, si bien lo último tiene un nivel de abstracción bastante alto. Esto puede dificultar tal vez el entendimiento de los ciudadanos para la duración de la implementación de un proyecto o respecto a medidas necesarias concretas a causa de la posible lejanía en cuanto a las realidades de su propia vida diaria, a diferencia de los asuntos que determinan esta vida diaria y que pertenecen a la esfera (sub-)nacional que se pueden arreglar tal vez de manera más directa, inmediata y así más comprensible para los ciudadanos.

Mirando a los inicios de la Unión Europea de hoy, encontramos tanto propuestas idealistas como planteos pragmáticos. El ejemplo más destacado del modo idealista es el plan de la creación de “Paneuropa” de Richard Coudenhove-Kalergi a mediados de los años 1920,³¹ con el cual quería poner los fundamentos a una asociación política-económica con la determinada finalidad de garantizar la paz y la independencia económica en Europa y de Europa.³² Pero su empática llamada resultó demasiado abstracta y con los movimientos nacionalistas de estos tiempos de fondo, pareció además bastante utópica. La historia nos enseñó que primero tenía que tener lugar la segunda guerra mundial, antes que Jean Monnet tuviera más suerte con su propuesta a fines de los años 1940 referente a la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Se basó especialmente en la inclusión – tanto pragmático como constructivo– de las correspondientes industrias alemanas de la Cuenca del Ruhr, anteriormente de particular importancia militar, en los planes de aseguramiento de la paz entre los Estados europeos. Consistió en la combinación del control de la producción y del tratamiento en las mencionadas industrias por un lado y por el otro en la idea de que los socios de esta primera Comunidad Europea pudieran sacar provecho económico de esta gestión bajo la dirección de una Alta Autoridad comunitaria. Así, el previo planteo idealista de establecer un área pacífica en Europa fue concretizado por un aditivo pragmático y sobre todo comprensible para los ciudadanos y de esta manera fue basado en un nuevo fundamento viable. La propuesta de Monnet fue luego afortunada por las coincidencias históricas y personales, cuando los representantes más poderosos de

31 Otros ilustres autores idealistas, que anteriormente presentaron propuestas para una integración europea (con ciertos motivos favorecidos), fueron por ejemplo: MAXIMILIEN DE BÉTHUNE, DUQUE DE SULLY (1560-1641 – poder), WILLIAM PENN (1644-1718 – instituciones), JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1712-1778 – libertad), IMMANUEL KANT (1724-1804 – razón), JOHANN GOTTLIEB FICHTE (1762-1814 – comercio), FRIEDRICH BARÓN DE HARDENBERG ALIAS NOVALIS (1772-1801 – religión), JOHANN GOTTFRIED HERDER (1744-1803 – cultura), KARL CHRISTIAN FRIEDRICH KRAUSE (1781-1832 – federación), GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL (1770-1831 – Estado), CONRAD FRIEDRICH VON SCHMIDT-PHISELDEK (1770-1832 – progreso), compárese FOERSTER, pp. 60 y ss., GOLLWITZER, pp. 70 y ss., y como resumen TÜLLMANN (1999), p. 22.

32 Véase COUDENHOVE-KALERGI, pp. 7 y sig.

Francia (Charles de Gaulle, Robert Schuman) y Alemania (Konrad Adenauer), reconocieron en seguida la oportunidad única que se presentó con este planteo para pacificar la región y arrancar con un desarrollo próspero y por fin la tomaron. Los convenció el momento pragmático de la idea, que dentro de poco tiempo llevó a cabo los desafíos, así que por fin los seis socios fundadores firmaron el tratado constitutivo de la primera Comunidad Europea más o menos un año más tarde.³³ Esta constelación interdependiente entre la política y la economía y las correspondientes ventajas futuras no sólo las reconocieron los políticos, sino también unos cuantos influyentes dirigentes económicos de los Estados Miembros del nuevo creado colectivo regional.

Aquí notamos el poder de la economía. La conectividad ilustrada previamente entre la política y la economía es un componente crucial de la índole de la Unión Europea hasta el día de hoy. En gran parte son los cabilderos de los varios sectores económicos que influyen las acciones de los políticos como multiplicadores y correspondientemente de los partidos y –como vamos a ver más abajo– por fin e indirectamente también la postura de los ciudadanos. Sin embargo, analizar más esta unión notoria entre la economía y la política significaría salirse del tema del presente trabajo. Alcance la comprensión, que el avance de un proceso de integración depende más de la diferenciación entre los intereses organizados y los no organizados así como de las correspondientes interdependencias. Generalmente se puede decir, que se incrementa el bienestar de una sociedad si florecen sus industrias. Si hay buenas perspectivas para la venta de productos (y/o de servicios) de las respectivas empresas, hay necesidades para cubrir la demanda con capacidades productivas. Eso significa que hay más trabajo. En consecuencia sube la demanda para obreros y empleados, hay menos gente desempleada y correspondientemente más dinero disponible para los hogares y su consumo o ahorro. Entonces, si por ejemplo ciertas preferencias aduaneras o la cesión de la libre circulación de determinados elementos productivos llevan a la mejora de dichas perspectivas para las empresas, ellas –o mejor dicho: los empresarios– abogan por la realización de dichos arreglos. Así se comprueba lo que hemos observado anteriormente, que al nivel inicial de un proceso de integración los más afectados directamente son los gobiernos y las empresas. Si las circunstancias ilustradas causan además una mejora de las condiciones de vida de los obreros y empleados, ellos también van a favorecer la implementación de los planteos correspondientes. Entonces, ya con los primeros esfuerzos sostenibles de un proceso de integración obviamente surgen efectos por lo menos indirectos para los ciudadanos, sean empleadores o empleados, gobernadores o gobernados. Cuando los ciudadanos encuentran aspectos de integración, que tienen determinada trascendencia para ellos, estos puntos despiertan su interés. Si además repercuten ventajosamente en sus propios asuntos, van a generar una postura a favor de ello. Lo expresan, como vimos anteriormente, en las respectivas elecciones o votaciones, sean (sub-)nacionales o regionales, y así manifiestan su conciencia colectiva. Según la matriz, que definimos más arriba, la categoría correspondiente de esta acentuación de una *conciencia de integración* normalmente es la *conciencia común*. Podemos constatar entonces, que si bien el impulso para una integración resulta a

³³ Tuvo lugar el 18 de abril de 1951 en París después de ROBERT SCHUMAN haber dictado su famosa charla el 9 de mayo de 1950.

menudo de la esfera económica de una región y por lo tanto de las industrias y empresas asentadas en los Estados Partes, eso depende sin embargo de la aceptación *de facto* y *de iure* por los ciudadanos como titulares de la *conciencia de integración*. Siguiendo este pensamiento, poco a poco eso lleva a la formulación de cierta necesidad de integrarse (más), que a su vez va a causar reflejos cada vez más importantes a la articulación de las políticas nacionales, de la composición de los programas de los partidos políticos hasta la diferenciación –si bien recién en un nivel más alto de integración– si determinados asuntos serán tratados mejor en el nivel nacional o regional –pensando en la palabra clave: subsidiariedad– o incluso si ciertos aspectos deberían ser objeto de una campaña electoral nacional o regional, por ejemplo para el Parlamento de la Unión Europea o en un futuro para el Parlamento del Mercosur.

Así podemos notar el efecto culminativo y el poder que surge de una formulación explícita de una conciencia colectiva. Por un lado, los individuos necesitan determinadas estructuras instrumentales y se sirven de ellas para pronunciar sus ideas, formar mayorías garantizando sus realizaciones y plasmar así sus visiones de comunidad, basándose en intereses comunes. Por el otro, dichas estructuras viven de la participación de los individuos y la exigen. Los ciudadanos, podemos deducir entonces, son los verdaderos titulares de la correspondiente conciencia colectiva, sea (sub-)nacional o regional. Eso significa, que los intereses anteriormente mencionados de los Estados –tanto respecto a lo nacional como en cuanto a lo regional– se deducen de los intereses y así de la respectiva conciencia de sus ciudadanos, que muestra la dimensión de su poder determinante igualmente referente a los procesos de integración.

2. La meta de la integración mercosureña

Como ya mencionamos anteriormente, la estabilidad de un proceso de integración requiere la subordinación de los integrantes bajo una meta que todos tengan en común. Hemos constatado también que la voluntad de alcanzar semejante meta así como la intensidad de realizar las correspondientes ideas determinan no sólo la manera como se agrupan tanto individuos como Estados-nación, sino también el tiempo de cumplimiento. Mientras nos dedicaremos más tarde al aspecto del “cómo” de la integración mercosureña, vamos a tematizar en lo sucesivo el rasgo del “sí”, es decir busquemos la respuesta a la pregunta, ¿por qué y para qué los Estados Partes del Mercosur entraron en dicho proceso de integración?

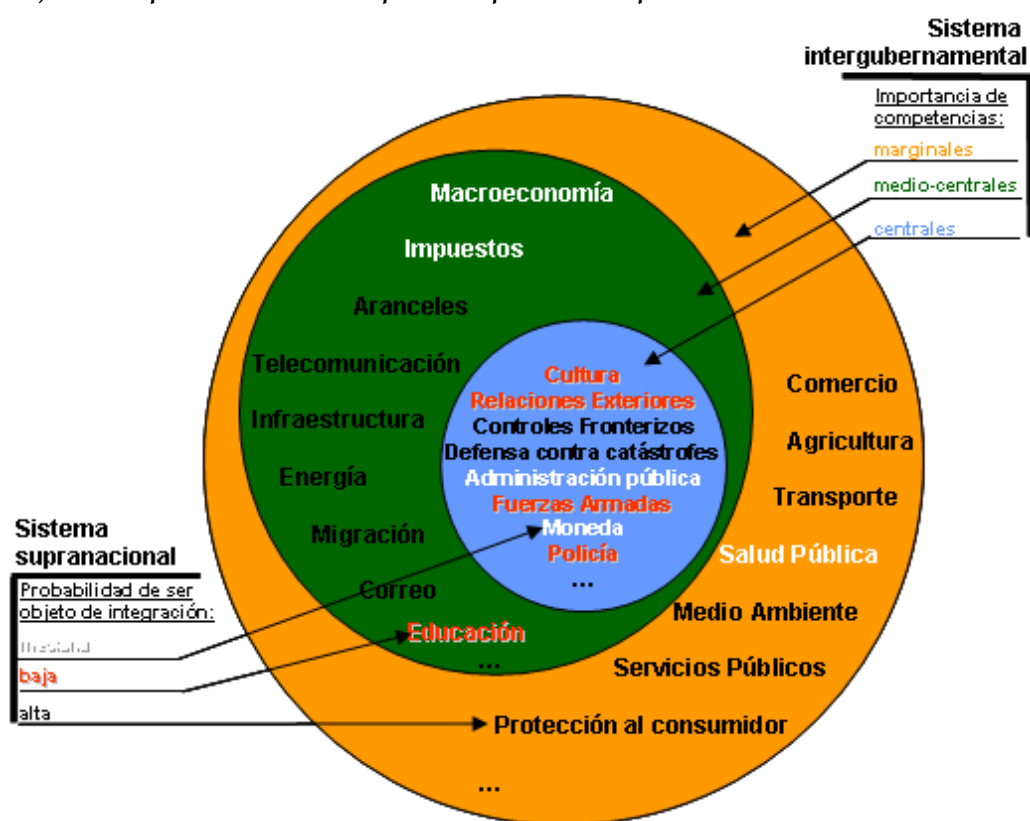
a) Las razones para integrarse

En general, podemos identificar varios motivos para la agrupación de los Estados-nación. Mientras históricamente las dos razones más importantes fueron por un lado la defensa –del territorio y de la independencia estatal– y por el otro la economía,³⁴ se amplió el espectro a causa del considerable incremento de la minuciosidad de las funciones y competencias notadas de los modernos Estados y

³⁴ Compárese TÜLLMANN (2008), p. 98, donde se encuentra una pequeña ilustración de las metas y de la organización de la “Hanse” medieval, del “Deutscher Zollverein” (que podemos traducir con “Asociación Aduanera Alemana”) así como los demás mencionados ejemplos del antiguo “Comonwealth of Nations”, de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y no por último de la Unión Europea.

las interdependencias en las cuales se encuentran hoy en día. Previamente ya mencionamos algunas áreas de actividades, como por ejemplo el comercio en un mundo globalizado, el medio ambiente, la energía, el transporte, las infraestructuras de escala, la seguridad, la salud pública, la migración etc.³⁵ Con estos aspectos de fondo, uno puede poner en duda la plena independencia de los Estados-nación, o por lo menos hasta dónde ésta alcanza. Tiene mucho que ver con el modo como los Estados se vean a ellos mismos, qué trascendencia atribuyan a su independencia y cuáles son los sectores más idóneos, de su punto de vista, para una integración. Podemos observar que hay sectores de competencias del Estado con importancia central, medianamente central o solamente marginal respecto a su soberanía. (Véase: Gráfico 1.) Cuanto más estratégico es un rubro para la perpetuación de su independencia y más la considera ser parte de sus competencias inalienables como atribución existencial, menos avanzada va a ser su disposición para aportarla a un proceso de integración.

Gráfico 1: Importancia de áreas políticas para la independencia estatal³⁶



Fuente: Gráfico elaborado por el autor en base a las correspondientes atribuciones del poder legislativo y ejecutivo en las constituciones de Argentina [Arts. 75 y 99], Brasil [Arts. 48, 49 y 84], Paraguay [Arts. 222, 224 y 238], Uruguay [Arts. 85 y 168] y Alemania [Arts. 73 y 74] así como considerando los Arts. 3, 4 y 6 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea)

Ya hemos constatado más arriba, que el tema dominante en los escalones iniciales de un proceso de integración, como lo representa por ejemplo el Mercosur, es el comercio en forma del intercambio de mercaderías y servicios. Aparte de la

³⁵ Véase arriba punto B.II.1.b.

³⁶ No se trata de un nombramiento enumerativo, es decir cerrado, de las mencionadas competencias estatales.

autoridad fundamental del Estado-nación para prever y legislar las reglas básicas para que pueda funcionar el comercio dentro de su territorio y garantizar además la omisión de falseamientos y distorsiones de competencia entre las empresas de un sector industrial, los asuntos del comercio, en particular la satisfacción de la demanda, pertenecen a la esfera de los propios actores comerciales.³⁷ Si bien el funcionamiento y las cifras claves económicas son importantes para las estadísticas macroeconómicas de los Estados, como ser la balanza comercial o la balanza de pagos en cuenta corriente, el comercio no es de significado estratégico tan importante para los Estados-nación como si fuera en el caso por ejemplo de los asuntos policiales o de las fuerzas armadas. Por lo tanto, en una economía (social) de mercado, el Estado-nación no va a intervenir en las correlaciones entre demanda y oferta, salvo para asegurar que no ocurran situaciones de emergencia. Más bien, son las respectivas empresas e industrias las que detectan a causa de sus actividades las posibilidades y los requisitos del mercado y que pueden reaccionar correspondientemente. Si las empresas comerciales, como consecuencia de lo previamente dicho, consideran necesario ampliar su radio de acción, si ven además ventajas en una integración comercial entre dos o más Estados-nación y la solicitan ante sus gobiernos, aquellos van a propiciarla más fácilmente que si se tratara de una integración respecto a competencias de importancia central, por ejemplo las relaciones exteriores o la moneda.

Sin embargo, como vemos con ayuda del Gráfico 1, una integración comercial afecta también a las competencias estatales de importancia medianamente central (aranceles) y central (controles fronterizos). ¿Qué hacen los Estados-nación? Eso depende mucho del tipo estructural del proceso de integración concreto. Primero puede ser una agrupación intergubernamental, que postula más independencia para los Estados Partes, o segundo se trata de un bloque supranacional, que apunta a más interdependencias entre sus miembros y sus propios órganos. En el caso de un sistema intergubernamental³⁸, los integrantes estructuran sus competencias según la clasificación de asuntos de importancia central, medianamente central y marginal. Además defienden su soberanía de manera, que el supremo poder de decisión referente a la gestión de asuntos de integración permanezca en su propia esfera estatal. En consecuencia de eso, no reconocen ninguna autoridad más alta que ellos mismos ni votaciones por mayoría en la agrupación, porque esto podría significar, que un Estado correría el riesgo de ser derrotado sin haber tenido la posibilidad de hacer uso de un veto. Así consideran a sus competencias centrales como intransferibles. Por lo tanto parece muy improbable, que deleguen partes de sus derechos soberanos en forma de determinadas tareas de importancia central a los órganos del proceso de integración. Sin embargo, parece más posible, que transfieran ciertas competencias marginales, que no disponen de un valor tan estratégico para la independencia estatal, a la administración comunitaria. A diferencia de eso, en el caso de un sistema supranacional, los integrantes se

³⁷ No vamos a considerar en este contexto el significado de los sindicatos respecto a los derechos de los empleados o los requisitos de los seguros públicos, como por ejemplo el seguro de desempleo o de jubilaciones, de las cooperativas para la prevención y el seguro de accidentes laborales, las normas respecto al cumplimiento de fases de descanso por los empleados etc.

³⁸ Vamos a examinar estos dos conceptos (intergubernamental/supranacional) más detalladamente más abajo en el punto F.II.

destacan en general por una disposición bastante grande a favor de una intensa cooperación, incluyendo por ejemplo también votaciones por mayoría. Esta postura ilustra además una vista más progresiva y liberal en cuanto a los aspectos de la propia soberanía. Representa una idea de más confianza mutua entre los integrantes, así que todos creen en una meta comunitaria –más allá de la pura mayor valía económica– que sea alcanzable más fácilmente si cooperan de una manera lo más abiertamente posible. Entonces, aunque parten también de la ya mencionada estructura fundamental de las los tres niveles de importancia de competencias estatales, los Estados Partes de una agrupación supranacional evalúan sus propias competencias no solamente según dicha escala, sino la rompen y superan de manera que las clasifican según el valor y el efecto pragmático y útil que tiene cada rubro para el éxito de la integración intencionada. Eso puede llevar al efecto, que es bien posible encontrar una disposición positiva entre ellos para delegar incluso competencias de importancia central para su propia soberanía a los órganos del proceso de integración, si esto sirve para promoverla y desarrollarla más.³⁹

Volviendo ahora a la pregunta planteada más arriba (*¿Qué hacen los Estados-nación?*), vamos a observar la siguiente diferenciación: Si los Estados Partes de un proceso de integración persiguen el camino intergubernamental, les cuesta más fuerza superar los obstáculos para una verdadera integración comercial, que si los integrantes favorecen la idea supranacional. Esto está fundado en la autolimitación que notamos en el pensamiento menos flexible según el modelo de las esferas de importancia de las competencias estatales, mientras podemos constatarle cierta facilidad pragmática a la evaluación de modo supranacional de las competencias según su valor y efecto útil para la integración.

Por fin, todo es una pregunta de la autognosis de un Estado-nación así como de una ponderación general de los pros y los contras respecto a una cooperación con otros Estados, tal vez vecinos, bajo los puntos de vista de la practicabilidad de una integración y sus ventajas para sí mismo. Dicha ponderación se basa entonces en una evaluación de la razonabilidad de una ejecución o resolución independiente de determinadas tareas estatales y de los gastos que esa causaría. En un segundo paso, se examinan los aspectos pragmáticos de un arreglo compartido de estas tareas por dos Estados o más y las ventajas o desventajas respecto a los gastos o al esfuerzo administrativo necesario. Si al final resulta una mayor valía en forma de menos gastos o menos esfuerzo de parte de los futuros integrantes de semejante agrupación, puede ser que se genere por lo menos una postura positiva a favor de juntarse para llevar a cabo las tareas evaluadas comunitariamente.

b) El significado de las fronteras para una conciencia regional

Según las suposiciones previas, las fronteras nacionales pierden cada vez más su significado histórico y técnico. Anteriormente fueron importantes y necesarias para garantizar la independencia territorial de los Estados-nación. Funcionaron inicialmente como delimitación del territorio nacional de carácter de

³⁹ Como lo vemos en el marco de la Unión Europea respecto a los controles fronterizos en el “Espacio de Schengen” así como en cuanto al gravamen y la repartición de los aranceles.

una línea de defensa, siguiendo por ejemplo ciertas marcas naturales, como ríos, o artificiales, como grados de longitud o de latitud, etc. Desde la creación de los Estados-nación dispusieron del rasgo de definición del alcance físico de las competencias de las respectivas autoridades estatales. Este elemento es el que mantiene todavía su justificación debido al tradicional equilibrio del principio fundamentalmente democrático de los “checks and balances” respecto a un colectivo determinado.

Como ya lo vimos en los capítulos previos, un proceso de generación de voluntad en un Estado de Derecho requiere imprescindiblemente el reflejo articulado por los propios ciudadanos, que se encuentran, según Jellinek, en un territorio concreto y bajo la autoridad de un determinado poder estatal. Una ampliación del alcance más allá de esto no tendría sentido del punto de vista de un Estado-nación pacífico, salvo si pensamos en la creación de algo más grande que represente un solo Estado-nación. Llamémoslo primero regional y segundo ya sea igual si está organizado de modo intergubernamental o supranacional. Entonces, si este colectivo regional fuera autorizado con propias competencias, él mismo requeriría de cierta manera una propia legitimación por los ciudadanos pobladores de los Estados Partes. Serían condiciones ideales, si dispusiera de dicha legitimación respecto a sus órganos ejecutivos y legislativos. Pero ya sabemos, que todavía no existe ningún colectivo regional semejante. Incluso la Unión Europea, que podemos considerar como el colectivo regional más desarrollado en este sentido, sufre de un grave déficit de legitimación en cuanto a sus órganos ejecutivos, dado que los políticos nacionales, que integran las distintas composiciones técnicas del Consejo de Ministros solamente son delegados de sus gobiernos nacionales⁴⁰ y de esta forma no representan un órgano legitimado directamente por un voto de los ciudadanos. Lo mismo es válido, por ejemplo, respecto al Consejo Europeo, quien se compone de los jefes de Estado y del gobierno de los Estados Miembros de la Unión Europea⁴¹, o en cuanto a la Comisión Europea, cuyos miembros son nombrados por los gobiernos nacionales, en forma de una propuesta del Consejo Europeo, y solamente reciben una legitimación más amplia de manera indirecta por la aprobación constitutiva del Parlamento Europeo.⁴² A diferencia de eso, parece más fácil, alcanzar una legitimación directa por encima de las fronteras nacionales para el órgano legislativo de un proceso de integración, como podemos verlo por excelencia en el caso del Parlamento de la Unión Europea. Como una de las críticas más profundas referente al valor y al alcance de esta importante legitimación vemos la limitación todavía existente de las facultades del Parlamento Europeo en relación a las competencias de las cuales disponen los parlamentos nacionales. Pero aunque se trata de una integración supranacional en el caso de la Unión Europea, que proporciona más fácilmente el incremento de las competencias del órgano parlamentario y la trascendencia de su papel en el proceso completo de integración, hay que darse cuenta, que se trata de un desarrollo continuo.

⁴⁰ Véase Art. 16 inc. 2 Tratado sobre la Unión Europea (TUE).

⁴¹ Véase Art. 15 inc. 2 TUE.

⁴² Véase Art. 17 inc. 7 TUE.

Observando entonces el significado actual de las fronteras en los procesos de integración del punto de vista pragmático, notamos una perforación de las fronteras nacionales por lo menos *de facto* –y como vamos a ver más tarde en varios sectores también *de iure*– a causa de los requisitos de la vida moderna económica, de la resolución de tareas y de la superación de problemas que no respetan fronteras algunas. Aunque el tema central del presente trabajo es la conciencia mercosureña, es decir algo regional, parece que ya hablamos demasiado de Estados-nación y de asuntos nacionales. Pero eso es imprescindible para la correcta derivación y el pleno entendimiento del origen de una conciencia regional. Si miramos, por ejemplo, la cita inicial de Monnet, que destaca la faceta ciudadana de la integración al subrayar, que el proceso europeo apunta a unir los seres humanos en vez de juntar solamente los Estados, encontramos un motivo que se repite de cierta manera también en los preámbulos, por ejemplo, de los Tratados Constitutivos de la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero⁴³, de la anterior Comunidad Económica Europea⁴⁴, de la actual Unión Europea⁴⁵ e incluso del Tratado de Asunción⁴⁶, reclamando que tienen la intención de crear “una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos”⁴⁷ para mejorar el estándar, el nivel o sea las condiciones de vida de sus habitantes.⁴⁸

c) Las metas mercosureñas

Tanto explícitamente como principalmente, los Estados Partes del Mercosur persiguen –aparte de los dos ya mencionados motivos (unión entre sus pueblos / mejora de las condiciones de vida)– “la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, [...] para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.”⁴⁹ A primera vista, esta formulación expresa claramente, que la meta principal del Mercosur es el desarrollo económico. ¿Pero se trata de una meta común o comunitaria? Dado que dice el texto “sus mercados” y “sus procesos de desarrollo”, parece que de verdad los integrantes se concentran en sus propias ventajas y que el Mercosur representa un mero instrumento para que cada uno de ellos alcance individualmente su mejor resultado económico y comercial al colaborar con los demás miembros y por supuesto según sus propias capacidades y posibilidades. Podríamos pensar entonces, que el Mercosur es nada más que un club de oportunistas. Pero no es así. Más bien, los Estados Partes tomaron en cuenta el “más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los

43 Véase el quinto punto de consideración del preámbulo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA).

44 Véase el primer punto de consideración del preámbulo del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE).

45 Véase el penúltimo punto de consideración del preámbulo del TUE.

46 Véase el último punto de consideración del preámbulo del Tratado de Asunción (TA).

47 El segundo punto de consideración del preámbulo del Acuerdo de Integración Subregional Andino (“Acuerdo de Cartagena”), con el cual se fundó la “Comunidad Andina de Naciones”, habla del fortalecimiento de “la unión de sus pueblos [...] hacia la formación de una comunidad subregional andina.”

48 Compárese el cuarto punto de consideración del preámbulo del TCECA, el tercer punto de consideración del preámbulo del TCEE, el sexto punto de consideración del preámbulo del TA así como el Art. 1 inc. 3 del Acuerdo de Cartagena.

49 Véase el primer punto de consideración del preámbulo del TA.

principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”⁵⁰ para alcanzar sus metas articuladas en el Tratado de Asunción. Teniendo estas reflexiones de fondo, podemos comparar las metas mercosureñas con las que contienen los convenios de otros procesos de integración, como ser por ejemplo el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN), el Convenio constitutivo de la Asociación Europea de Libre Comercio (CAELC), el Acuerdo constitutivo de la Comunidad Andina de Naciones (ACAN), el Tratado sobre la Unión Europea (TUE) y el renombrado Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), para evaluar al Mercosur según una primera clasificación en el contexto de los demás procesos de integración.

Mientras parece entonces, que los Estados Partes del Mercosur consideran, por lo menos teóricamente, también las necesidades de los demás socios de la agrupación, se esmeran en consecuencia por un progreso equilibrado del conjunto y articularon la voluntad de llegar al nivel de un Mercado Común, que significa más que solamente un Área de libre comercio, las metas puestas tanto en el TCLAN como en el CAELC hablan solamente de finalidades económicas y de ventajas técnicas que buscan sus Estados Partes al integrarse.⁵¹ A diferencia de eso, los objetivos de la CAN son bastante similares a los del Mercosur, aunque parecen un poco más elevados.⁵² Así podemos deducir en general, que hay cierta relación familiar entre los dos procesos de integración sudamericana, no por último a causa de las asociaciones mutuas que existen entre los integrantes de un bloque al otro. La mencionada diferencia en cuanto al nivel de los objetivos se explica sencillamente por el distinto tipo estructural del respectivo proceso de integración. Mientras la CAN está organizada de manera supranacional, entonces se orienta un poco más a una cooperación en vez de una colaboración entre sus integrantes, el Mercosur tiene un planteo explícitamente intergubernamental.⁵³ Por fin, la comparación del Mercosur con los objetivos de la Unión Europea o de la anterior Comunidad (Económica) Europea parece injusta. Pero sirve mucho para la evaluación planteada previamente. La Unión Europea, que como consecuencia del Tratado de Lisboa de 2007 absorbió la Comunidad (Económica) Europea, persigue en relación con la finalidad del Mercosur un planteo muy complejo a causa de sus distintas políticas y competencias. Bajo el objetivo principal de promover la paz, los valores de la Unión y el bienestar de sus pueblos⁵⁴, vemos una gran cantidad de tareas, que apuntan a alcanzar otras metas más detalladas⁵⁵, basándose en una multitud de principios

50 Véase el segundo punto de consideración del preámbulo del TA.

51 Art. 102 TLCAN: “eliminar obstáculos al comercio”, “facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios”, “promover condiciones de competencia leal”, “aumentar [...] las oportunidades de inversión” y “proteger [...] los derechos de propiedad intelectual”; Art. 2 CAELC: “fortalecimiento de las relaciones comerciales y económicas”, “libre circulación de personas”, “liberalización de comercio de servicios y de inversiones”, “proveer condiciones leales de competencia”, “abrir mercados de los abastos públicos” y “protección de los derechos de propiedad intelectual”

52 Art. 1 ACAN: “promover el desarrollo equilibrado y armónico”, “acelerar su crecimiento y la generación de ocupación”,

53 Art. 2 Protocolo de Ouro Preto, si bien esta descripción es válida explícitamente sólo para los “órganos con capacidad decisoria” del Mercosur: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).

54 Art. 3 inc. 1 TUE. Como los valores de la Unión consideramos, según Art. 6 inc. 2 TUE, en particular los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales así como las Tradiciones Constitucionales de los Estados Miembros.

55 Véase Art. 3 inc. 3 TUE, que habla por ejemplo del “mercado interior”, del “crecimiento económico equilibrado”, de “estabilidad de los precios”, de la “lucha contra la discriminación” y de “promover la justicia social, la protección social y la igualdad entre hombres y mujeres”, de “promover la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los

fundamentales⁵⁶. Algunas de las ideas de la Unión Europea las reconocemos en los objetivos del Mercosur. Así podemos concluir que según su planteamiento, parece que el Mercosur dispone de más características de una agrupación de integración que persigue una meta más profunda y amplia que solamente el mejoramiento del comercio o de la economía.

III. Los vínculos entre la teoría y la práctica – el posterior modo de proceder

Concluyendo entonces la parte teórica de la presente investigación, echemos un breve vistazo a la metodología con la cual trataremos los próximos capítulos. Vamos a repasar los hechos de la integración mercosureña en sus seis facetas fundamentales, como ya mencionamos: los aspectos históricos, económicos, jurídicos, institucionales, políticos y sociales. Después de una ilustración de tipo resumen de los principales acontecimientos o de la información más importante en cuanto a la respectiva faceta, someteremos todo esto a una subsunción de lo previamente elaborado. Así podemos examinar si la teoría es válida para el estado y las condiciones en las realidades descritas – o mejor dicho: si la situación real cumple los requisitos teóricos y en qué consiste la contribución del aspecto concreto a la generación o el mantenimiento de la conciencia mercosureña. De este modo vamos a recibir primero seis resultados parciales, que por último combinaremos para constatar el resultado final, es decir si existe una *conciencia mercosureña* o no.

C) La conciencia histórica

A través de la colonización de Latinoamérica por los Portugueses y los Españoles a fines del siglo XV y en consecuencia de la repartición del territorio entre las coronas aragonesa, castellana y lusitana a causa del Acuerdo de Tordesillas del 5 de junio de 1494, también la región, que tematizamos en el presente trabajo, entró en una nueva etapa de la creación de colectivos. Aunque aquí ya existieron colectivos bajo el anterior dominio indígena en forma de tribus, ellos nunca alcanzaron una dimensión de influencia uniforme tan extensa ni de volumen territorial, ni de cantidad de gente como lo vemos en el total de los habitantes y de la superficie de tierra que controlaron y ocuparon estas dos antañas potencias mundiales europeas.⁵⁷ Esta renovación de los paradigmas culturales, que podemos llamar una inicialización moderna para el futuro de dichos territorios⁵⁸, fue el primer paso hacia la fundación de los Estados-nación sudamericanos. Sin embargo,

Estados Miembros” etc.

⁵⁶ Mientras algunos de los principios fundamentales de la Unión Europea se encuentran explícitamente en el texto del TUE (por ejemplo la autorización limitada, la subsidiariedad y la proporcionalidad [Art. 5 TUE], la obligación de lealtad [Art. 4 inc. 3 TUE] etc.), otros son elaborados continuamente por el Tribunal de Justicia Europeo y entretanto tradicionalmente reconocidos, como por ejemplo la aplicación inmediata del Derecho comunitario primario y –con ciertas reservas– del Derecho comunitario secundario y la primacía del Derecho comunitario ante el Derecho interior de los Estados Miembros.

⁵⁷ Para América del Sur podemos comparar la extensión de la zona de influencia de España y de Portugal como mucho con el imperio de los Incas. Pero este afectó solamente una pequeña parte de Argentina y no dominó el territorio que hoy en día forma el Mercosur relevantemente. Para Argentina conocemos entonces los Mapuches, para Paraguay los Guaraníes y para Uruguay los Charrúas. En Brasil estaban radicadas tantas centenas de tribus, que sería demasiado para el presente trabajo mencionarlas. Por lo menos podemos considerar, que en los tiempos precolombinos existieron aproximadamente 1.300 distintas lenguas, que eran habladas en el territorio del Brasil de hoy. (Véase CARNEIRO DA CUNHA, p. 15.)

⁵⁸ Compárese GALEANO, p. 34.

sus pueblos tuvieron que pasar primero por el proceso de independización.⁵⁹ No debe faltar la mención de una faceta relevante del conflicto crónico en aquellos tiempos entre Argentina y Brasil⁶⁰ respecto a la hegemonía sobre el territorio fértil y estratégicamente importante de la llamada Provincia Oriental, el posterior Uruguay.⁶¹ En el mismo contexto hay que considerar la Guerra de la Triple Alianza⁶², que fue provocada por último a través de la declaración correspondiente ante Brasil por parte del presidente del país entonces más progresivo y desarrollado del punto de vista social, educativo, económico, industrial e infraestructural de la región⁶³, Paraguay, a pesar de su pequeña población con relación a sus dos vecinos mucho más grandes. Su decisión se basó no por último en el pensamiento estratégico, que un entendimiento entre Argentina y Brasil podría llevar a un impacto grave y bastante negativo para los dos Estados chicos de la región en cuanto al equilibrio de los poderes.⁶⁴ En consecuencia de la desastrosa derrota en dicho conflicto bélico, Paraguay se convirtió en el país más pobre de la región.⁶⁵ Hablando con interlocutores de los aliados de entonces, aún hoy en día se puede notar cierto sentimiento de culpa referente a la causalidad de los acontecimientos para la actual situación económica etc. de Paraguay.

I. Los esfuerzos históricos de integración respecto al territorio mercosureño

Desde entonces hasta la fundación del Mercosur en 1991 hubo varias ideas e intentos de impulsar el uno u el otro proyecto de integración en la región mercosureña o incluso en un marco más grande, que llamaremos supraregional, porque abarcaron a Sudamérica o a América Latina enteramente.⁶⁶

1. Desde el primer “Pacto ABC” al Tratado de la Cuenca del Plata

Entre 1905 y 1967 notamos cinco propuestas para una integración en particular de Argentina y Brasil, en dos casos junto con Chile.⁶⁷ Cada una tenía otro alcance, se basó en un concepto distinto y finalmente varió en el número de integrantes. Además vemos que tres de los cinco planteos fueron impulsados por Brasil y uno por Argentina. En cuanto al quinto no podemos definir de dónde exactamente llegó la iniciativa original. Primero, en 1905 existió la propuesta brasileña para un sistema bilateral de consultaciones respecto a asuntos de interés común entre los dos socios.⁶⁸ Fue elaborado aún más hacia el plan para un llamado

59 Declaraciones de independencia: Argentina (1810), Brasil (1882), Paraguay (1811), Uruguay (1811/25). Véase un panorama de los tiempos postindependientes de los pueblos latinoamericanos CHEVALIER, pp. 34 y ss.

60 Sean mencionadas en esta ocasión representativamente las mutuas dependencias económicas en cuanto a la yerba mate (producto brasileño/demanda argentina) así como referente al trigo y a la carne (ambos: productos argentinos/demanda brasileña). Véase MONIZ BANDEIRA, p. 122, quién identifica ahí la yerba como “uno de los motivos de la Guerra de la Triple Alianza”.

61 Compárese CAETANO/RILLA, p. 36. Véase también ROTTE, p. 8 y sig., así como BURMEISTER, p. 18.

62 Desde 1864 hasta 1870 entre la llamada Triple Alianza, consistiendo de Argentina, Brasil y Uruguay por un lado y Paraguay por el otro.

63 Véase ROTTE, p. 8.

64 Compárese ÍBIDEM, p. 9.

65 Compárese ÍBIDEM, p. 8.

66 Como lo estima también METHOL FERRÉ, pp. 45 y ss.

67 Véase una ilustración general de los intentos en GARDINI (2010a), pp. 19 y ss.

68 Compárese GARDINI (2010a), p. 19.

“Pacto ABC” entre Argentina, Brasil y Chile, apuntando a garantizar la paz en el Cono Sur a través de la aceptación de reglas comunes previstas para el caso de que un socio rompiera las buenas relaciones mutuas entre los socios.⁶⁹ Después de que había fallado la conclusión de dicho pacto, entre otras razones a causa de la presión política de parte de los Estados Unidos para evitar la fundación de un bloque sudamericano adverso, Brasil planteó en 1940 otra idea de integración bilateral, abarcando el establecimiento de nuevas industrias aún ausentes en ambos países, la exoneración mutua de aranceles, la creación de una unión aduanera (abierta también para otros países), la eliminación gradual de industrias nacionales poco rentables de producción de alimentos y su sustitución por importaciones. Pero tampoco fue realizado debido a los acontecimientos de la segunda guerra mundial.⁷⁰ En la tercera propuesta, 1950 y esta vez de parte de Argentina, reconocemos la retoma de las ideas originales de Rio Branco para un nuevo “Pacto ABC”, ahora respecto a la creación de una unión aduanera trilateral. Falló por último en particular a causa de las reservas políticas de parte del presidente brasileño por un lado contra los impactos económicos de semejante cooperación frente a las relaciones bilaterales con los Estados Unidos como primer socio comercial de Brasil en aquellos tiempos, y por el otro contra posibles efectos negativos respecto al sentimiento político nacional debido a una relación más intensa con el presidente argentino de entonces, Perón.⁷¹ El acuerdo argentino-brasileño de 1961 quería instalar un sistema permanente de consultación e información. Además apuntó a una integración más profunda en los sectores de economía, de finanzas, del derecho y de la cultura y promocionó el progreso en la libre circulación de ciudadanos en el territorio de los socios. Antes de que lo hubieran podido realizar, los gobernadores cambiaron y faltaba el respaldo nacional. La quinta iniciativa fue presentada en 1967, otra vez por Brasil, planteando una unión aduanera explícitamente para los sectores metalúrgico, petroquímico y agrario, falló a causa de la oposición argentina de parte del sector público por razones nacionalistas y del sector privado por sus intereses proteccionistas.⁷²

Tres de los cinco planteos ilustrados anteriormente previeron entonces la creación de una unión aduanera, es decir tenían una fachada bien comercial. Otra propuesta abarcó una considerable amplitud de temas, pero careció conceptualmente de un elevado diseño estructural. Y en sólo un caso, los socios proyectaron incluso la libre circulación de los individuos. Así, parece complicado hasta improbable que las ideas de integración, que fueron causa original para estos intentos, llegaran a la percepción de la gente más allá de la sencilla comprensión, que los Estados Partes establecieran un mecanismo que representaba las buenas relaciones entre ellos, pero sin tener un efecto útil alguno para los individuos. Entonces, no fueron realmente aptos para la generación de una verdadera *conciencia de integración*.

69 Compárese GARDINI (2010a), pp. 19 y sig., quién destaca ahí, que el primer diseño del “Pacto ABC”, planteado por el canciller brasileño, Rio Branco, fue reducido en el transcurso de varias rondas de negociaciones a un contenido residual respecto a la solución de controversias por medidas diplomáticas, arbitraje o investigaciones por una comisión permanente.

70 Compárese GARDINI (2010a), p. 20. Véase también FERNÁNDEZ REYES, p. 170.

71 Compárese GARDINI (2010a), pp. 20 y sig.

72 Compárese GARDINI (2010a), pp. 21 y sig.

A diferencia de eso, el Tratado de la Cuenca del Plata de 1967 entre Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay tenía claramente una intención estratégica: la exploración multilateral del potencial hidroeléctrico de los ríos en la Cuenca del Plata.⁷³ Mientras Brasil quería participar para no quedar afuera de un régimen vecinal sobre este asunto de interés común para los países vecinos, Argentina persiguió la línea de envolver a Brasil jurídicamente para evitar los posibles impactos negativos en cuanto a sus propias construcciones posteriores de centrales energéticas, causados eventualmente por los planes brasileños ya proyectados de represas hidroeléctricas especialmente en el río Paraná. Por lo tanto, Argentina insistió en la incorporación de una cláusula de consultas previas a la realización de proyectos río arriba y pensó que podría domesticar de este modo el impulso constructivo brasileño. Brasil, en cambio, consideró el uso de los recursos acuáticos río abajo como su derecho soberano y no se sintió limitado por las normas del Tratado de la Cuenca del Plata.⁷⁴ Entonces, ya juntando los integrantes del ulterior Mercosur (más Bolivia), vemos que este tratado adelantó de cierta manera los futuros conflictos de asimetrías y de táctica en la región.

2. La fase suprarregional y sus impactos regionales

Aquí vemos principalmente las iniciativas económicas de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), y podemos preguntarnos: ¿Cuál de las dos fue el verdadero primer paso hacia una *conciencia de integración*? La ALALC fue establecida en 1960 por el primer Tratado de Montevideo.⁷⁵ Sus países fundadores⁷⁶ manifestaron su voluntad de crear una Zona de Libre Comercio para expandir el intercambio comercial y mejorar la complementación económica entre sí.⁷⁷ Querían alcanzar esta meta por un régimen de eliminación gradual de los gravámenes relevantes y de todas las demás restricciones de efectos equivalentes a base de la elaboración de listas compulsivas durante un período de doce años. La idea fue basada en el pensamiento “cepalista” de la independización de los Estados-nación de América Latina de importaciones extranjeras y su sustitución por una producción propia o importaciones de otros integrantes de la ALALC.⁷⁸ Esto favoreció en particular a los potentes Estados Partes al generar nuevas opciones para productos que no fueran competitivos en el mercado mundial.⁷⁹ Finalmente, la disposición de los integrantes no parecía tan grande para llegar a un éxito, a pesar de una cantidad considerable de reducciones de gravámenes en el transcurso de las

⁷³ Compárese GARDINI (2010a), p. 23.

⁷⁴ Compárese GARDINI (2010a), p. 24.

⁷⁵ En adelante llamado TM60. El texto se encuentra en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat12859.htm>.

⁷⁶ Fueron: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En 1961 se adhirieron Ecuador y Colombia, en 1966 Venezuela y en 1967 Bolivia. La adhesión solicitada por Cuba en 1962 fue rechazada por las demás Partes Contratantes de entonces. (Véase MAGARIÑOS (2005), p. 9.)

⁷⁷ Hicieron uso del régimen previsto por el Art. XXIV pár. 5 GATT.

⁷⁸ Compárese MAGARIÑOS (2005), p. 10, quien destaca la causalidad de la correspondiente propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), basándose en una teoría de su director de entonces, RAÚL PREBISCH, según la cual “la problemática económica y el desarrollo de América Latina [...] se caracterizaba por una dicotomía entre naciones avanzadas y países rezagados, causada por una relación histórica *centro/periferia*” con raíces en “el deterioro de los términos de intercambio a nivel mundial.” Véase también PEREYRA, p. 2.

⁷⁹ Compárese LANGHAMMER/HIEMENZ, p. 22.

primeras negociaciones.⁸⁰ Más bien, pasó una “década de inercia”.⁸¹ La creciente insatisfacción de los gobiernos llevó al proyecto de la reformulación de la política comercial de la agrupación.⁸² Pero dado que no fue realizada dentro del tiempo adecuado, los Estados andinos se vieron obligados a fundar un propio proceso de integración subregional.⁸³

En el mismo contexto hay que ver las conclusiones de los dos tratados bilaterales de Uruguay a mediados de los 1970, el “Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica” (CAUCE) en 1974 y el “Protocolo de Expansión Comercial” (PEC) en 1975 con Brasil.⁸⁴ Con aquellos instrumentos, los respectivos socios intentaron mejorar el aprovechamiento de sus factores de producción y la complementación de sus economías (PEC) o querían alcanzar la intensificación y diversificación del comercio recíproco, un equilibrio adecuado de la balanza comercial, la coordinación de las actividades industriales y el estímulo de inversiones (CAUCE) a través de la eliminación de los gravámenes y de las demás restricciones al intercambio recíproco de determinados productos.⁸⁵ Por lo menos el CAUCE logró equilibrar los intercambios comerciales entre sus socios, pero no pudo lograr, que implementaran una verdadera integración económica, no por último a causa de obstáculos burocráticos de parte de Argentina.⁸⁶

En la previamente mencionada propuesta para la reformulación de la agenda de la ALALC, reconozcamos además de cierta manera un primer borrador del contenido del segundo Tratado de Montevideo, con el cual instituyeron la ALADI en 1980.⁸⁷ El primer cambio consiste en la proclamación de un nivel de integración más avanzado que querían alcanzar los Estados Partes, aunque fueron exactamente los mismos que integraron la ALALC: un Mercado Común Latinoamericano en vez de una Zona de Libre Comercio. Aparte de esto –o mejor dicho: por lo tanto–, sus objetivos abarcaron –por encima de las finalidades puramente comerciales de la ALALC– aspectos de cierto potencial de producir efectos de percepción más pública, es decir por parte de los ciudadanos. Por ejemplo incorporaron a su nueva agenda de integración entre otros los principios básicos de “convergencia” y de “tratamientos diferenciales”.⁸⁸ Con aquellos satisficieron también las exigencias de

⁸⁰ Compárese MAGARIÑOS (2005), p. 12.

⁸¹ Véase MAGARIÑOS (2005), p. 18.

⁸² Compárese MAGARIÑOS (2005), p. 14.

⁸³ Compárese MAGARIÑOS (2005), p. 15. Respecto a las dificultades de la coexistencia del “Pacto Andino” y de la ALALC a partir de 1969, véase MAGARIÑOS (2006), pp. 107 y ss.

⁸⁴ Compárese MAGARIÑOS (2005), p. 20. Entretanto, el PEC fue adaptado al mecanismo de los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) de la ALADI de tipo Complementación Económica (CE): AAP.CE N° 2.

⁸⁵ En el marco del PEC, el sector automotriz tiene importancia particular, especialmente a partir de la incorporación del “Programa de liberación del sector automotor” por el quinto protocolo adicional al AAP.CE N° 2 (en 1986) y por la incorporación del régimen automotor por el decimoséptimo protocolo adicional al AAP.CE N° 2 (en 1993). Este sector es también muy importante para el CAUCE. (Véase la noticia en el diario uruguayo “La República” del 25 de enero de 2011, que dice que el “embajador de Argentina ante ALADI no firmó la prórroga del CAUCE.” (<http://www.larepublica.com.uy/foto/18119-7293-el-embajador-de-argentina-ante-aladi-no-firmo-la-prorroga-del-cauce-todo-seria-producto-de-una-equivocacion-sedijo-a-la-republica>)

⁸⁶ Compárese BALDINELLI, pp. 4 y 9.

⁸⁷ En adelante llamado TM80.

⁸⁸ Según MAGARIÑOS (2006), p. 294, la habilitación de instituir acuerdos de alcance parcial fue la innovación más importante del TM80, con el aspecto extremadamente decisivo, que su “dinámica estaría dada por la acción de las propias Partes Contratantes.” (Véase IBID., p. 298.)

los Estados Partes intermedios y menores con respecto a su sentimiento de ser perjudicados por asimetrías a favor de los integrantes grandes referente a la generación de efectos comerciales positivos a causa del mejor grado de desarrollo, del mejor potencial económico y de la mejor diversificación industrial de los últimos.⁸⁹ Así agregaron por ejemplo un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER), que contiene una asistencia técnica y financiera. Además se destaca por el principio de flexibilidad pragmática en vez del multilateralismo y la estricta reciprocidad de la ALALC, introduciendo ahora la posibilidad de asociaciones parciales entre sólo algunos de los integrantes.⁹⁰ Por último, los integrantes de la ALADI no definieron plazos para alcanzar el objetivo puesto, seguramente para evitar otro fracaso como el de la ALALC en cuanto a su plan determinado de la eliminación lineal de gravámenes etc.

Entonces, la ALALC fue sin embargo la primera iniciativa de integración económica que proyectó una idea viable apuntando a la mejora de la vida comercial en sus Estados Partes, por fin abarcando casi todos los países de América del Sur más México. Por lo tanto, el uso de la denominación suprarregional parece justificado. Pero debido a su índole estrictamente técnica, no llegó a la percepción por parte de los ciudadanos. Además no sólo se estancó en el nivel de una Zona de Libre Comercio, sino falló al realizar el régimen planteado de amplias desgravaciones y así desilusionó a sus integrantes – aunque fueron ellos mismos quienes bloquearon el progreso. En cambio, la ALADI logró agregar algunos asuntos a la agenda de integración, que afectan más directamente a los ciudadanos por su percepción. Si ellos notan que el mecanismo se ocupa del equilibrio de los integrantes, mejorando así las condiciones de la vida diaria de sus ciudadanos, resulta un sentimiento positivo y colectivo que puede llegar hasta una *conciencia de integración*. No obstante, depende de las dimensiones del proceso de integración concreto así como de su profundidad y sus capacidades para mantener la correspondiente conciencia viva.

3. El Mercado Común entre Argentina y Brasil⁹¹

A base de las conclusiones de una serie de acuerdos bilaterales respecto a varios sectores comerciales y políticos entre Argentina y Brasil,⁹² previstos por la “Declaración de Iguazú” del 30 de noviembre de 1985, los dos países querían manifestar que habían superado finalmente el antagonismo confrontativo y las tensiones militares u otras incertidumbres⁹³ entre sí. Confirmaron además que tenían la intención de aprovechar el reestablecimiento de sus sistemas

⁸⁹ Compárese MAGARIÑOS (2005), p. 12. Las asimetrías se notan también en la creación de grupos de intereses comunes entre las Partes Contratantes: por un lado los Estados grandes y no sólo económicamente potentes Argentina, Brasil y México (ABRAMEX) más Chile y por el otro los llamados GRAN (surge del concepto histórico “Gran Colombia” que representa en el contexto ALALC/ALADI los siguientes integrantes: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) más Paraguay y Uruguay. Mientras los últimos tenían una postura a favor de un “comunitarismo orgánico”, los primeros no querían delegar partes de su propia soberanía. (Compárese MAGARIÑOS (2006), pp. 212.

⁹⁰ Compárese MAGARIÑOS (2006), pp. 192 y 199.

⁹¹ ABREU (1991), pp. 41 y ss., ofrece un panorama bien detallado de la integración argentino-brasileña.

⁹² Esto implementó el llamado Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE/PICAB).

⁹³ Por ejemplo en cuanto a sospechas sobre el carácter de los programas nucleares, que fueron regulados recién en el marco del PICE/PICAB (véase GARDINI (2010a), pp. 76 y 167).

democráticos para solucionar los problemas comunes de manera coordinada.⁹⁴ Fue el impulso inicial para el posterior Tratado de Integración y Cooperación de 1989, seguido por el Acta de Buenos Aires de 1990, que –a su vez– documentó la intención para crear un Mercado Común entre los dos países. En poco tiempo, esto llevó a la conclusión del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP.CE) N° 14 el 20 de diciembre de 1990, bajo el régimen de la ALADI,⁹⁵ instituyendo un Mercado Común entre Argentina y Brasil (MCAB), en el cual previeron la conformación del diseñado programa de liberación hasta el 31 de diciembre de 1994.⁹⁶ Aparte de estar todavía vigente paralelamente⁹⁷ al posterior Tratado de Asunción,⁹⁸ y por encima de las originales intenciones de sacar mutuamente ventajas de este proyecto de integración bilateral, podría ser evaluado sin embargo como un instrumento de flexibilidad creativa considerando la coexistencia del mercado común bilateral por un lado y el cuatripartito por el otro. Tal vez, de esta manera Argentina y Brasil querían prevenir posibles dificultades que podrían ocurrir en una agrupación de a cuatro, mientras sería más fácil, arreglar eventuales discrepancias entre países de intereses económicos comunes, como ya lo vimos respecto a la formación de los grupos de interés en el marco de la ALALC.⁹⁹

II. ¿Por fin, el Mercosur?

El 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay establecieron el Mercosur¹⁰⁰ al firmar el ya mencionado Tratado de Asunción (TA). Lo crearon bajo el amparo institucional y normativo de la ALADI, así que fue aprobado como AAP.CE N° 18. Podemos notar algunas coincidencias entre el TA y el previamente

⁹⁴ Compárese el preámbulo del Acta de Buenos Aires del 6 de julio de 1990 así como el preámbulo del Acta de Amistad Argentino-Brasileña “Democracia, Paz y Desarrollo” del 10 de diciembre de 1986. Para obtener un panorama de los acontecimientos, véase GARDINI (2010a), pp. 64 y ss.

⁹⁵ Según GARDINI (2010a), p. 95, la provisión de la ALADI, otorgándoles a sus Partes Contratantes la posibilidad de establecer acuerdos de alcance parcial, en realidad propició esta forma de integración argentino-brasileña.

⁹⁶ El AAP.CE N° 14 resumió en un único documento todas las concesiones bilaterales entre Argentina y Brasil negociadas hasta entonces en el marco de la ALALC/ALADI. Véase GARDINI (2010a), pp. 94 y sig. En adelante será llamado MCAB (Mercado Común Argentino-Brasileño).

⁹⁷ Argentina y Brasil manejaron la coexistencia de ambos procesos de integración, por un lado el MCAB y por el otro el Mercosur, con plena evidencia. (Esta evaluación resulta de la publicidad con la cual causaron por ejemplo los comunicados paralelos “Argentina-Brasil: cronograma de integración y armonización de políticas”, (p. 78), y “Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay crearán mercado común cuatripartito”, (p. 79) en la misma publicación “Información: América Latina. Integración Latinoamericana”, octubre-noviembre de 1990). Así podían aprovechar el proyecto bilateral como vanguardia para sus planteos en el marco cuatripartito.

⁹⁸ Vemos un caso paralelo respecto al TLCAN y el anteriormente concluido TLC entre los EE.UU. y Canadá, que también sigue vigente al lado del acuerdo trilateral. (Véase: Informe del gobierno canadiense del 3 de octubre de 2007, “Fast Facts: Canada-U.S. Free Trade Agreement and NAFTA”, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/assets/pdfs/fast-facts-US-en.pdf>.)

⁹⁹ Podemos pensar por ejemplo en el sector de la industria automotriz, el cual es objeto de varios protocolos adicionales al AAP.CE N° 14, recién después de la conclusión del Tratado de Asunción. Más allá de eso, un ejemplo muy actual para esta tesis tuvo lugar en el encuentro de las presidentas de Argentina y Brasil en Buenos Aires el 3 de febrero de 2011, en el cual suscribieron por ejemplo 13 acuerdos bilaterales, entre otros un proyecto de dos reactores nucleares de investigación multipropósito. Además aprovecharon esta ocasión para destacar el rol importante que tienen ambos países y que quisieran plasmar un “polo que tenga un rol estratégico en la región”. (Compárese el comunicado del Mercosur-ABC del 3 de febrero de 2011 - <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?idNota=2718&idSeccion=3>.)

¹⁰⁰ Los Estados Partes favorecieron la denominación “Mercado Común del Sur”, propuesta por el coordinador de la delegación paraguaya para las negociaciones preparatorias, ANTONIO LÓPEZ ACOSTA, dado que corresponde por un lado a la finalidad del bloque crear un Mercado Común, y por el otro señala la disposición ante otros integrantes de la ALADI respecto a una futura adhesión suya. El acrónimo “Mercosur” fue inventado por el subsecretario argentino para comercio internacional, RAÚL OCHOA. (Véase GARDINI (2010a), p. 95.)

tematizado AAP.CE N° 14 entre Argentina y Brasil (MCAB).¹⁰¹ Estas abarcan en particular el programa de liberación (comercial) entre los respectivos socios, no sólo respecto a la fecha idéntica prevista para el cumplimiento final de la eliminación de los gravámenes y demás restricciones aplicadas en su comercio recíproco (el 31 de diciembre de 1994), sino también por 99,99 % el cronograma de “rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas” (Art. 5 inc. a TA, Art. 7 MCAB).¹⁰² Pero al seguir con la comparación, notamos que el TA abarca mucho mucho más de lo que regula el MCAB. El TA prevé, por ejemplo, en su Art. 1 explícitamente la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los integrantes, el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC), la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales así como la armonización de las legislaciones de sus socios en las áreas pertinentes.¹⁰³ A diferencia de esto, el MCAB postula la “creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común” entre Argentina y Brasil (Art. 1 inc. a) así como la optimización de la “utilización y movilidad de los factores de producción” (Art. 1 inc. b). Si bien tenemos que considerar que el MCAB se refiere al acervo argentino-brasileño colocado anteriormente en el marco de la ALALC/ALADI¹⁰⁴ y en el Art. 4 del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil del 29 de noviembre de 1988 está previsto por ejemplo “la coordinación de las políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales”, que fue implementada posteriormente por un “protocolo relativo a la coordinación de las políticas macroeconómicas”,¹⁰⁵ parece que los socios del MCAB querían concentrarse aún más en los asuntos puramente comerciales y técnicos que lo que establecía el TA.¹⁰⁶ Aparte de que vamos a ver más adelante que el contenido del MCAB no cumple realmente con los requisitos materiales de un Mercado Común, parece obvio que los socios tenían la intención de instituir una “unión aduanera plus”. En cambio, dado que con el TA se agregaron dos nuevos integrantes fue necesario, formular los principios, mecanismos e instrumentos rectores para llevar a cabo la integración mercosureña explícitamente en el texto del nuevo acuerdo cuatripartito.

1. La fundación en 1991

Aunque a primera vista, la fundación del Mercosur parece ser el paso lógico hacia una extensión del MCBA, como dice el Art. 27 del tratado bilateral, mirándolo

101 GARDINI (2010a), p. 95, califica el contenido del MCAB de ser lo realmente importante, así que los contenidos agregados en el TA no causaron malentendidos o discrepancias entre las contrapartes del TA. Además destaca, refiriéndose a una entrevista con F. Peña, que Paraguay y Uruguay aceptaron plenamente la importancia y el correspondiente papel de los dos grandes socios del Mercosur. No obstante, hay que darse cuenta que el MCAB abarca solamente bienes (“mercaderías” – según el primer punto de consideración de su preámbulo, “bienes” – según Art. 2, “productos” – véase por ejemplo Arts. 5, 6, 14, 15, 16 etc.), mientras el TA incluye también explícitamente servicios y factores de producción (véase por ejemplo su penúltimo punto de consideración o Art. 1 objetivo 1).

102 La ausencia de la columna para el “1°/I/91” en el TA, se puede explicar sencillamente con la no existencia del Mercosur en aquel momento.

103 Véase Art. 1 TA.

104 Véase primer punto de consideración del preámbulo del MCAB. GARDINI (2010a), p. 95, consta que se encuentra la mayoría de los principios rectores del Acta de Buenos Aires tanto en el MCAB como en el TA. BOUZAS (1993), p. 5, le segunda en cuanto a la retoma de los principios por el TA.

105 Véase FERNÁNDEZ REYES, p. 171.

106 En cambio, excluyeron del alcance del TA a determinados sectores industriales, que sometieron a un tratamiento particular: azúcar (CMC/Dec. N° 19/94, véase también: 9° Protocolo adicional al AAP.CE N° 18) y automotriz (CMC/Dec. N° 29/94, véase también: 31° Protocolo adicional al AAP.CE N° 18).

de cerca un espectador objetivo podría pensar que se trata más bien de una variación del “juego de las sillas” respecto a la composición de los socios. Principalmente, Argentina y Brasil pensaron en una ampliación por Chile y Uruguay.¹⁰⁷ El primero ya tenía cierta “trayectoria ABC” con los socios del MCBA, y el último no sólo integró el régimen de la Cuenca del Plata junto a sus vecinos mayores, sino participó –a partir de su democratización en 1985– también frecuentemente en sus cumbres bilaterales.¹⁰⁸ Por lo tanto el gobierno uruguayo decidió en 1988 ser asociado a algunos protocolos del PICE/PICAB y expresó después de la conclusión del Acta de Buenos Aires su voluntad de adhesión al Mercado Común entre Argentina y Brasil.¹⁰⁹ En cambio, Chile rechazó la invitación a participar, dado que le alcanzaba el establecimiento de una Zona de Libre Comercio¹¹⁰ en vez de un más complejo Mercado común con más concesiones y obligaciones –afectando por ejemplo su bajo nivel de aranceles. Además temió las consecuencias que podrían resultar de la crónica inestabilidad macroeconómica en particular de Argentina y Brasil.¹¹¹ Entonces, Chile fue reemplazado por Paraguay, que originalmente fue previsto por los dos socios grandes como candidato para una segunda ronda de ampliación, junto con Bolivia.¹¹² Con Paraguay, ya hubo proyectos de integración –aparte de la cooperación en el marco de la Cuenca del Plata– como por ejemplo con Argentina en cuanto a la represa binacional de Corpus¹¹³ o junto con Brasil la hidroeléctrica binacional Itaipu. Finalmente, a pesar de las obvias asimetrías entre Paraguay, Argentina y Brasil, el riesgo financiero para el país económicamente más pequeño de la agrupación de quedar excluido habría sido más alto que el precio que tenía que pagar al participar en el Mercosur.¹¹⁴

Queda claro, entonces, que los socios *de facto* decisivos son los de más peso económico, Argentina y Brasil, aunque teóricamente se trata de una asociación entre iguales. Ellos determinan el rumbo general de la agrupación según sus preferencias o necesidades de escala y les dejan a los socios pequeños las pretensiones de equidad.¹¹⁵ Aquí, se nos muestra de manera muy destacada la discrepancia irracional entre la postura de soberanía estatal y el pensamiento progresivo-pragmático. Mientras el primer enfoque se expresa en general de modo defensor-proteccionista al hacer referencia a la soberanía de un Estado como último

107 Compárese FERNÁNDEZ REYES, p. 171. En cuanto a los motivos y el proceso de la adhesión inicialmente de Uruguay al Mercosur, véase BIZZOZERO REVELEZ, pp. 353 y ss., así como ABREU (2007), pp. 93 y ss.

108 Compárese GARDINI (2010a), p. 93.

109 Compárese GARDINI (2010a), pp. 93 y sig.

110 Esto no podía sorprender realmente ni a Argentina ni a Brasil, a causa de sus negociaciones con Chile sobre la fundación de una Zona de Libre Comercio entre los tres como motor de la integración en el Cono Sur. (Compárese el correspondiente comunicado “Argentina impulsa la integración con Brasil y Chile”, en: “Información: América Latina. Integración Latinoamericana”, junio de 1990, p. 50.)

111 Compárese FERNÁNDEZ REYES, p. 172, y GARDINI (2010a), p. 93.

112 Compárese GARDINI (2010a), p. 93.

113 Véase el comunicado “Progresos en la integración entre Argentina y Paraguay” en: “Información: América Latina. Integración Latinoamericana”, junio de 1990, p. 48.

114 Compárese GARDINI (2010a), p. 94.

115 Respecto a la motivación de Argentina y Brasil, compárese “Documento 3: Quince años de Mercosur”, en: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER / CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (ed.), “Reflexiones para un Mercosur viable”, Montevideo, 2006, p. 62. Otra prueba podríamos reconocer en la conclusión del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) entre Argentina y Brasil como 34° Protocolo adicional al AAP.CE N° 14, que –según TORRENT, p. 53.– no sólo viola las reglas del Mercosur de manera grave, sino que Argentina y Brasil trataban “de no extender a Paraguay y Uruguay los derechos que [se] reconceden” ellos mutuamente.

recurso para proteger por ejemplo las propias posiciones o competencias estatales, el segundo tiene carácter exigente, impulsando los demás integrantes hacia un avance en determinados temas. Por lo menos en el caso de la soberanía no importa, si se trata de una argumentación y constelación ventajosa o no de sólo un integrante o más, tampoco el tamaño del Estado que rechaza o exige ni su trascendencia estratégica o económica, porque vale lo mismo cada voz. No obstante es obvio, que lo más grande e importante que sea un Estado, más distendido puede tratar los deseos expresados por otro integrante o los demás, y al revés. Pero sí es relevante para la decisión fundamental de los integrantes a favor o en contra del respectivo tipo estructural del proceso de integración: intergubernamental o supranacional.¹¹⁶ En nuestro contexto mercosureño notamos como ejemplo ilustre las posiciones de Argentina y Brasil por un lado frente a la pretensión paraguaya, por el otro, antes de su adhesión de adecuar su compromiso financiero en relación a sus datos económicos, que por fin fue rechazada con el argumento que se trata de un conjunto de iguales.¹¹⁷ Al contrario encontramos la constelación opuesta, que los dos socios más grandes se refieren a su soberanía, cuando rehúsan tendencias supranacionales, porque les cuesta mucho desistir de su influencia y control al delegar competencias a los órganos comunitarios del proceso de integración.¹¹⁸

Los mecanismos del Mercosur, que proyectaron sus Estados Partes en el Art. 1 TA junto con el Art. 5 TA para alcanzar sus metas comunitarias¹¹⁹, son sobre todo (1) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, en particular a través de la eliminación de los derechos aduaneros, de restricciones no arancelarias y de cualquier otra medida equivalente a la circulación de mercaderías, (2) el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y de una Política Comercial Común (PCC) y (3) la coordinación de sus políticas macroeconómicas y sectoriales así como la armonización de sus legislaciones en las áreas pertinentes. Como ya mencionamos previamente, el cronograma del régimen de desgravación arancelaria correspondió casi exactamente al del MCAB – también en cuanto al plazo de su realización final, aunque el texto prevé una extensión por un año a favor de Paraguay y Uruguay.¹²⁰ Pero dado que esta concesión no consideró suficientemente la trascendencia y la dimensión de las asimetrías existentes entre los grandes socios del Mercosur y los pequeños, el Tratado de Asunción albergó el brote de haber pretendido demasiado, ya desde su conclusión. Parece que nadie de los integrantes aprendió bien las lecciones de los anteriores proyectos de integración, que ilustramos más arriba, en particular las de la ALALC con su cronograma determinado pero exagerado para sus integrantes aunque se trató de un plazo larguísimo.¹²¹ Así, no cumplieron con los plazos del cronograma.¹²² El llamado

116 Esto va a ser elaborado más adelante aún más detalladamente de lo que ya lo hicimos en el contexto del Gráfico 1 (véase arriba punto B.II.2.a.).

117 Compárese GARDINI (2010a), p. 94.

118 Compárese GARDINI (2010a), p. 95.

119 Véase punto B.II.2.c.: aceleración del desarrollo económico, unión entre sus pueblos y aumento de las condiciones de vida.

120 Véase Art. 1° inc. 2 Programa de Liberación Comercial (Anexo I del TA).

121 Eso se muestra también en la cantidad de exclusiones del cronograma de desgravación, descritas en el Artículo 6° del Programa de Liberación Comercial (Anexo I del TA).

122 Para obtener una primera impresión de la exigente programación del cronograma del Mercosur, véase la Decisión del CMC N° 1/92, que previó en 30 páginas un denso sistema de plazos.

“período de transición” (Art. 3 TA) desde la entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 1994 fue renombrado a “etapa inicial”¹²³. Por lo menos, los Estados Partes lograron antes del vencimiento de dicho plazo la definición detallada de la estructura institucional de la agrupación por el Protocolo de Ouro Preto¹²⁴, el Arancel Externo Común (AEC)¹²⁵ así como la implementación del Régimen de Origen¹²⁶. El concepto nuevamente inventado del “período de transición” fue prorrogado entonces hasta el año 2000,¹²⁷ pero sin plasmarse en resultados dignos de mención. Más bien, se trataba de otra etapa de prorrogación y estancamiento.¹²⁸ Entonces, los integrantes llegaron a la comprensión, que el Mercosur necesitaría un relanzamiento, para acordarse del original impulso integracionista del cual partieron al fundar el bloque.

2. El relanzamiento en 2000 y nuevos aspectos adicionales de la integración

La llamada “Agenda de Relanzamiento del Mercosur”¹²⁹ apuntó a varios aspectos de los objetivos de la agrupación, entre otros el libre comercio de bienes, la incorporación de la normativa del Mercosur al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias y del arancel externo común, la coordinación macroeconómica etc. Si vemos el espectro de las tareas pendientes que necesitaron una renovación –o mejor dicho una reorientación– para lograr el funcionamiento adecuado de conformidad a lo dispuesto en el Tratado fundador de Asunción, no sorprende realmente, que el proceso de integración mercosureño no pudiera avanzar. No obstante, tenemos que darnos cuenta, que justamente a fines de los años 1990 y principios del nuevo milenio tuvo lugar la gran crisis económica de Brasil y luego de Argentina, que afectó muy gravemente a la región. Dado que los Estados Partes se ocuparon individualmente de la resolución de las dificultades que surgieron, parece un éxito muy considerable que sin embargo alcanzaran un entendimiento a partir del relanzamiento en los siguientes cuatro puntos: (1) La aprobación del Protocolo de Olivos para la reestructuración del sistema de solucionar controversias¹³⁰ significó un avance sumamente importante para el aumento de la credibilidad del bloque en su capacidad de tratar las disputas relacionadas al tema de la integración. (2) El añadido del sector de asesoría técnica al espectro de tareas de la “Secretaría Administrativa del Mercosur”, no sólo llevó al cambio del nombre de aquel órgano a “Secretaría Técnica del Mercosur”, sino puede ser interpretado como un primer

123 Compárese FERNÁNDEZ REYES, p. 175.

124 “Protocolo (de Ouro Preto) adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur”, del 17 de diciembre de 1994.

125 CMC/Dec. N° 22/94 del 17 de diciembre de 1994.

126 Por el 8° Protocolo adicional al AAP.CE N° 18 del 30 de diciembre de 1994.

127 Por el “Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000” (CMC/Dec. N° 9/95). Esto se basó en el Programa de Trabajo de Las Leñas (CMC/Dec. N° 1/92) y sus siguientes prorrogaciones. Véase FERNÁNDEZ REYES, p. 190.

128 Véase para el período entre 2000 y 2003 por ejemplo las decisiones prorrogativas del CMC N° 07/01, 16/01, 06/02 y 10/03. (Compárese POLÓNIA RIOS, pp. 17 y ss.) Para los años después hasta el día de hoy, véase por ejemplo las decisiones del CMC N° 51/04, 11/05, 14/07, 17/07 y 06/08. De manera eufemística, el propio Mercosur caracteriza esta situación como sigue: “Una de las grandes virtudes del MERCOSUR es haber logrado que el proceso de negociación se realizara sobre bases realistas, razonables y flexibles. Es decir, el gran mérito del MERCOSUR fue mantener el proceso integrador adaptando los instrumentos con flexibilidad a las realidades de los cuatro países. El resultado es el MERCOSUR posible, [...]” (Véase http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=408&site=1&channel=secretaria.)

129 Decisiones del CMC N° 22-32/2000 del 29 de junio de 2000.

130 Del 18 de febrero de 2002.

paso en rumbo de un futuro carácter más supranacional del bloque.¹³¹ (3) La creación de la “Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur” como foro preparativo de las decisiones del Consejo del Mercosur (CMC).¹³² Por último, (4) la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, que sustituyó a la anterior Comisión Parlamentaria Conjunta, ella misma fundada por el Protocolo de Ouro Preto, que llevó a la inauguración del verdadero foro de representación electo de los ciudadanos de los Estados Partes.¹³³ Eso puede ser evaluado como otro paso importante hacia una posible supranacionalización del Mercosur.

Quedan entonces por considerar dos acontecimientos dignos de mención, que seguramente influyeron en la creación de una *conciencia de integración* respecto al Mercosur. Primero tenemos la solicitud venezolana de adhesión al Mercosur como miembro pleno.¹³⁴ De parte del Mercosur, hay que evaluarla en el contexto de su autognosis de ser “un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina.”¹³⁵ Además el Art. 20 TA declara explícitamente la posibilidad de adhesión para los integrantes de la ALADI, que a su vez prosigue la meta *de facto* de la integración económica subcontinental de la ALALC.¹³⁶ Por el otro lado, Venezuela ya era Estado Asociado del Mercosur desde fines de 2004.¹³⁷ Antes de solicitar la plena pertenencia a la misma agrupación en 2005, se retiró de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de la que era Estado Parte hasta entonces, a causa de sus objeciones ante los tratados de libre comercio individuales de Perú y de Colombia con los Estados Unidos de América.¹³⁸ Aparte de que la adhesión al Mercosur ampliaría mucho las posibilidades comerciales de Venezuela y correspondería más a su potencial económico,¹³⁹ parece que no lo vaya a lograr por lo menos a causa de la resistencia de algunas fracciones del parlamento paraguayo. Aquellos diputados destacan la carencia absoluta de democracia en Venezuela¹⁴⁰ y reclaman así el no cumplimiento del Protocolo de Ushuaia por el

131 Causado por CMC/Dec. N° 30/02 del 6 de diciembre de 2002. Compárese para esta interpretación supranacionalista POLÓNIA RIOS, p. 17.

132 Por CMC/Dec. N° 11/03 del 6 de octubre de 2003.

133 Por CMC/Dec. N° 23/05 del 8 de diciembre de 2005. (El Protocolo Constitutivo se ubica en el Anexo de dicha decisión.) El propio acto constitutivo del Parlamento del Mercosur tuvo lugar el 6 de diciembre de 2006 en el Palacio Legislativo de Uruguay en Montevideo.

134 Aprobada por CMC/Dec. N° 29/05 del 8 de diciembre de 2005.

135 Véase 5° punto de consideración del preámbulo del TA.

136 Respecto a la ALADI: Véase 3^{er} punto de consideración del preámbulo del TM80 y Art. 1 TM80; en cuanto a la ALALC: No habló explícitamente de “integración latinoamericana”, pero apuntó a esta meta concluyentemente por sus disposiciones y provisiones.

137 Véase CMC/Dec. N° 42/04 del 16 de diciembre de 2004.

138 Véase MALAMUD, p. 1, y JÁCOME, p. 26. Compárese además http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_49240_0/4924980.stm.

139 A base de estadísticas de 2005, la dimensión comercial del Mercosur supera la de la CAN por factor 16,67 o 1.567 % (compárese MALAMUD, p. 2). RIOS/MADURO, pp. 51 y ss., otorgan un panorama muy detallado sobre la situación económica de Venezuela en relación al Mercosur. La actuación del presidente venezolano y de sus ministros claves alrededor de los días al formular la solicitud de adhesión al Mercosur y del retiro de la CAN ilustran MONIZ BANDEIRA, pp. 513 y ss., así como MALAMUD, pp. 4 y ss.

140 Compárese el artículo “Paraguay replica: Venezuela no ingresará al Mercosur porque no es una democracia plena” en el portal “infobae.com”, entrada del 9 de febrero de 2010 (<http://america.infobae.com/notas/5195-Paraguay-replica-Venezuela-no-ingresara-al-Mercosur-porque-no-es-una-democracia-plena>.) Véase también el artículo “Mercosur: Paraguay lehnt weiterhin Aufnahme von Venezuela ab” en el portal “latina-press.com”, entrada del 5 de agosto de 2010 (<http://latina-press.com/news/38536-mercotur-paraguay-lehnt-weiterhin-aufnahme-von-venezuela-ab/>).

Estado adherente.¹⁴¹ Por lo tanto, puede ser que la única alternativa factible para el gobierno venezolano sea el reintegro a la CAN para garantizarles a las empresas e industrias de Venezuela un marco jurídico-comercial que les dé la seguridad necesaria para un próspero desarrollo de sus proyectos.¹⁴² Con esta información de fondo, que Venezuela todavía no es Estado Parte del Mercosur ni es seguro, si lo va a ser algún día, causa una impresión muy rara la inclusión pública de Venezuela a través de ciertos hechos simbólicos. Así aparece por ejemplo la bandera venezolana oficialmente al lado de aquellas de los demás Estados Partes en la sede de la Secretaría Técnica del Mercosur.¹⁴³ Además está incluido el territorio venezolano en algunas ilustraciones destacadas respecto al Mercosur.¹⁴⁴ En consecuencia, hay que preguntarse, por qué y para qué aparece Venezuela en particular en un contexto dominado por el propio Mercosur de manera que sugiere –o mejor dicho: anticipa– un estatus del país que todavía no tiene. Podemos suponer que se trata de una señal de buena voluntad de los demás Estados Partes que persigue la intención de motivar al país candidato. Pero exactamente aquí se abre la brecha del déficit de legitimación, que ya encontramos en el marco de nuestras observaciones anteriores respecto a la Unión Europea. Tenemos que darnos cuenta de quién actúa en el caso concreto en el nombre del Mercosur. Es el Consejo del Mercado Común (CMC) que se compone de los cancilleres y de los ministros de economía de los Estados Partes del Mercosur.¹⁴⁵ Considerando ahora las dificultades justamente en los parlamentos de Brasil y de Paraguay respecto a la aprobación de la solicitud venezolana por adhesión al bloque, parece ser más una prueba de fuerza entre los órganos ejecutivos y legislativos de los Estados Partes. Así parece que de cierta manera los representantes nacionales en el CMC entendieron muy bien la trascendencia del concepto de Kant del “poder normativo de lo facto”, que significa en nuestro contexto, que se genera una percepción en la sociedad de pertenencia (*de iure*) de Venezuela al Mercosur, si está promocionado, publicado y reiterado suficientemente (*de facto*) de manera simbólica. En otras palabras podríamos llamarlo la creación de una *conciencia de integración* para el Mercosur utilizando una herramienta de tipo “profecía auto-ejecutiva”.

El otro acontecimiento ya mencionado previamente con cierto significado para la *conciencia de integración* en el Mercosur es la fundación de la “Unión de

141 Venezuela se adhirió al Protocolo de Ushuaia (sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur) del 24 de julio de 1998 el 19 de junio de 2005, aprobado por CMC/Dec. N° 16/05. Otro argumento anterior en contra de la aprobación de la adhesión de Venezuela al Mercosur fue la serie de expropiaciones de empresas privadas venezolanas y el régimen agresivo ante los medios críticos. (Compárese el artículo “Los sueños de Chávez con Mercosur están 'a punto de dar al traste'”, en el portal “Noticias 24”, entrada del 9 de marzo de 2009 (<http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/25980/los-suenos-de-chavez-con-mercosur-estan-a-punto-de-dar-al-traste/>.) Una ilustración bien detallada y equilibrada sobre la temática de la adhesión pendiente de Venezuela al Mercosur presentan DREYZIN DE KLOR/MORALES, pp. 44 y ss. así como pp. 80 y ss.

142 El plazo de cinco años para absolver la desintegración de Venezuela de la CAN vencerá el 21 de abril de 2011. Compárese ROJAS JIMÉNEZ (<http://comunidades.semana.com/entrada-blog/venezuela-possible-reintegro-can/4972.aspx>).

143 Compárese el artículo “Venezuela, sin ser socio pleno, pisa fuerte en el Mercosur”, en el portal “abc.com.py”, entrada del 1 de diciembre de 2009 (<http://www.abc.com.py/nota/52006-venezuela-sin-ser-socio-pleno-pisa-fuerte-en-el-mercosur/>)

144 Por ejemplo en la página web-intermediario del propio Mercosur: <http://www.mercosur.int/msweb/Portal%20Intermediario/>. Aparte de esta fuente oficial primaria, Venezuela aparece también en publicaciones de otras instituciones como integrante igual a los verdaderos cuatro Estados Partes: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/cf/MERCOSUR.png>, http://www.argentour.com/images/mapa_mercosur.jpg. Incluso en la lista de Estados Partes del Mercosur de la Dirección General de la Comisión de la Unión Europea está nombrado correspondientemente (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/>).

145 Art. 4 Protocolo de Ouro Preto (en adelante: POP).

Naciones Suramericanas” (UNASUR) el 23 de mayo de 2008. Como sucesora de la “Comunidad Suramericana de Naciones”, establecida anteriormente el 8 de diciembre de 2004, quisiera ampliar el alcance de este proceso de integración subcontinental a largo plazo también (1) a la “concertación y coordinación de las políticas exteriores” de los Estados Partes, (2) al sector económico-comercial y por fin (3) a la “integración física, energética y de comunicaciones”.¹⁴⁶ Por lo tanto el Tratado Constitutivo de la agrupación prevé aparte de dos objetivos que se dirigen al exterior del bloque (“participación de UNASUR en el escenario internacional” [Art. 3 inc. a] e “intercambio de información y de experiencias en materia de defensa” [Art. 3 inc. s]) varios objetivos que apuntan a una consolidación endógena de la agrupación nuevamente formada, como la erradicación del analfabetismo (Art. 3 inc. c), la integración financiera (Art. 3 inc. f), la superación de las asimetrías (Art. 3 inc. h), la consolidación de una identidad suramericana (Art. 3 inc. i), la seguridad ciudadana (Art. 3 inc. t) etc. El objetivo denominado en primer lugar, demuestra perfectamente que los integrantes de la UNASUR entendieron los requisitos dispuestos en los tiempos actuales, que la voz de un solo Estado-nación no vale mucho, si no dispone de una destacada dimensión económica o militar. Pensando entonces en un aumento del entendimiento mutuo, el esfuerzo para alcanzar una cohesión más profunda entre los socios del bloque vale la pena. Respecto a la mejora del potencial económico-comercial, los Estados Partes manifestaron su intención de apuntar a una convergencia entre el Mercosur y la CAN bajo el techo único de un “Área de Libre Comercio Suramericana” (ALCSA), para aprovechar sus logros y avances ya realizados por ellos.¹⁴⁷ Pero las discrepancias de pareceres que ocurrieron justamente respecto a este planteamiento –la pretensión del primer secretario general designado de la UNASUR de instituir un solo organismo encargado de la administración de la agrupación político-económica por un lado y por el otro las objeciones de algunos mandatarios de los procesos de integración ya existentes– llevaron a la renuncia del primero recién un día antes de la celebración de la firma del mencionado Tratado Constitutivo.¹⁴⁸ Así queda claro que la UNASUR carecerá hasta nuevo aviso –debido a un cambio de opinión de los potentes integrantes de la legitimación– del sumamente importante mandato económico-comercial. Quieren conservar su propia soberanía estatal y niegan la necesidad de someter sus intereses individuales como Estado-nación con un considerable éxito económico a un interés comunitario superior. Aunque formularon sus honorables intenciones para garantizar por ejemplo la paz, la solidaridad, la autodeterminación de los pueblos, la democracia, los derechos humanos,¹⁴⁹ dicha proclamación no quedará más que en una declaración de intenciones, comprobando una vez más el experiencia, que no todo lo escrito necesariamente será cumplido. En la medida que las acciones de la UNASUR mantengan un nivel bien abstracto y no alcancen la percepción de los ciudadanos con efectos positivos y palpables, ésta no va a

146 Compárese SANAHUJA, p. 31.

147 Compárese 7° punto de consideración del preámbulo del Tratado Constitutivo de la UNASUR. Según SANAHUJA, p. 31, el concepto de la ALCSA fue planteado por primera vez por parte del gobierno brasileño de Cardoso en 1993.

148 Compárese el artículo “Rodrigo Borja confirma su renuncia a Unasur” en el portal “eluniverso.com”, entrada del 22 de mayo de 2008 (<http://www.eluniverso.com/2008/05/22/0001/8/E9FA34973DAE42EE869370244C170EFD.html>).

149 Véase las denominadas referencias fundadoras entre otros “principios rectores” en el 6° punto de consideración del preámbulo del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

contribuir a una *conciencia de integración* y ni que hablar de la “identidad suramericana” formulada en el Art. 3 inc. i del Tratado Constitutivo.

III. Resumen parcial

Como mostraron las ilustraciones previas, la gran mayoría de los planteos para una integración regional, subcontinental o suprarregional no llegaron más allá del nivel de una Unión Aduanera. Los pocos que sí aspiraron por lo menos a un nivel más alto de integración, fallaron o se estancaron *de facto* antes de llegar a la meta en cuestión. Puede ser que dicho problema sea un obstáculo inherente al Mercosur. Eso quiere decir, que sus Estados Partes históricamente no están acostumbrados a cumplir con los requisitos de una perspectiva más exigente respecto a un nivel más avanzado de integración. Otra alternativa podría ser que no quieren aprovechar algo más que las ventajas que les ofrece una Unión Aduanera. De todos modos, como vamos a ver más adelante, a partir del nivel de un Mercado Común se intensifica el compromiso político, cuando es necesaria por ejemplo la coordinación de las políticas macroeconómicas o la armonización de la legislación. Hay voces, que rechazan esta mezcla entre lo económico y lo político. Es decir, hasta el nivel de una Unión Aduanera, los procesos de integración se quedan en un escalón técnicamente económico, mientras el avance hacia un Mercado Común significaría un paso más allá en la esfera político-económica. Podría ser otra barrera en contra de una profundización de la integración.

De todos modos hay que constatar, que existen demasiados procesos de integración paralelos de distintos niveles y alcances en el mismo territorio. Aparte de las coincidencias temáticas entre el PEC, el CAUCE, el MCAB y el Mercosur por un lado y la ALALC/ALADI, la UNASUR y la ALCSA por el otro, los ciudadanos están confrontados con una inmensa diversidad de asociaciones que causan la impresión de que se ocupan de la misma temática, o que quieren evitar que se den cuenta en qué consiste la finalidad y las ventajas de la agrupación o tal vez las desventajas para las demás. Así es de temer que los ciudadanos pierdan la capacidad de poder asignar los determinados resultados de integración a un concreto proceso de integración. Esa no es la base idónea para la generación de una *conciencia de integración*.

D) La conciencia económica

Anteriormente examinamos el desarrollo histórico de las distintas ideas que fueron planteadas para llevar a una integración entre los Estados de la región, del subcontinente o incluso de la suprarregión latinoamericana. Si bien los respectivos integrantes llevaron a cabo –o por lo menos empezaron a realizar– sólo pocos de los proyectos, siguen actualmente ejecutando los planes más prósperos con distintos alcances y finalidades. Salvo el proceso de integración andina, todavía se encuentran lejos de la meta puesta en sus respectivos tratados constitutivos. Tienen en común, que *de facto* ni sobrepasaron el nivel de una Unión Aduanera. Como vimos, es justamente el escalón de todos los esquemas tradicionales de integración que los gobiernos de los Estados Partes conocen muy bien dado que en la gran mayoría de los casos, desde que pensaron en dimensiones integracionistas,

apuntaron exactamente a las ventajas que encuentran en este nivel de cooperación sin tocar el núcleo de su soberanía. En lo sucesivo vamos a ver entonces los distintos grados de trascendencia del comercio para los socios del Mercosur respecto a su vinculación entre sí y con el resto del mundo. Debido a su función crucial como generador de varios impulsos para agruparse,¹⁵⁰ el comercio se nos presenta en cuanto a la formación de una *conciencia de integración* como segunda columna básica.

I. El comercio de bienes entre los Estados mercosureños y con el mundo

Aunque el volumen del comercio de servicios se incrementó en las pasadas dos décadas, la siguiente comparación de las fuerzas y de los potenciales económicos de los Estados Partes del Mercosur se basa solamente en el comercio de bienes entre ellos y con el resto del mundo.¹⁵¹ Alcance un solo vistazo echado a los gráficos 2 y 3 para darse cuenta de las correspondientes asimetrías entre los cuatro socios, que reflejan de cierta manera las discrepancias de escala tanto respecto al distinto tamaño físico como en cuanto al número de las diferentes poblaciones. En primer lugar llama la atención el desarrollo muy dinámico tanto de las exportaciones como de las importaciones de Brasil en comparación con los datos de los demás integrantes del Mercosur. Así, el nivel del comercio exterior brasileño alcanzó valores que marcan y comprueban el liderazgo por lo menos regional de la economía más grande e importante del subcontinente.¹⁵² Segundo, es notorio que los respectivos valores de Paraguay así como de Uruguay nunca alcanzaron las dimensiones de oferta y demanda en el comercio internacional de Brasil ni de Argentina de 1995 – ni siquiera en el momento de su auge comercial en 2008. Comparados entonces con el socio más grande del bloque, el comercio exterior de los demás integrantes mercosureños perseveró en una posición visiblemente mucho menos potente. Mientras Paraguay y Uruguay relativamente casi no son conmensurables, Argentina, a su vez, se encuentra a más o menos una tercera parte del volumen tanto de las exportaciones como de las importaciones de Brasil.

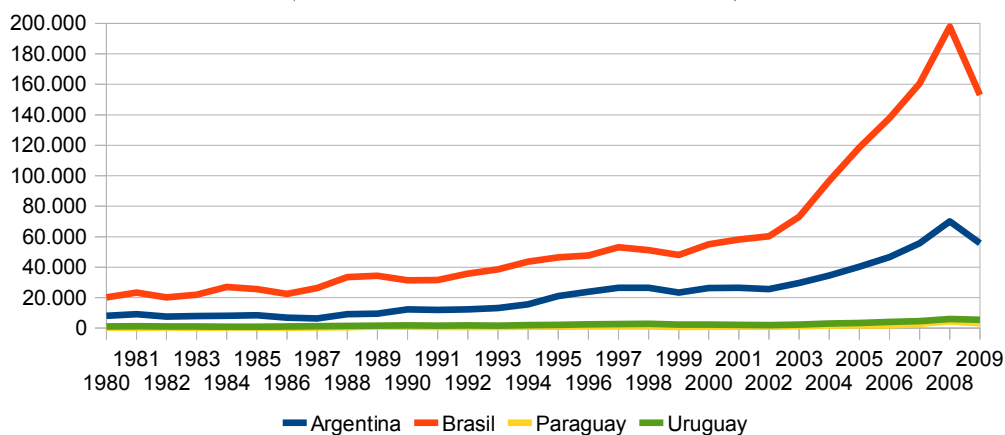
150 Compárese GARDINI (2010a), pp. 147 y sig., introduciendo el concepto de la teoría de los “círculos de influencia”. Para la trascendencia pragmática de los aspectos económicos para la sostenible realización de un proceso de integración, véase también TÜLLMANN (2009), pp. 339 y sig. Según la estimación de HALLSTEIN, pp. 25 y ss., el impulso integracionista para las Comunidades Europeas resultó de la esfera política, refiriéndose a la ya mencionada declaración de R. SCHUMAN del 9 de mayo de 1950. ARBUET-VIGNALI, p. 19, caracteriza “[l]a integración [como] un fenómeno de naturaleza política”. De esta manera, podríamos resumir entonces que la política por lo menos otorga el marco formal y garantiza el procedimiento para que los actores económicos puedan elaborar el contenido del planteo de integración, que –como vimos previamente– es puramente económico en los primeros escalones de integración.

151 La presente evaluación se concentra en el comercio de bienes dado que los datos respectivos son más accesibles y mejor elaborados que los números correspondientes referente al comercio de servicios (en particular en cuanto a las respectivas bases de datos de la ALADI). Un panorama muy bien detallada sobre los requisitos de libre circulación de mercaderías en el Mercosur otorga DROMI SAN MARTINO, pp. 332 y ss.

152 Comparando los respectivos números de las exportaciones mundiales de Brasil y de Alemania en 2008, resulta que las exportaciones brasileñas ascendieron a aproximadamente 14 % de las exportaciones de Alemania, que era en este momento la primera economía mundial de exportaciones. (Compárese <http://www.indexmundi.com/de/deutschland/exporte.html>.) Para las importaciones la relación se eleva a 17 %. (Compárese <http://www.indexmundi.com/germany/imports.html>.)

Gráfico 2: Exportaciones mundiales de los Estados Partes del Mercosur 1980-2009

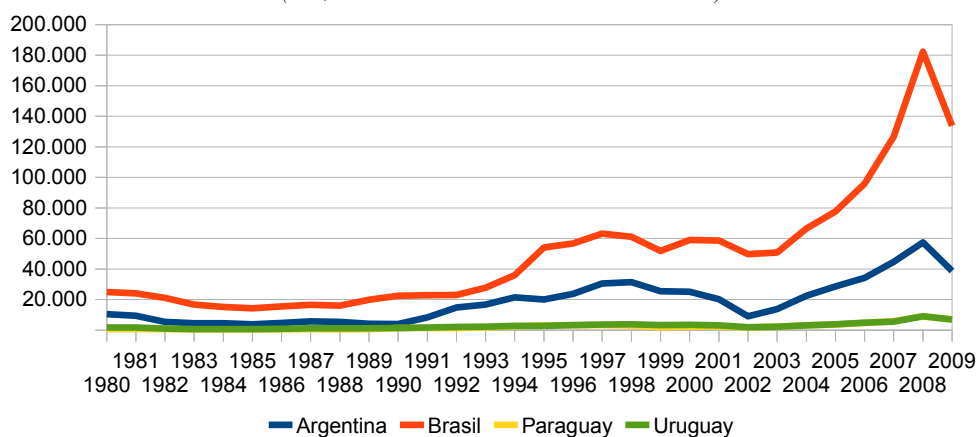
(FOB, en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Base de datos estadísticos „Time Series“ de la OMC, <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDViewData.aspx?Language=S>

Gráfico 3: Importaciones mundiales de los Estados Partes del Mercosur 1980-2009

(CIF, en millones de dólares estadounidenses)

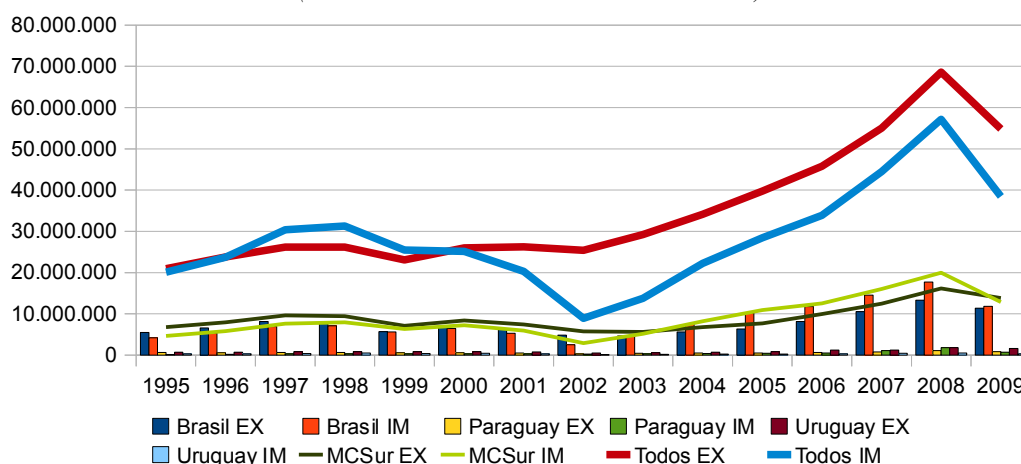


Fuente: Base de datos estadísticos „Time Series“ de la OMC, <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDViewData.aspx?Language=S>

Esta constelación asimétrica se manifiesta también dentro del Mercosur. (Véase: Gráficos 4 a 7 y Tablas 2 y 3.) Comparando las ilustraciones por país, notamos que el mercado intraregional tiene una trascendencia totalmente distinta para los respectivos socios del bloque.

Gráfico 4: Argentina – Exportaciones e Importaciones 1995-2009

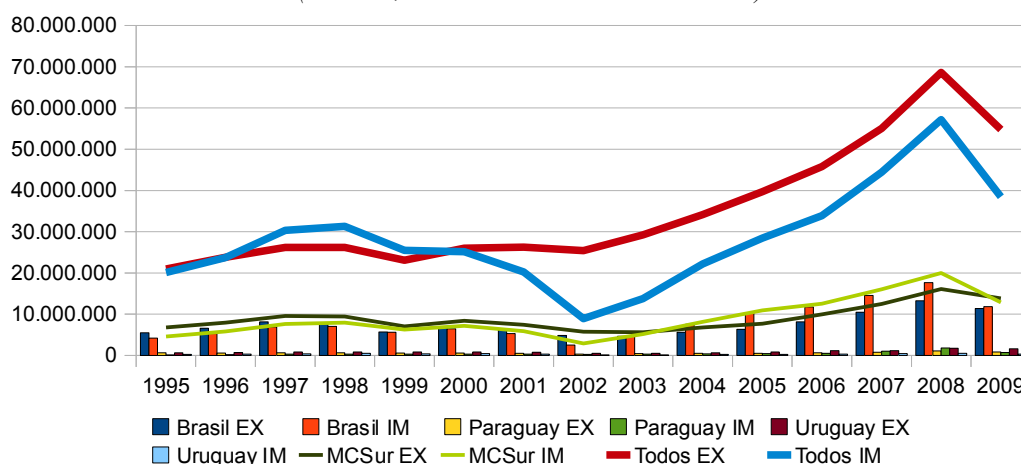
(FOB/CIF, en miles de dólares estadounidenses)



(Fuente: Base de datos estadísticos „SICOEX“ de la ALADI, <http://nt5000.aladi.org/siicomercioesp/>)

Gráfico 5: Brasil – Exportaciones e Importaciones 1995-2009

(FOB/CIF, en miles de dólares estadounidenses)

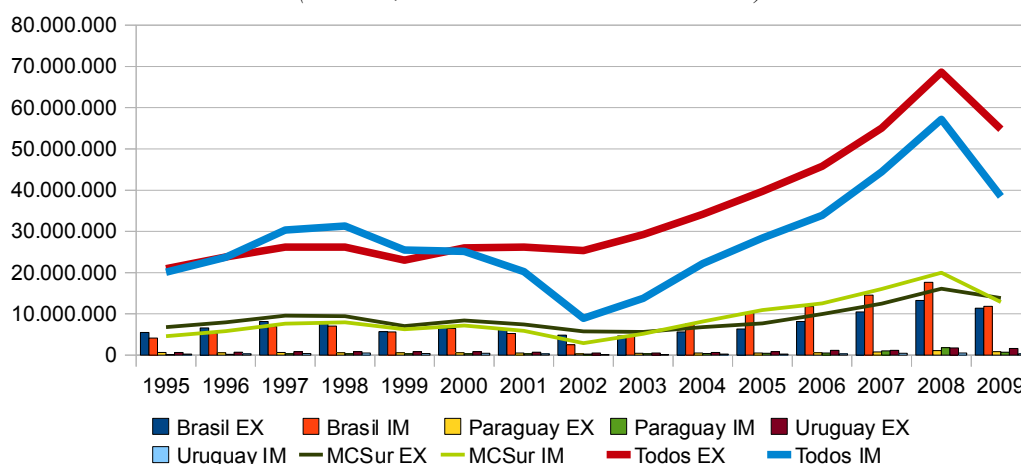


(Fuente: Base de datos estadísticos „SICOEX“ de la ALADI, <http://nt5000.aladi.org/siicomercioesp/>)

Partiendo de la baja importancia del comercio brasileño con sus contrapartes mercosureñas en relación con sus totales de exportaciones e importaciones mundiales, vemos además que el comercio exterior de Brasil con todos los países del mundo se incrementó entre 1995 y 2008 por porcentajes significativamente superiores al aumento del correspondiente volumen intraregional. Para Argentina, comparado con Brasil, el comercio intraregional constituye una parte más grande del total de sus exportaciones e importaciones mundiales. Mientras el considerable aumento de las importaciones argentinas de sus contrapartes mercosureñas hasta 2008 muestra una dependencia creciente del bloque, las exportaciones mundiales subieron más que las intraregionales. Mirando por último a los datos del comercio intraregional de los dos grandes Estados Partes del Mercosur, podemos constatar, que la gran mayoría de su correspondiente intercambio de bienes se realiza entre sí como contrapartes principales.

Gráfico 6: Paraguay – Exportaciones e Importaciones 1995-2009

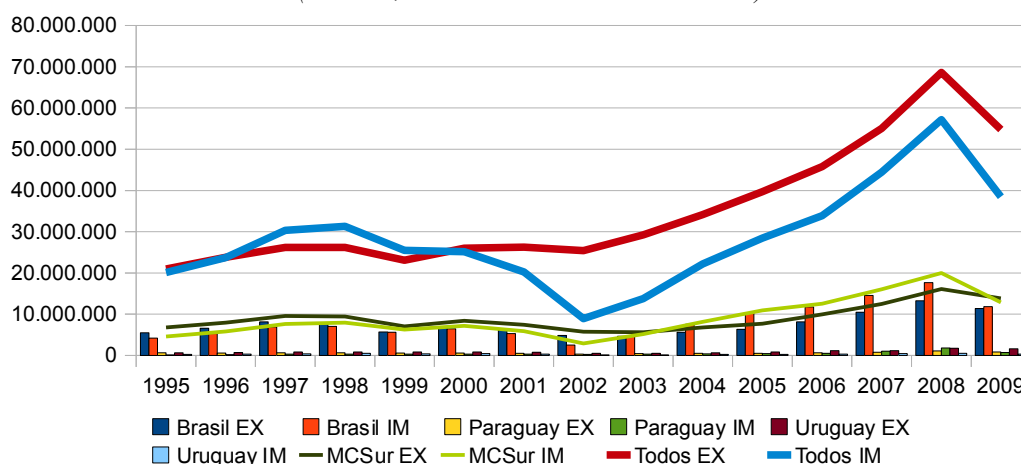
(FOB/CIF, en miles de dólares estadounidenses)



(Fuente: Base de datos estadísticos „SICOEX“ de la ALADI, <http://nt5000.aladi.org/siicomercioesp/>)

Gráfico 7: Uruguay – Exportaciones e Importaciones 1995-2009

(FOB/CIF, en miles de dólares estadounidenses)




(Fuente: Base de datos estadísticos „SICOEX“ <http://nt5000.aladi.org/siicomercioesp/>)

Respecto a Paraguay y Uruguay, encontramos un escenario distinto. Primero, es notorio que las importaciones superan las exportaciones tanto en el comercio exterior mundial de ambos países como respecto a su comercio intraregional durante el período observado. Segundo, mientras parece que Paraguay tiende más a Brasil –entre los demás socios mercosureños– como contraparte principal en cuanto a sus importaciones y exportaciones, Uruguay importa más de Argentina, pero exporta más a Brasil. La trascendencia del comercio intraregional en 1995 se elevó en ambos casos más o menos a la mitad del total del respectivo comercio exterior mundial. Las exportaciones mundiales de Paraguay se desarrollaron de modo más próspero que las de los demás integrantes del Mercosur, pero el aumento de las importaciones paraguayas del mercado intraregional resulta más alto que el crecimiento correspondiente respecto al volumen de las importaciones mundiales

de Paraguay. A diferencia de eso, las tasas de incremento de Uruguay resultan más elevadas en el escenario mundial que en el marco del comercio intraregional.

Tabla 2: Desarrollo del comercio exterior intraregional y mundial de los Estados Partes del Mercosur entre 1995 y 2008

	95 → 08	%		%	
		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
 MCSur	EX	137,86	254,27	298,39	61,65
	IM	334,48	114,23	209,12	196,77
Todos	EX	227,21	320,87	376,81	183,10
	IM	184,04	239,49	186,66	202,99

(Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de la base de datos „SICOEX“ de la ALADI, <http://nt5000.aladi.org/siicomercioesp/>)

Si nos preguntamos entonces, qué significan todos los números estadísticos y gráficos para la generación o el mantenimiento de la conciencia mercosureña, podemos referirnos a la ilustración de los datos agregados (véase: Tabla 3) en cuanto a la trascendencia del comercio intraregional en relación con el comercio de los Estados Partes del Mercosur con todos los países del mundo.

Tabla 3: Trascendencia comercial del Mercosur para sus Estados Partes en relación con el mercado mundial en 1995 y 2008

	% Comercio con MCSur/global				%		%	
	EX95	IM95	EX08	IM08	Δ	EX95/08	Δ	IM95/08
Argentina	32,34	22,88	23,51	34,99		-27,31		52,96
Brasil	13,37	13,55	11,25	8,55		-15,82		-36,90
Paraguay	57,44	39,44	47,99	42,53		-16,45		7,83
Uruguay	47,13	46,07	26,91	45,12		-42,90		-2,05

(Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de las bases de datos „SICOEX“ de la ALADI, http://nt5000.aladi.org/siico_mercioesp/, y „Time Series“ de la OMC, <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=S>)

Aquí vemos, que la importancia de las exportaciones de los socios del bloque entre sí bajó entre 1995 y 2008 en relación a los respectivos volúmenes de sus exportaciones totales. Mientras hasta 2008 decreció la participación relativa de las exportaciones intraregionales en la cantidad total tanto en Brasil como en Paraguay más o menos por una sexta parte del volumen de 1995 en ambos países, para Argentina la trascendencia de los socios mercosureños comparada con los datos de las exportaciones mundiales se redujo en aproximadamente una cuarta parte, y en el caso de Uruguay disminuyó incluso en un poco menos de la mitad del volumen exportado en 1995. A diferencia de eso, las importaciones de los integrantes del Mercosur nos muestran una situación distinta. Para Argentina, por ejemplo, se duplicó la trascendencia de sus socios como mercado de abastecimiento hasta 2008 referente al valor de 1995, mientras perdió su atractivo para Brasil por una tercera parte del volumen de importaciones en 1995. En los casos de Paraguay y Uruguay no cambió realmente mucho, debido a su gran dependencia de sus contrapartes mercosureñas respecto a su demanda de productos e insumos.

Como resumen de todos los datos que vimos previamente, podemos constatar que para la demanda de bienes de sus integrantes de tamaño más pequeño, el Mercosur parece ser un mercado de abastecimiento constante. A su vez, los socios más grandes generalmente lo consideran como base de cobertura de su

correspondiente demanda, pero diversificaron sus fuentes de abastecimiento aprovechando las ventajas del mercado mundial, aunque Argentina particularmente aumentó su volumen de compra en el mercado intraregional considerablemente, debido a su actual política económica nacional. En cambio para la venta de productos e insumos etc. de los Estados Partes del Mercosur, parece que todos intensificaron sus esfuerzos para orientarse más hacia el mercado mundial. Así, no se puede evitar que quede la impresión del punto de vista estadístico, que para Uruguay y Paraguay, el Mercosur significa el mal menor en vez de no participar en el bloque, a causa de sus pequeñas dimensiones de escalas productivas frente a la demanda mundial y sin poder aprovechar las ventajas *-de iure* y en grandes partes *de facto*¹⁵³ - que ofrece el comercio intraregional sin restricciones arancelarias o no arancelarias. Para Brasil y Argentina, el Mercosur ofrece la posibilidad de cierta toma de beneficios en cuanto a los demás socios - más allá de su propio Mercado Común y adicional a las ventajas de su actuación en el mercado mundial. Por fin, esta mezcla asimétrica no parece la mejor base para la generación ni el mantenimiento de una *conciencia de integración*.

II. Obstáculos y ventajas comerciales del Mercosur

Una causa del desarrollo del comercio intraregional en el Mercosur, que analizamos anteriormente, puede ser el camino largo y complicado hacia la construcción del Arancel Externo Común (AEC)¹⁵⁴ y su entera y verdadera aplicación así como la regulación del Código Aduanero del Mercosur (CAM)¹⁵⁵. Ambos instrumentos son crucialmente necesarios para la realización de una Política Comercial Común,¹⁵⁶ que prevé el nivel integracionista de una Unión Aduanera. Mientras el AEC prevé la llamada “Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías” (según Art. 1 CMC/Dec. N° 22/94) y regula la elaboración de varios tipos de listas de excepciones al mismo AEC, que perforan considerablemente la sistemática única del régimen arancelario,¹⁵⁷ el CAM define y armoniza los conceptos regionales y determina los procedimientos del derecho formal y material comunitario respecto a la materia aduanera. Pero si bien tanto el AEC como una primera versión del CAM fueron aprobados formalmente antes del vencimiento del plazo previsto en el primer cronograma de medidas del Mercosur,¹⁵⁸ no sólo la implementación entera de la regulación del AEC sino también la elaboración de una versión revisada de la importante normativa aduanera común demoraron tanto tiempo que los Estados Partes llegaron al nuevo punto de la aprobación del CAM revisado recién después de otros dieciséis años.¹⁵⁹

153 Compárese BERLINSKI (2006), pp. 82 y ss. Las únicas dos industrias que sufren un régimen restrictivo en cuanto al comercio intraregional son los sectores azúcar y automotriz.

154 Véase Art. 1 inc. 2 TA junto con Art. 5 literal c TA así como las CMC/Dec. N° 7/94 y 22/94.

155 Véase CMC/Dec. N° 25/94 y 27/10.

156 Compárese BERLINSKI (2006), p. 81.

157 Véase por ejemplo la más reciente CMC/Dec. N° 58/10 que proroga el vencimiento provisional de las “listas nacionales de excepciones al AEC” para Argentina y Brasil hasta fines de 2015, abarcando hasta 100 ítems, para Paraguay hasta fines de 2019 en cuanto a 649 ítems y para Uruguay hasta fines de 2017 referente a 225 ítems de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM).

158 Véase Art. 1° CMC/Dec. 01/92, que determina como plazo el 31 de diciembre de 1994. Correspondientemente, en la misma ocasión, cuando fue aprobado el POP el 17 de diciembre de 1994, el CMC aprobó tanto el AEC (Dec. N° 22/94) como el CAM (Dec. N° 25/94). No obstante, la incorporación del último al derecho interno de los Estados Partes falló, dado que fue ratificado solamente por Paraguay. (Compárese PEROTTI [2010], p. 3.)

159 Véase CMC/Dec. N° 27/10 del 2 de agosto de 2010.

Lo que no aparece ni en el AEC, ni en el CAM, es la provisión de la distribución de la renta aduanera entre los socios del Mercosur. No obstante, es de suma importancia para el trato justo de la recaudación de los aranceles en una agrupación, donde un integrante o más depende(n) de los demás respecto al tránsito terrestre, fluvial o aéreo de la mercadería al destino final en su territorio. En el caso del Mercosur se trata en particular de Paraguay, que no tiene ningún litoral marítimo¹⁶⁰ y por lo tanto es dependiente del funcionamiento correcto de un sistema de compensación en cuanto a la imposición de los derechos arancelarios, realizado por la transferencia de los saldos netos de la recaudación aduanera¹⁶¹ por el respectivo socio donde es importada la mercadería *de facto*. Como vamos a ver en el próximo capítulo, ya en una Unión Aduanera, que deberían haber realizado los socios mercosureños originalmente hasta fines de 1994, sería un elemento evidentemente normal que funcionara semejante sistema. Pero según lo regulado en el CMC/Dec. N° 10/10, está previsto recién el 1 de enero de 2012 como día fijado para la realización del funcionamiento de un sistema correspondiente, que a su vez requiere entre otras necesidades “la interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera”. Para la inclusión de las últimas mercaderías, el plazo vence incluso recién el 1 de enero de 2019. Hasta estas respectivas fechas, cada Estado Parte está encargado de la recaudación aduanera. Esta práctica, ya aplicada desde la fundación del Mercosur, causa el llamado “doble cobro” de los derechos arancelarios a las mercaderías importadas al Mercosur según el AEC, pues a causa de la ausencia de un sistema de transferencia de compensaciones de los saldos de la recaudación impuestas por los respectivos socios del bloque, falta la confianza entre ellos respecto a la leal distribución de la renta aduanera. Por lo tanto, cada país impone el AEC. En el caso de las importaciones transitorias eso lleva a la errónea doble recaudación del AEC.

Una ventaja de escala representa el atractivo del Mercosur como contraparte por ejemplo en Tratados de Libre Comercio (TLC) con países extraregionales. Aparte de los convenios con los Estados Asociados del Mercosur, hay una considerable variedad de Acuerdos Comerciales de distintos alcances y finalidades con otros bloques económicos o países individuales.¹⁶² Aunque a primera vista este panorama

160 Compárese punto 3 de las “Disposiciones relativas a las tres etapas” de los “Lineamientos para la implementación de la eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera”, en el Anexo de la CMC/Dec. N° 10/10.

161 Véase punto 2 de lo regulado sobre la “Distribución de la renta aduanera” durante la “Primera etapa” en el marco de los “Lineamientos para la implementación de la eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera”, en el Anexo de la CMC/Dec. N° 10/10.

162 (1) **Unión Europea**: Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (firma: 15.12.1995 – todavía no en vigor); (2) **CAN**: Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio (firma: 16.04.1998 – entrada en vigor: N.N.); (3) **Mercado Común Centroamericano**: Acuerdo Marco de Comercio e Inversión (firma: 18.04.1998 – entrada en vigor: N.N., [Fuente: www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00063.pdf]); (4) **Israel**: Tratado de Libre Comercio (firma: 18.12.2007 – entrada en vigor: 24.03.2010, [Fuente: <http://ictsd.org/i/news/puentesquincenal/73956/>]); (5) **Unión Aduanera Sudafricana (SACU)**: Acuerdo de Preferencias Comerciales (firma: 06.04.2009, [Fuente: <http://www.elpais.com.uy/090408/pecono-409694/economia/africa-y-mercosur-firman-acuerdo/>]); (6) **Corea del Sur** (Oferta de parte de Corea del Sur desde 2009, visita del primer ministro de Corea del Sur a principios de enero de 2011 a Brasil, Paraguay y Uruguay, [Fuentes: <http://www.observa.com.uy/actualidad/nota.aspx?id=88819>, http://www.eluniversal.com/2011/01/06/int_ava_corea-del-sur-negoci_06A4938931.shtml y <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=561623>]); (7) **Marruecos**: Acuerdo Marco de Comercio (firma: 26.11.2004 – entrada en vigor: 29.04.2010, [Fuente: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_MAR/MER_MAR_s.asp]); (8) **Egipto**: Acuerdo Marco (firma: 07.07.2004 – entrada en vigor: N.N., [Fuente: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EGY/Negotiations/frameworkagreement_s.asp]) – Tratado de Libre Comercio (firma: 02.08.2010 – todavía no en vigor, [Fuente: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EGY/MER_EGY_s.asp]); (9)

de vinculación económica con semejante cantidad de contrapartes da una impresión muy exitosa respecto a la evaluación del potencial comercial del propio Mercosur, ya a segunda vista hay tres observaciones, que llaman la atención crítica: (1) No está claro, para quién son realmente provechosos estos acuerdos, es decir, si apuntan realmente al bloque como conjunto de cuatro economías o si solamente son intencionados para conseguir el acceso a los mercados de escala, en particular el de Brasil pero también el de Argentina. Se puede diferenciar entonces según las corrientes del comercio. Del punto de vista exportador mercosureño, cada nueva oportunidad de ampliar el espectro del comercio exterior es positivo. Las perspectivas de ganancia del socio concreto dependen en este contexto por supuesto de su respectiva dimensión económica. En este sentido, les son provechosos todos los acuerdos semejantes. En cambio, para las exportaciones de las contrapartes extraregionales del Mercosur, los mercados de consumo de Paraguay y de Uruguay parecen demasiado chicos para tener alguna importancia relevante para empezar relaciones comerciales en virtud de los posibles volúmenes.¹⁶³ Así, de este punto de vista, Argentina y Brasil sacan más provecho de los mencionados acuerdos. (2) En segundo lugar, la cantidad de relaciones del bloque con contrapartes extraregionales indica posiblemente que los Estados Partes del Mercosur prefieren más un incremento del efecto publicitario externo, causado por el correspondiente número de semejantes acuerdos, en vez de una mejora cualitativa de la agrupación en forma de un progreso respecto a la profundización y consolidación del proceso de integración mercosureño. Aunque puede tratarse de un comportamiento evasivo de los dos socios grandes, para evitar un compromiso demasiado político al avanzar por adelante en la escala integracionista, no hay pruebas resistentes para esta teoría.¹⁶⁴ (3) Luego, tenemos que darnos cuenta que las

India: Tratado de Comercio Preferencial (firma: 2005 - entrada en vigor: 01.06.2009, [Fuente: http://www.sice.oas.org/whatsnew_pending/MER_IND_entry_s.pdf]); (10) **Cuba:** Acuerdo de Complementación Comercial (firma: 21.06.2006 - entrada en vigor: N.N., [Fuente: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/226337.html>]), (11) **Malasia:** Acuerdo de Preferencias Arancelarias (firma: 16.12.2010 - todavía no en vigor, [Fuente: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=561623>]); (12) **Indonesia:** Acuerdo de Preferencias Arancelarias (firma: 16.12.2010 - todavía no en vigor, [Fuente: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=561623>]); (13) **Siria:** Acuerdo Marco para el Establecimiento de una Área de Libre Comercio (CMC/Dec. 34/2010 - 16.12.2010 - todavía no en vigor); (14) **Organización para la Liberación de Palestina:** Acuerdo Marco de Comercio y Cooperación Económica (CMC/Dec. 40/2010 - 16.12.2010 - todavía no en vigor); (15) **Australia:** Dialogo de Libre Comercio (previsto, [Fuente: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=561623>]); (16) **Nueva Zelanda:** Dialogo de Libre Comercio (previsto, [Fuente: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=561623>]); (17) **Irán:** Acuerdo de Preferencias Arancelarias (previsto, [Fuente: http://www.clarin.com/politica/Mercosur-anuncian-acuerdo-comercio-Palestina_0_391161041.html])

¹⁶³ Podemos evaluar incentivistamente las alusiones del primer ministro de Corea del Sur, que lanzó en ocasión de su visita a Uruguay a principios de enero de 2011 (cuando visitó también Brasil y Paraguay), que pensaría en un acuerdo bilateral de cualquier tipo, pero de todos modos conforme al régimen del Mercosur. (Compárese el artículo “Corea del Sur negocia tratado de libre comercio con Mercosur” en la página web del diario “El Universal” del 6 de enero de 2011 [http://www.eluniversal.com/2011/01/06/int_ava_corea-del-sur-negoci_06A4938931.shtml].) No obstante, a fines de los años 1990 los Estados Unidos propusieron a Uruguay un propio Tratado de Libre Comercio, similar al que negociaron previamente con Perú. Pero finalmente, el gobierno uruguayo rechazó este comportamiento particular ante sus socios mercosureños a causa de objeciones internas del partido gubernamental, “Frente Amplio”. (Compárese el artículo “Gobierno definió negociación con Estados Unidos” en la página web del diario “El País” del 28 de setiembre de 2006, [http://www.elpais.com.uy/06/09/28/ultimo_239489.asp].) A diferencia de esto, hubo voces, que abogaron por un TLC bilateral entre Uruguay y los EE.UU, subrayando los probables efectos positivos para Uruguay. (Compárese por ejemplo M. VAILLANT, “¿Por qué Uruguay necesita negociar un TLC con Estados Unidos?”, resumen de su investigación homónima: http://www.claeh.org.uy/html/index.php?option=com_content&task=view&id=258&Itemid=204.) Por último, cabe destacar, que solamente el Acuerdo con la SACU se dirige en una parte explícitamente a la compensación de efectos de las asimetrías. (Compárese el artículo “África y Mercosur firman acuerdo” en la página web del diario “El País” del 8 de abril de 2009, [<http://www.elpais.com.uy/090408/pecono-409694/economia/africa-y-mercosur-firman-acuerdo/>].)

¹⁶⁴ Un ejemplo prominente para el dilema entre ampliación (si bien en este caso por nuevos miembros) y profundización presenta la Unión Europea en el momento de las negociaciones de las Conferencias Intergubernamentales para la elaboración de los Tratados de Amsterdam (1998) y Niza (2000), cuando los grandes Estados Miembros de los entonces quince integrantes promovieron los esfuerzos para poder realizar primero las futuras adhesiones de los nuevos miembros

delegaciones de negociadores mercosureños de los mencionados acuerdos se componen de empleados de los gobiernos nacionales. Eso quiere decir, que de verdad no negocia el Mercosur con propios empleados de la Secretaría Técnica, sino son los representantes de los intereses nacionales de los Estados Partes. Dado que se trata de otra manifestación del intergubernamentalismo inmanente del bloque, podemos poner en duda si las negociaciones se desarrollan de manera equitativa, o si más bien prevalecen los intereses comerciales de los dos integrantes grandes del Mercosur.

Refiriéndonos por último a las observaciones previas respecto a la diferenciación entre los socios del Mercosur según su respectiva importancia como mercado de consumo para contrapartes en potencia, cabe destacar el rol particular que juega Brasil. Por un lado, el gobierno brasileño señaló sus objeciones evidentes en cuanto a las entonces negociaciones uruguayo-estadounidenses de un TLC bilateral para no perjudicar el nivel de una Unión Aduanera.¹⁶⁵ Por el otro lado, Brasil mismo se comprometió a una “Asociación Estratégica Unión Europea-Brasil”, celebrada a principios de julio de 2007 en base al ya existente “Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa de Brasil” de 1995.¹⁶⁶ A primera vista, este comportamiento parece contradictorio. Pero se puede explicarlo por una percepción asimétrica respecto a las oportunidades comerciales lucrativas, que atraen a una economía emergente con un potencial enorme tanto referente a sus yacimientos de materia prima como en cuanto a su dinámica productiva, mientras el mismo país se ve comprometido a formar parte de una agrupación regional que depende básicamente de su dimensión económica y necesita de cierta manera su liderazgo.¹⁶⁷ Lo vemos comprobado por los números estadísticos que analizamos previamente.

III. Resumen parcial

Aunque hemos empezado esta parte de la investigación con cierta expectativa positiva, preconditionada por los distintos impulsos comerciales que pudimos observar en el marco del anterior análisis histórico, hay que constatar ahora, que prevalecen los efectos negativos de las asimetrías evidentes entre los Estados Partes del Mercosur. Debido a sus dimensiones económicas totalmente distintas, la orientación de los socios grandes para realizar ganancias está dirigida más consecuentemente hacia el mercado mundial en vez de buscar oportunidades en el bloque intraregional, mientras los socios más pequeños dependen relativamente más del comercio intraregional. Así, faltan las pruebas considerables de un comportamiento verdaderamente complementario entre los socios, como

orientales antes de intensificar los trabajos para el reajuste de las antiguas estructuras internas más o menos de los tiempos constitutivos de las Comunidades Europeas a los requisitos y desafíos de una Unión de 27 socios.

165 Compárese PORZECANSKI (<http://www.ort.edu.uy/facs/boletininternacionales/contenidos/95/porzecanski95.html>).

166 Compárese el artículo “EU und Brasilien begründen strategische Partnerschaft” del 5 de julio de 2007 en la página web del portal en línea “EurActiv.com”, (<http://www.euractiv.com/de/handel/eu-brasilien-begrunden-strategische-partnerschaft/article-165275>). Para la “Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre la Asociación Estratégica Unión Europea-Brasil” (2008/2288[INI]) véase el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) N° C 87E del 01.04.2010, pp. 168 y ss. El “Acuerdo Marco”, a su vez, está publicado en el DOUE N° L 262 del 01.11.1995, pp. 54 y ss.

167 Por cierto, la Unión Europea persiguió la misma estrategia referente a sus negociaciones con Colombia y Perú, ofreciéndoles también acuerdos sobre una asociación estratégica aparte de las negociaciones interregionales UE-CAN.

prevé explícitamente el Tratado de Asunción.¹⁶⁸ Dicha complementación podría mejorar no sólo el comercio intraregional, sino también dar un incentivo a la competitividad externa especialmente de los integrantes más pequeños. Podríamos pensar incluso en la adecuación de las distintas industrias nacionales de los integrantes mercosureños, reemplazando producciones no rentables por importaciones correspondientes, si es posible de los demás socios del bloque. Así retomaríamos de cierto modo el viejo planteo cepalista de la sustitución de importaciones, que llevó a un fracaso a los países pequeños a causa de la marginalidad de sus mercados nacionales, proyectándolo ahora a otro nivel de escala económica al pensar en conceptos regionales. Otro incentivo para un incremento de la competitividad (externa) de las industrias nacionales de los Estados Partes del Mercosur prevé el Art. 5 literal c TA, en forma del AEC. Pero tanto el régimen de las excepciones, con las cuales los socios salvaguardan sus industrias nacionales, que carecen de las importantes ventajas comparativas para salir exitosas de la competencia intraregional e internacional, como el retraso respecto a la aprobación e implementación del CAM, incluida la eliminación del “doble cobro”, suponen una tacha en la motivación de los Estados Partes para promover el proceso de integración mercosureño conforme a las intenciones dispuestas en el Tratado de Asunción.

Esta actuación económica no realmente complementaria refleja de cierta manera una postura perseverante de los Estados Partes del Mercosur a favor del intergubernamentalismo. Cada uno quiere conservar sus propias ventajas y se ocupa primero de la mejora de su propio bienestar. Ni hablar de la armonización de las respectivas macroeconomías de los socios mercosureños. Estas tendrían un carácter demasiado político –por lo menos según las posiciones de algunos representantes de los pequeños integrantes– quienes quisieran tenerla por separado del aspecto comercial.¹⁶⁹ Pero sin acompañamiento político y sin compromiso resistente para aproximarse si bien poco a poco a la realización de las metas y objetivos básicos del Mercosur, se frena completamente el dinamismo original integracionista, que apuntó a llegar a un verdadero Mercado Común. Dado que el proceso mercosureño todavía se encuentra en un nivel de integración incluso previo a la “conformación definitiva de una Unión Aduanera”,¹⁷⁰ los efectos aún no alcanzan a los ciudadanos, sino que la ausencia de los avances correspondientes afecta más a las empresas y los gobiernos.¹⁷¹ Así, ya es difícil calificar el aspecto

168 Véase 2º punto de consideración del preámbulo del TA. Más allá de eso, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que vamos a tratar más adelante, fue creado como instrumento para equilibrar las asimetrías entre los Estados partes, si bien más en el campo infraestructural que en el sector comercial.

169 Respecto a Uruguay, compárese entre otras fuentes el artículo “Lacalle: ‘Hay que sacar lo político, para que funcione el Mercosur’” del 17 de abril de 2010 en el portal en línea del periódico digital “Uruguay al día”, (<http://www.uruguayaldia.com/2010/04/lacalle-hay-que-sacar-lo-politico-para-que-funcione-el-mercosur/>) así como el artículo “Quieren Mercosur económico y sin tinte político” del 25 de octubre de 2009 en la página web del diario en línea “abc.digital”, (<http://www.abc.com.py/2009/10/25/nota/38716-Quieren-Mercosur-econ%C3%B3mico-y-sin-tinte-pol%C3%ADtico/>). Véase también el “Programa de Gobierno” del Partido Colorado de Uruguay de setiembre de 2009, pp. 146 y 232.

170 Compárese por ejemplo el punto 1 de lo regulado sobre la “Distribución de la renta aduanera” durante la “Primera etapa” en el marco de los “Lineamientos para la implementación de la eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera”, en el Anexo de la CMC/Dec. N° 10/10.

171 Según BERLINSKI (2006), p. 82, el funcionamiento del Mercosur –incluyendo un verdadero “mercado interno” (no obstante un concepto europeo que podría llevar a cierta irritación respecto a la finalidad del Mercosur, que es un Mercado Común)– mejoraría la eficiencia de las empresas.

comercial en el Mercosur como base de una *conciencia de integración*. Por lo tanto, dado el caso, al hablar de una conciencia de integración con el anterior análisis comercial de fondo, podríamos evaluarle al Mercosur el nivel de una *conciencia común* a causa del comportamiento notoriamente intergubernamental y no consistente.

E) La conciencia jurídica

Dedicándonos ahora al pilar jurídico de la *conciencia mercosureña*, podemos diferenciar nuestro análisis según las distintas atribuciones desde los puntos de vista de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. De este modo vamos a darnos cuenta de los respectivos efectos recíprocos entre las facetas del poder estatal y aquellas de los procesos de integración.

I. Aspectos ejecutivos – las etapas de los procesos de integración y el Mercosur

Más arriba hemos dicho que la *conciencia mercosureña* es la correspondiente denominación regional del concepto *conciencia de integración*.¹⁷² Las próximas observaciones nos llevan entonces a pensar del “cómo” de un proceso de integración en general y en qué medida en particular el Mercosur cumple con los requisitos respectivos. Dado que la correspondiente gestión pertenece a la esfera del poder ejecutivo de los Estados Partes, son los gobiernos nacionales los que generan hechos al plantear o permitir, rechazar o impedir avances respecto a la ubicación actual y futura del Mercosur en la sistemática de los procesos de integración. En el marco de los aspectos ejecutivos analizamos entonces la generación de las condiciones y de los requisitos de la integración regional en general y de la integración mercosureña en particular. El sistema gradual de agrupaciones integracionistas de Estados prevé que la profundidad y complejidad de los organismos van a incrementarse cada vez más. Por lo tanto hay que examinar los respectivos elementos de cada escalón, aunque el nombre entero del Mercosur ya nos dice que se trata de un Mercado Común.

1. La matrioska integracionista¹⁷³

Dichos escalones de los procesos de integración se parecen a la famosa muñeca rusa. Por afuera se ve la figura de tamaño final, y por adentro se encuentran cada vez más pequeñas variaciones de ella. Lo mismo vale para el Mercosur. Según el Tratado de Asunción el bloque quiere representar un Mercado Común. Eso requiere como nivel inferior una Unión Aduanera, que funcione completamente, basándose en una Zona de Libre Comercio, que a su vez perfeccione un Área de Preferencias Arancelarias.

En un Área de Preferencias Arancelarias (APA), que presenta el nivel básico de los procesos de integración, por lo menos dos países se ponen de acuerdo sobre las condiciones preferenciales referente a la futura recaudación de los derechos arancelarios de importación entre ellos –sin efectos algunos hacia terceros–

¹⁷² Véase arriba punto B. I.

¹⁷³ Lo sucesivo se basa en las explicaciones presentadas en TÜLLMANN (2009), pp. 345 y ss, con más referencias detalladas.

respecto a determinados bienes y servicios. Ellos compensan la limitación de la soberanía aduanera de los integrantes por el plus en el mutuo intercambio comercial. Del punto de vista procesal alcance, que las administraciones aduaneras nacionales se ocupen de la correcta aplicación de la sistemática preferencial arancelaria. Por lo tanto, el APA no precisa una administración propia, sino funciona de modo descentralizado. Si agregamos al APA un “Régimen de origen”, que certifica la procedencia de los bienes importados por un Estado Parte y garantiza de este modo la homogeneidad del sistema, y eliminamos –salvo determinadas excepciones– los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio recíproco con bienes y servicios entre los integrantes, resulta una Zona de Libre Comercio (ZLC).¹⁷⁴ Igual que el APA, no necesita una organización administrativa propia. Mirando el grado de la cohesión¹⁷⁵ entre los socios tanto de un APA como de una ZLC, los correspondientes vínculos parecen más laxos que estrechos. Dado que en estos primeros escalones, los efectos de la integración no tocan directamente a los ciudadanos, sino afectan o sea involucran más a los sectores industriales, las empresas comerciales y los gobiernos nacionales, no tenemos ningún motivo para hablar de identidad, sino más bien de conciencia. Así, podemos clasificar al APA y la ZLC como representantes de una *conciencia común*.

Una Unión Aduanera (UA) requiere aparte de eso la eliminación completa de los obstáculos mencionados en el marco de la ZLC así como la aprobación de una legislación aduanera en común, consistiendo de una única nomenclatura arancelaria (AEC) –respecto a importaciones desde terceros países a la agrupación– y una única reglamentación formal y material (CAM) para todos los integrantes. Dicha legislación es el umbral crucial para la creación de un verdadero bloque comercial regional como unidad homogénea, tanto en la percepción de sus terceras contrapartes como por los propios Estados Partes. Para administrarlo de modo eficiente, sería perfecta la creación de una administración propia con órganos comunitarios. Pero no es imprescindible, ni de desear en el caso de un intergubernamentalismo pronunciado. Ampliando entonces en un próximo paso el régimen del libre comercio de bienes y servicios al intercambio de personas y capitales, resulta el completamiento de las llamadas “cuatro libertades comerciales”. Su verdadera implementación representa uno de los cuatro pilares característicos de un Mercado Común (MC). Los demás elementos –no menos importantes– son una Política comercial y aduanera en común, la coordinación de las Políticas macroeconómicas de los integrantes y finalmente la armonización legislativa. Así crece la necesidad de los órganos comunitarios. Tomando justamente este elemento de escala graduada para evaluar el estatus cognitivo-consistente de una UA y de un MC, notamos una tendencia evidente hacia una forma de organización más cooperativa. Aunque es posible gestionar los respectivos regímenes y políticas de modo intergubernamental, reblandecen las delimitaciones categóricas frente al opuesto tipo estructural supranacional en virtud de las concesiones pragmáticas requeridas para la realización eficiente de la administración de los asuntos integracionistas. Sin embargo, recién en el nivel de un MC los ciudadanos empiezan a cambiar su modo cognitivo de “darse cuenta de la

¹⁷⁴ Ejemplos prominentes son el TCLAN/NAFTA y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC/EFTA).

¹⁷⁵ Según la Tabla 1 ilustrada previamente.

conexión entre los Estados Partes” a “definirse por” la misma. Por lo tanto, clasificamos la UA y el MC como representantes de una *conciencia comunitaria*.

Sólo por haber mencionado los últimos dos escalones del esquema integracionista, si bien al día de hoy no parece muy probable que el Mercosur los alcance en un futuro, la Unión Económica y Monetaria (UEM) perfecciona la coordinación macroeconómica al unificarla e introduce una moneda en común del bloque. Por fin una, Unión Política (UP) está caracterizada mediante el elemento adicional de la coordinación de los ámbitos de la seguridad interna y de la defensa externa de los Estados Partes. Respecto a estos dos escalones de integración, la percepción de los ciudadanos ha cambiado al nivel de una identidad a causa de los efectos inmediatos que pueden identificar de origen integracionista. Dado que el coeficiente de cohesión, es decir el grado organizador obviamente no puede recaer en un nivel inferior al alcanzado en un MC como tipo precedente de integración, el rasgo mantiene la calidad correspondiente. Así, asignamos la UEM y la UP al nivel de una *identidad comunitaria*.

Con estas evaluaciones de fondo, podemos completar ahora la clasificación de los elementos cognitivos y de cohesión que elaboramos a principios del presente trabajo (véase: Tabla 1), encasillando las distintas fases de los procesos de integración a una de las cuatro combinaciones de la correspondiente matriz.

Tabla 4: Matriz de fases integracionistas relativas a las combinaciones cognitivo-consistentes

conciencia común APA & ZLC	conciencia comunitaria UA & MC
identidad común*	identidad comunitaria UEM & UP

(Fuente: Elaboración propia)

**La falta de un encasillamiento de escalones de integración al nivel de una “identidad común” no excluye que sí pueda existir semejante combinación. Muy probablemente la correspondiente constelación se destaca por algo más que el elemento cognitivo, es decir por un nivel de voluntad más alto de los ciudadanos de los Estados Partes que sus respectivos gobiernos no pueden o no quieren cumplir.*

2. ¿Dónde se encuentra el Mercosur y qué significa eso para la conciencia mercosureña?

Que el Mercosur cumple los requisitos de un APA no cabe duda. Que más allá de eso dispone de un propio Régimen de origen¹⁷⁶ y se puso en marcha para reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio intraregional tampoco. A saber, hablando del Mercado Común del Sur, hay que apreciar las iniciativas encaminadas desde principios de 1995 de parte de los Estados Partes,¹⁷⁷ para que no tengamos que constatar ya que solamente estamos frente a una ZLC desde entonces. Es un hecho, que todavía existen excepciones sectoriales que impiden la prevista y varias veces prorrogada eliminación completa de los gravámenes así como las restricciones no arancelarias y medidas de efectos equivalentes que aún estorban el

¹⁷⁶ Véase Anexo II del TA. La última afirmación actualizando el Régimen de origen del Mercosur figura por la CMC/Dec. N° 01/09.

¹⁷⁷ Véase por ejemplo las CMC/Dec. N° 5/94 (“Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera”) y N° 56/10 (“Programa de Consolidación de la Unión Aduanera”).

comercio de bienes y servicios entre los socios mercosureños.¹⁷⁸ Respecto a las importaciones desde terceros países extraregionales siguen además existiendo las ya mencionadas listas de excepciones al AEC, protegiendo a las más débiles industrias nacionales, en el caso de Paraguay hasta fines de 2019.¹⁷⁹ Si bien la versión revisada del CAM ya está aprobada en el nivel del Mercosur, su incorporación al derecho interno de los Estados Partes, imprescindible para su entrada en vigor, todavía está pendiente. Casi como consecuencia, la reglamentación en cuanto a la eliminación del “doble cobro” de los derechos de importación prevé la implementación de las últimas medidas hasta fines de 2018.¹⁸⁰ Aunque los Estados Partes del Mercosur hasta el día de hoy crearon una considerable cantidad de órganos principales, foros y comisiones, grupos y subgrupos etc., salvo¹⁸¹ el Parlamento del Mercosur (Parlasur), el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR), el Tribunal Administrativo-Laboral del Mercosur (TAL), la Secretaría del Mercosur y las Secretarías del Parlasur, todos son de carácter intergubernamental.¹⁸² Por lo tanto, en las reuniones de los organismos institucionales del Mercosur en el nivel de trabajo se corre el riesgo de que no estén elaboradas o promovidas las ideas, iniciativas y propuestas verdaderamente comunitarias, sino que prevalecen los intereses de los gobiernos nacionales cuyos delegados integran dichos organismos. Así, cada reunión puede ser cualificada como un fragmento de una conferencia intergubernamental permanente.¹⁸³ En este contexto, casi no entra en consideración mencionar a la Secretaría Administrativa del Mercosur, transformada a partir del 1 de mayo de 2003 en una Secretaría Técnica del Mercosur con facultades de asesoría técnica,¹⁸⁴ dado que no está encargada de las tareas realmente importantes, que exigiría normalmente el funcionamiento de una verdadera UA, por ejemplo la coordinación y la vigilancia de la implementación del Programa de Liberación Comercial¹⁸⁵ o respecto a la legislación aduanera. Ni hablar del insuficiente número del equipo humano para

178 Véase Art. 2 del Anexo I del TA. Aparte de los sectores muy considerables azucarero y automotriz, véase representativamente el comunicado de prensa de la Cámara de Industrias del Uruguay del 24 de febrero de 2011 (http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/38378/1/innova.front/comunicado_de_prensa_-_licencias_no_automaticas_de_importacion_-_argentina.html) y también el artículo “Industriales exigen reglas claras previo a cumbre Mujica-Cristina” de V. Gil en “El País” del 25 de febrero de 2011, p. A6.

179 Véase CMC/Dec. N° 58/10.

180 Véase lo regulado sobre los “Plazos” referente a la “Tercera etapa” en el marco de los “Lineamientos para la implementación de la eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera”, en el Anexo de la CMC/Dec. N° 10/10.

181 Un rasgo de diferenciación es que los órganos u organismos del Mercosur no intergubernamentales disponen de un propio presupuesto: Parlasur, incluyendo sus secretarías, (Art. 20 Protocolo Constitutivo del Parlasur); Secretaría del Mercosur, cubriendo también los gastos del TAL, (Art. 45 POP, Art. 14 inc. 1 Estatuto del TAL – véase el Anexo de la GMC/Res. N° 54/03). Sólo el TPR y su Secretaría está cubierto por el Presupuesto general del Mercosur (según Art. 5 GMC Ext./Res. N° 26/08). Pero en este caso, la independencia de los magistrados del TPR garantiza que los intereses de los Estados Partes no influyen en las sentencias ni en las opiniones consultivas del TPR, a diferencia a los fallos de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc del Mercosur. (Véase más adelante el punto E.III.1.) Dicha independencia personal está sancionada por escrito recién en el Art. 3 inc. 1 Proyecto de Norma del Parlamento del Mercosur (PM/PN N° 02/2010). Hasta su entrada en vigor, hay que suponerla sencillamente, dado que el Art. 18 Protocolo de Olivos (PO) no lo menciona explícitamente y el Art. 3 de las “Reglas de Procedimiento del TPR” (véase el Anexo de la CMC/Dec. N° 30/05) habla solamente de la “independencia del TPR” frente a los demás órganos del Mercosur.

182 Ya sean el Consejo de Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) o la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) etc. con sus respectivas divisiones estructuralmente subalternas. (Véase: Estructura Institucional del Mercosur [<http://www.mercosur.org.uy/show?contentid=492&channel=secretaria>]). Respecto a los órganos con “capacidad decisoria” (CMC, GMC, CCM), el Art. 2 POP formula explícitamente su “naturaleza intergubernamental”.

183 Compárese MIDÓN, p. 326, que ahí tematiza la pregunta “¿supranacionalidad o negociación permanente?”

184 Véase CMC/Dec. N° 30/2002, en vez de la clasificación original según el Art. 31 POP “como órgano de apoyo operativo”.

185 Véase Art. 5 literal a TA junto con el Anexo I del TA.

llevar a cabo las tareas debidas asignadas teóricamente a este nivel de integración.¹⁸⁶ A su vez, las cuatro Secretarías del Parlasur se diferencian en que una tiene facultades de asesoría, ayudando los miembros del Parlasur sustancialmente en su trabajo legislativo y con un ratio equipo-parlamentarios mucho más equilibrado que el de la Secretaría del Mercosur respecto a sus obligaciones, otra tiene carácter exclusivamente administrativo¹⁸⁷ y las demás hacen de unidades de enlace, encargadas del relacionamiento del Parlasur por un lado con los poderes legislativos y las ciudadanías de los Estados Partes o organismos internos del Mercosur etc. y por el otro con organismos internacionales y otros sistemas de integración.¹⁸⁸ Así cabe destacar que el Mercosur, por lo menos hasta nuevo aviso, sigue perseverando *de facto* con un pie en el nivel de una ZLC, mientras el resto de su cuerpo está por perfeccionar el funcionamiento correcto de la UA mercosureña.

Consecuentemente no queda mucho para analizar respecto al cumplimiento de los rasgos ilustrados de un MC por el Mercosur, dado que este estado de integración se basa completamente en los logros de una UA y aquel nivel todavía no está terminado en el presente caso. Los proyectos de la elaboración de una Política comercial y aduanera en común, la coordinación de las políticas macroeconómicas de los integrantes y una armonización legislativa –previstos teóricamente para un MC– obviamente tienen un carácter demasiado político para ser promovidos en un ambiente tan intergubernamental como el del Mercosur. Correspondientemente no avanzaron en una medida digna de mención. A pesar de eso, los Estados Partes sí constituyeron entretanto un “Foro de Consulta y Concertación Política” en 1998,¹⁸⁹ iniciando de esta forma el “Mercosur Político”.¹⁹⁰ En este marco de diálogo, los Estados Partes más Bolivia y Chile consensúan posiciones en común respecto a los temas de alcance regional que complementan los aspectos económicos y comerciales, por ejemplo en cuanto a los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable como unos de los valores básicos del Mercosur.¹⁹¹ No olvidemos en este contexto el Protocolo de Ushuaia¹⁹², que exige una gobernanza democrática¹⁹³ en los Estados Partes del Mercosur. Por fin, cabe destacar que sí hay primeros progresos sustanciales respecto al perfeccionamiento de los requisitos de un MC. Se trata de la conclusión de tres acuerdos en el campo del libre movimiento de los ciudadanos,¹⁹⁴ completando las llamadas “cuatro

186 Comparado con la Comisión de las Comunidades Europeas en sus veinte años de existencia.

187 Compárese el Art. 16 inc. 4 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

188 Se llaman “Secretaría de Relaciones Institucionales y Comunicación Social” y “Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración”.

189 Véase CMC/Dec. N° 18/98.

190 UELTSCHI, pp. 17 y ss., otorga un panorama bien detallado sobre el concepto del “Mercosur Político”.

191 Compárese la autopresentación del Mercosur en su página web (http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=655&s_ite=1).

192 Firmado el 24 de julio de 1998.

193 Para una explicación más detallada del concepto “gobernanza” véase LAUNAY-GAMA, “El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia”, 7 de julio de 2006, en la página web del Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza (<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-236.html>). El propio Protocolo de Ushuaia (firmado el 24 de julio de 1998) habla en su Art. 1 de la “plena vigencia de las instituciones democráticas” como “condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración”.

194 Compárese NICOLAO, pp. 192 y sig., mencionando el “Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile” (Acuerdos N° 11/02 y 12/02 [véase CMC/Dec. N° 28/02]), el “Acuerdo de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile” (Acuerdos N° 13/02 y 14/02 [véase CMC/Dec. N° 27/02]) y el “Acuerdo

libertades comerciales”. No obstante, el Mercosur aún no sobrepasó el nivel de una UA incompleta y de tal manera a pesar de veinte años de existencia no cumple los requisitos que deberían haber sido realizados ya a fines de 1994.

Tabla 5: Panorama sobre el grado de cumplimiento del Mercosur respecto a los requisitos de los distintos niveles de integración¹⁹⁵

Nivel de integración / ...componentes	realiza do	no realizado/ ya previsto	no realizado/ no previsto
Área de Preferencias Aduaneras (APA) ... Preferencias referentes al comercio con determinados bienes (mercaderías y materias primas) y servicios	X		
Zona de Libre Comercio (ZLC=APA+...) ... <u>Supresión de los obstáculos arancelarios</u> y no arancelarios del comercio con bienes y servicios <u>en su mayoría</u> adentro de la agrupación ... Régimen de origen	X X		
Unión Aduanera (UA=ZLC+...) ... <u>Eliminación completa de los obstáculos arancelarios</u> y no arancelarios (ü libre intercambio) al comercio con <u>bienes y servicios</u> adentro de la agrupación ... Legislación aduanera en común: ▪ AEC (Arancel Externo Común); ▪ CAM (Código Aduanero del Mercosur) ... Creación de instituciones comunitarias		X ¹ X ²	
Mercado Común (MC=UA+...) ... Libre intercambio <u>también de personas y capitales</u> además de bienes y servicios (“ <u>4 Libertades Comerciales</u> ”) ... Política comercial y aduanera común ... Coordinación de las políticas macroeconómicas ... Armonización legislativa	X ³	X ⁴ X ⁵ X ⁶	

para la Creación de la Visa Mercosur” (Véase CMC/Dec. N° 16/03).
195 Véase TÜLLMANN (2008), p. 105.

Unión Económica y Monetaria (UEM=MC+...)	
... Unificación de las políticas macroeconómicas	X
... Moneda en común	X
Unión Política (UP=UEM+...)	
... Coordinación de los ámbitos de la seguridad interna así como la defensa externa	X

X¹ ▪ Por lo menos en sectores azucarero y automotriz persisten los obstáculos.

X² ▪ AEC sigue con listas de excepciones. La versión revisada del CAM todavía no entró en vigor.

X³ ▪ Art. 1 primer guión TA. El TA reúne los conceptos de “personas” y “capitales” y los denomina “factores productivos”). Acuerdos concluidos sobre “Residencia de nacionales”, “Regularización Migratoria Interna” y “Creación de Visa Mercosur”.

X⁴ ▪ Art. 1 segundo guión TA.

X⁵ ▪ Explícitamente en el segundo punto de consideración del preámbulo del TA.

X⁶ ▪ Art. 1 cuarto guión TA.

Reflexionando entonces sobre la trascendencia del anterior análisis de los aspectos ejecutivos para una *conciencia mercosureña*, podemos resumir parcialmente que hay varias circunstancias agravantes, para no hablar de impedimentos, que representan graves barreras referente a la generación o el mantenimiento de semejante percepción o sentimiento en la población. Mientras que sigan existiendo, por ejemplo, las “listas de excepciones al Programa de Liberación Comercial”, que tengan lugar cumbres presidenciales bilaterales, como por ejemplo la más reciente entre la presidenta argentina y su homólogo uruguayo el 25 de febrero de 2011, tematizando de esta manera reiterativamente la remoción de obstáculos comerciales que aplica un país en cuanto a determinadas mercaderías procedentes del país socio, aunque se trata de facultades claramente mercosureñas, o en particular entre los mandatarios de Argentina y Brasil, reuniéndose en el marco de su propio Mercado Común bilateral, además mientras que sean posibles las infracciones contra principios fundamentales comunitarios –por ejemplo el libre movimiento de bienes etc.–, tan graves como las que sufrió Uruguay económicamente por los cortes de los puentes internacionales por piqueteros argentinos, sin ser solucionados finalmente en el propio Mercosur y no por último que los Estados Partes perseveren en su entendimiento estrictamente intergubernamental, nunca van a alcanzar la meta dispuesta inicialmente en el Tratado de Asunción de la constitución de un Mercado Común del Sur que merezca esta denominación.

II. Aspectos legislativos – del Derecho originario y derivado mercosureño

En el marco de los aspectos legislativos contemplamos la manera y el volumen de la implementación de las normas emanadas de los órganos del Mercosur en el ordenamiento jurídico de los Estados Partes. Analizando entonces el proceso de integración mercosureño, tenemos que diferenciar respecto a la generación de normativa entre el Derecho originario o primario¹⁹⁶ por un lado y por

¹⁹⁶ En el nivel de un Estado-nación son como las constituciones y las leyes, mientras que en una agrupación integracionista,

el otro el Derecho derivado o secundario¹⁹⁷. Mientras el primero está creado por las instituciones con poder legislativo de los socios mercosureños, el último representa más bien una forma de la ejecución de las disposiciones previstas en las normas originarias. Para no desviarnos demasiado del tema de la presente investigación, nos limitamos aquí solamente a una mera alusión referente a los distintos regímenes de la internalización del Derecho de integración al Derecho interno nacional de un Estado-nación según las teorías monista y dualista.¹⁹⁸ Correspondientemente tomamos sencillamente nota de la necesidad de que ambos tipos del Derecho de integración del Mercosur requieren “la incorporación al ordenamiento jurídico nacional” de los Estados Partes para entrar plenamente en vigor.¹⁹⁹ En el caso del Derecho originario, resulta de su carácter de acuerdo intergubernamental en el nivel del Derecho internacional público. Respecto al Derecho derivado, está formulado explícitamente en los Arts. 38 y 40, inc. i POP. Después de esta breve introducción a los requisitos formales de las relaciones legislativas entre el nivel integracionista y el nivel nacional, vamos a analizar en lo sucesivo, cuáles son los correspondientes efectos materiales.

1. **La reciprocidad entre la legislación comunitaria y la conciencia de integración**

Si tomamos por base, lo que previamente hemos ilustrado referente a los distintos escalones de los procesos de integración, notamos el cambio del grado organizador de *común* a *comunitario*, en general sin retroceso posterior, a más tardar en el nivel de un MC. Partiendo además de la comprensión, que en los primeros dos niveles de un APA y una ZLC los ciudadanos no están afectados ni involucrados suficientemente de forma, que no reconocen los acontecimientos desde su percepción colectiva, una *conciencia comunitaria* empieza a crecer recién a partir de que se forma un MC. Entonces, si una agrupación muestra ambiciones claras de llegar al nivel de un MC, hay que enfrentarse al constante aumento de la necesidad de coordinar las legislaciones nacionales para llevar a cabo las correspondientes tareas de esta etapa de un proceso de integración y de este modo llegar a un nivel comunitario de los requisitos iguales y posibilidades legislativas en todos los Estados Partes. Este proceso de coordinación –y en parte de una armonización– va acompañado de una creciente expectativa colectiva de los ciudadanos, de las empresas y de los demás actores en cuanto a las respectivas ventajas que les ofrezca un MC. Esta postura, lo más probablemente procedente del sector comercial,

como el Mercosur o la Unión Europea son los tratados constitutivos y sus respectivos protocolos e instrumentos adicionales o complementarios (véase Art. 41 N° I POP, compárese Art. 51 Tratado sobre la Unión Europea [TUE]).

197 Respecto a los Estados-nación son los actos de los organismos competentes del poder ejecutivo, como ser por ejemplo los decretos(-leyes). En el nivel de un proceso de integración, son todas las medidas con efectos obligatorios, emitidas por los respectivos órganos de la agrupación. (Compárese ARBUET-VIGNALI, p. 707.) En el caso del Mercosur son las decisiones del CMC, las resoluciones del GMC y las directivas de la CCM (véase Arts. 9, 15 y 20 POP), en la Unión Europea son correspondientemente los reglamentos, las directivas y las resoluciones (según Art. 288 Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea [TFUE]). Aunque el propio Art. 41 POP no diferencia entre Derecho originario y derivado, existe esta distinción *de facto* también en el Mercosur, así que según ARBUET-VIGNALI, p. 708, y PEROTTI (2010), p. 3, tenemos que considerar los acuerdos mencionados en el Art. 41 N° II POP como Derecho comunitario derivado.

198 MIDÓN, pp. 257 y ss., y BERGAMASCHINE MATA DIZ, pp. 238 y ss., otorgan unas ilustraciones muy detalladas sobre el desarrollo de las diferentes posiciones.

199 Respecto a los procedimientos nacionales de los Estados Partes del Mercosur, véase muy detalladamente MIDÓN, pp. 267 y ss. Véase VENTURA/PEROTTI, pp. 90 y ss., para una compilación de las normas de los reglamentos internos de los parlamentos nacionales respecto a la aceleración del proceso legislativo con relación a la incorporación de la normativa del Mercosur.

impulsará a su vez proyectos de legislación comunitaria que enriquezcan al proceso de integración de modo viceversa. Así podemos resumir, que tanto la generación de normas comunitarias como la coordinación y la armonización de las distintas normativas nacionales son *conditiones sine quibus non* para la seguridad jurídica comunitaria, para un progreso exitoso del concreto proceso de integración y por fin para la generación y el mantenimiento de una *conciencia de integración*.

2. La incorporación de la normativa mercosureña por los Estados Partes

Para entrar en vigor, el Derecho originario y las normas del Derecho derivado del Mercosur –las últimas son emanadas de los órganos mercosureños con capacidad decisoria–, en general requieren imprescindiblemente la incorporación completa al ordenamiento jurídico nacional de los Estados Partes, según lo dispuesto en los Arts. 38 y 40 inc. i POP.²⁰⁰ Sin embargo, según el Art. 42 POP²⁰¹ hay excepciones. En el marco o como consecuencia del llamado y ya mencionado “relanzamiento” del Mercosur en 2000, los socios mercosureños, con la intención de “prevenir el atraso de la incorporación, la transposición incorrecta y la incompatibilidad de la norma del Mercosur con los ordenamientos internos”²⁰², se pusieron por ejemplo de acuerdo, en que las normas no necesitan semejante internalización por uno de ellos, cuando se traten “asuntos relacionados al funcionamiento interno del Mercosur”²⁰³ o cuando ya existiera una norma en el ordenamiento jurídico del respectivo integrante “que contemple en idénticos términos la norma Mercosur aprobada”²⁰⁴. Esta última formulación muy estricta, que en cierto sentido exige una coincidencia literal de la norma nacional ya existente con la norma Mercosur, podría sugerir que se trata de un obstáculo erigido a propósito para impedir de modo bastante sutil el perfeccionamiento del proceso de incorporación de la normativa del Mercosur. Pero esta reglamentación pierde su carácter hiperrestricto, si consideramos, que a diferencia de eso alcance la sencilla notificación de parte de un socio, que “entendiera que, a la luz del ordenamiento jurídico nacional, la aplicación de la norma Mercosur en su territorio no requiere acto formal de incorporación.”²⁰⁵ Mientras la pretensión de los “términos idénticos” representa una agudización exagerada, el carácter extremadamente amplio de la reglamentación opuesta suaviza demasiado los requisitos para una exención de un socio de la obligación de incorporación.²⁰⁶ Así, ambas formulaciones parecen hechas justamente a la medida de aquellos socios potentes y vanguardistas en su legislación nacional frente al correspondiente estatus legislativo tanto de los demás socios como del propio Mercosur, que tienen buenas condiciones y perspectivas para imponer una armonización según –o mejor:

200 Para los procedimientos legislativos en los Estados Partes del Mercosur, véase DROMI/EKMEKDJIAN/RIVERA, pp. 41 y ss.

201 Dice: “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur [...] tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas...”

202 En particular por la CMC/Dec. N° 20/02 pero también por la CMC/Dec. N° 23/00. (Compárese RIVAS, p. 2, citando ahí el “Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur” de julio de 2004, p. 32).

203 Véase Art. 5 literal a CMC/Dec. N° 23/00.

204 Véase Art. 10 CMC/Dec. N° 20/02 que revisó el anterior texto del Art. 5 literal b CMC/Dec. N° 23/00, que previó una excepción de la necesidad de incorporar una norma al Derecho interno nacional de un Estado Parte, cuando “el contenido de la norma ya estuviera contemplado en la legislación nacional del Estado Parte”.

205 Véase Art. 11 CMC/Dec. N° 20/02.

206 En cambio, en la Unión Europea existe el principio fundamental de la interpretación estrecha de una reglamentación de excepciones.

una adaptación de su normativa ya puesta. Por lo tanto, no se puede negar, que se transparentan un poco los rasgos hegemónicos de las asimetrías entre los Estados Partes en cuanto a sus distintos potenciales políticos.

En un próximo esfuerzo, simplificaron aún más el procedimiento de incorporación. Primero determinaron, que las normas, ya exoneradas de la necesidad de ser incorporadas a causa del efecto solamente organizador o funcional interno del Mercosur,²⁰⁷ entran en vigor al ser aprobadas.²⁰⁸ A diferencia de eso, las demás normas, que tampoco requieren un tratamiento legislativo en el nivel nacional, a su vez exentas por razones jurídico-materiales,²⁰⁹ están sujetas a un nuevo procedimiento que regula la incorporación al ordenamiento jurídico nacional a través de no más que la debida publicación en los respectivos boletines oficiales de los Estados Partes, después de haber cumplido los obligatorios análisis y consultas en el nivel de los órganos mercosureños.²¹⁰ No introdujeron al bloque un verdadero mecanismo de aplicación inmediata del Derecho derivado con efecto directo y la posibilidad para los justiciables de reclamarlo como base jurídica para sus pretensiones. Pero cabe destacar que por lo menos realizaron algunos primeros pasos importantes de modo jurídico-material rumbo a la prevalencia del Derecho comunitario mercosureño sobre el Derecho interno de los Estados Partes al confeccionar las normas abarcadas por este procedimiento simplificado de modo que a partir de su entrada en vigor “dejarán sin efecto [...] a las normas nacionales de igual o menor jerarquía que se les opondrán”.²¹¹ Por fin, la habilitación del Parlasur a participar en el proceso de incorporación de normativa del Mercosur en forma de la elaboración de dictámenes, necesariamente a considerar por los respectivos órganos decisorios del bloque, introdujo la posibilidad de un “procedimiento preferencial”, para acelerar más los procedimientos nacionales.²¹²

a. Proyectos ya incorporados y no incorporados hasta el momento

Estas explicaciones de fondo, marcando un camino largo en cuanto a la vinculación activa del Derecho de integración mercosureño con los Derechos internos de los Estados Partes desde la firma del Tratado de Asunción hasta el día de hoy, nos muestran las dificultades en la armonización de la legislación de sólo cuatro socios de un bloque de integración. Así no sorprende realmente, que el ratio de cumplimiento en cuanto al requisito necesario de la incorporación por los integrantes para propiciar la entrada en vigor de la normativa del Mercosur todavía sea bastante bajo. Hay que tomar nota de que solamente 48 % de las 485 normas del Derecho derivado del Mercosur, emanadas por los órganos decisorios entre enero de 2000 y mayo de 2004²¹³, entraron en vigor. (Véase: Tabla 6.) Algunos 114 de aquellos

207 Según el Art. 5 literal a CMC/Dec. 23/00.

208 Véase Art. 3 CMC/Dec. N° 22/04.

209 Según el revisado Art. 5 literal b CMC/Dec. 23/00 o el Art. 11 CMC/Dec. 20/02.

210 Véase 1° hasta 4° guiones de los “Lineamientos para el Procedimiento de entrada en vigor de las normas Mercosur que no requieren tratamiento legislativo”, Anexo de la CMC/Dec. N° 22/04. El plazo de 40 días resulta seguramente de la posición brasileña en el marco del Laudo VII del 19 de abril de 2002, que impuso que la obligación de incorporación según el Art. 40 POP no tiene plazo para el cumplimiento de la internalización.

211 Véase 6° guión de los “Lineamientos para el Procedimiento de entrada en vigor de las normas Mercosur que no requieren tratamiento legislativo”, Anexo de la CMC/Dec. N° 22/04.

212 Compárese Art. 4 numeral. 12, incs. 1-3, Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

213 Este período fue tomado de la selección hecho en el “Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur” (julio de

233 actos jurídicos comunitarios no requerían una incorporación al ordenamiento jurídico nacional, mientras que 119 de las demás 371 normas, que necesitaron un tratamiento legislativo al nivel interno de los Estados Partes, finalmente fueron incorporadas.²¹⁴

Tabla 6: Incorporación de normativa Mercosur por todos los Estados Partes entre enero de 2000 y mayo de 2004

Tipo de norma	Total	Incorporación no necesario	Incorporación necesario	De aquellas que necesitan incorporación fueron		Entraron en vigor	No entraron en vigor
				incorporadas	no incorporadas		
Decisiones (CMC)	162	55	107	43	64	98	64
Resoluciones (GMC)	277	57	220	57	163	114	163
Directivas (CCM)	46	2	44	19	25	21	25
Σ:	485	114	371	119	252	233	252
%:	100,0	23,5	76,5	32,1	67,9	48,0	52,0

(Fuente: Elaboración propia a base de datos del Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur, julio de 2004, p. 33)

Si consideramos la no incorporación –por lo menos por mucho tiempo– de proyectos de normas comunitarias de suma importancia para el avance del proceso de integración, como el Código Aduanero del Mercosur (CAM) o los actos jurídicos necesarios para el perfeccionamiento de la libre circulación de personas en el Mercosur, incluyendo el derecho de residencia etc.²¹⁵, podemos juzgar el alcance de semejante impedimento *de facto* y *de iure* respecto al desarrollo de la integración mercosureña. Cabe destacar por ejemplo, que a diferencia de eso, los Estados Partes incorporaron relativamente rápido el Arancel Externo Común (AEC) y el Régimen de Origen del Mercosur (ROM). Referente al AEC, podemos interpretar este comportamiento del modo siguiente: que los socios supieron aprovechar el momento de darse cuenta del total de la producción industrial y de las actividades comerciales de los respectivos demás Estados Partes en el marco de un examen de tipo “due diligence”. Esta información la podían utilizar, por ejemplo, para sacar más ventajas de la agrupación a favor de su propia situación comercial. En el caso del ROM les sirvió también tanto la elaboración como la entrada en vigor para mejorar su propia situación comercial.²¹⁶ A diferencia de esto, la entrada en vigor del CAM y otras normas con más efecto político, los habría obligado a hacer

2004). Lo adoptamos a causa de la situación muy cerrada respecto al acceso a los datos estadísticos sobre la incorporación de la normativa del Mercosur en sus Estados Partes, recopilados por la Secretaría del Mercosur según el Art. 4 CMC/Dec. N° 23/00 y gestionado de tipo “tratamiento prioritario” por el Grupo Mercado Común según el Art. 8 CMC/Dec. N° 23/00. Según fuentes internas del Mercosur, los propios Estados Partes cualificaron dichos datos de ser reservados para evitar irritaciones a causa de datos aislados posiblemente erróneos o ambiguos en cuanto a periodos previos del relanzamiento del Mercosur, que eventualmente falsificarían una evaluación.

214 Compárese también RIVAS, pp. 14 y sig., que llega a un resultado aproximadamente igual (49,25 %), aunque parte de una base de 1009 normas del Derecho derivado que fueron internalizadas por los Estados Partes durante el período de 1991 a 2003. FERNÁNDEZ REYES, p. 247, advierte en este contexto de la sencilla y “notoriamente engañosa” comparación numérica entre las normas aprobadas y aquellas, que finalmente fueron incorporadas en el orden jurídico de los cuatro integrantes mercosureños. Para una estimación más actual –tomando nota del régimen de información muy restrictivo de los órganos del Mercosur– véase el artículo “Sin poder para legislar” con la entrevista con el representante argentino ante la “Reunión Técnica de Incorporación de la Normativa (RTIN) del Mercosur” en la página web del diario “El País”, entrada del 17 de julio de 2010 (http://www.elpais.com.uy/suplemento/quepasa/Sin-poder-para-legislar/quepasa_502065_100717.html). Según la mirada diferenciada al ratio de incorporación por Estado Miembro, que presenta ARNOLD, p. 11, resulta que Argentina y Brasil alcanzaron en 2008 un ratio anual de aproximadamente 80 % (frente a 30 % en 1996) de la incorporación de normas, Paraguay más o menos 70 % (20 % en 1996) y Uruguay aproximadamente 60 % (30 % en 1996).

215 Véase CMC/Dec. N° 27/02, 28/02 & 16/03. La demora de la incorporación de las mencionadas decisiones entre otras normas del Derecho derivado del Mercosur está documentada en el Informe “Estado de Incorporación de Normas Mercosur con trámite parlamentario y Acuerdos Internacionales del Mercosur” de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente (SAAP) del Mercosur, del 28 de setiembre de 2006.

216 Aquí deberíamos acordarnos de lo regulado en el primer punto de consideración del preámbulo del TA, que cualificamos más temprano como meta verdadera del proceso de integración mercosureño, “sus mercados nacionales” y “sus procesos de desarrollo”.

demasiadas concesiones que no querían, por ejemplo en cuanto a la pérdida de partes de su soberanía. Así, contemplando la situación de la internalización del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico nacional del punto de vista intergubernamental, parece obvio, que los Estados Partes vacilaron en cuanto a la implementación correspondiente. Sin embargo, cabe manifestar que la carencia de normativa comunitaria en vigor de manera igualitaria en todos los integrantes del bloque, causada por la no incorporación de la misma por motivos nacionales e intereses egoístas de los Estados Partes, no promueve la seguridad jurídica y el atractivo de la agrupación, ni da alas a la creación o al mantenimiento de una conciencia mercosureña.

b. La trascendencia de la (no) incorporación de normas del Mercosur para la formación de la conciencia mercosureña

Como constatamos previamente, es de suma importancia para la seguridad jurídica en el Mercosur, que surtan efecto tanto el Derecho originario como el Derecho derivado de integración mercosureño en todos los Estados Partes. Dicha seguridad jurídica se concretiza en forma de una previsibilidad de decisiones de las instituciones competentes que a su vez causa una seguridad de la planificación respecto a los proyectos no sólo para los actores mercosureños, como ser los gobiernos, las empresas y los ciudadanos de los propios Estados Partes, sino también para aquellos de afuera del bloque, por ejemplo las empresas buscando oportunidades comerciales o inversionistas. Además, no sería exagerada la expectativa, que de este modo se creara o se mejorara cierto “sentimiento de pertenencia de la ciudadanía al bloque”²¹⁷, mientras que no haya una interacción directa entre el bloque y los particulares de manera que las normas que emanen los órganos decisorios del Mercosur se dirijan directamente a particulares concretos, o que dichas normas sean aplicables directamente y surjan un efecto directo en el cual los particulares podrían basar sus pretensiones legales,²¹⁸ ni hablar de un verdadero acceso directo de ellos a los tribunales del Mercosur, como está regulado por ejemplo en el marco de la Unión Europea.²¹⁹ Correspondientemente cabe manifestar por lo menos respecto al régimen vigente actualmente, que cuanto más alto sea el ratio de incorporación de la normativa del Mercosur, más probablemente exista o se genere una *conciencia mercosureña*.

III. Aspectos judiciales – de la solución de controversias en el Mercosur

En la tercera parte del pilar jurídico de la presente investigación consideramos la trascendencia de las actividades del poder judicial mercosureño, es decir tanto de los tribunales del Mercosur como de aquellos de sus Estados Partes respecto a la aplicación y la interpretación del Derecho comunitario mercosureño. Analizaremos en lo sucesivo de qué modo contribuye el régimen de solución de

²¹⁷ Compárese VENTURA/PEROTTI, p. 73.

²¹⁸ Compárese RUIZ DÍAZ LABRANO, pp. 107 y ss. así como IBID., pp. 503 y ss., respecto a la relación entre las constituciones de los Estados Partes y el Derecho comunitario mercosureño.

²¹⁹ Véase Arts. 263, inc. 4, y 265, inc. 3 TUE. Lo que sí tienen los particulares es la posibilidad, según los Arts. 39-44 PO, de iniciar un mecanismo indirecto especial primero en el nivel de las respectivas Secciones Nacionales del GMC que representan el país del particular o de su sede y el país, que causa por lo menos la amenaza de un perjuicio presunto. Aunque dicha reglamentación no impide que finalmente el asunto avance al procedimiento judicial, este mecanismo intermediario no tiene nada que ver con una posibilidad de interponer directamente una demanda, sino parece más un proceder de evitar justamente que los particulares presenten sus demandas.

controversias en el Mercosur a la creación de una conciencia mercosureña. Que tratemos dicho aspecto recién a esta altura del análisis, no depende del orden clásico del nombramiento de los poderes estatales, sino más bien de que requiere una normativa ya puesta – según el Art. 40 incs. i y iii POP entrada en vigor simultáneamente en consecuencia de las correspondientes incorporaciones al ordenamiento jurídico interno de los socios.

1. Las actividades de los tribunales del Mercosur

Clasificamos como tribunales del Mercosur los Tribunales Arbitrales Ad Hoc (TAAH)²²⁰ y el Tribunal Permanente de Revisión (TPR)²²¹. Primero cabe destacar, que el régimen mercosureño de solución de controversias es aplicable principalmente a los conflictos entre los Estados Partes del bloque.²²² Como ya mencionamos anteriormente, los particulares no disponen de la posibilidad de interponer sus demandas directamente ante dichos tribunales del Mercosur, aunque el capítulo XI PO se llama “Reclamos de particulares” y más allá de eso, el título del Art. 23 PO (“Acceso directo al TPR”) podría causar un malentendido, pues regula únicamente, que los Estados Partes pueden convenir en que el TPR haga de primera instancia en una controversia suya, eludiendo de esta manera el nivel de los TAAH.

En el transcurso de los pasados 20 años de existencia del Mercosur hubo en total 12 laudos arbitrales de los TAAH, así como 5 laudos y 3 opiniones consultivas del TPR.²²³ Los laudos tratan de asuntos como restricciones al comercio, subsidios, salvaguardias, antidumping y acceso al mercado. Aunque esta cantidad relativamente limitada no parece muy extensa a primera vista, hay que considerar la trascendencia del procedimiento antepuesto, abarcando las “negociaciones directas” (Arts. 4-5 PO) entre las partes de una controversia, además la “intervención del GMC” (Arts. 6-8 PO) y en particular el “mecanismo de consultas” en el marco de la CCM (CCM/Dir. N° 17/99), que a su vez ya solucionó desde su creación hasta la entrada en vigor del POP a principios de 2004 por lo menos 499 disputas antes de asumir el proceder judicial.²²⁴ Mientras los TAAH son designados a decidir asuntos concretos en cuanto a la conformidad de las medidas reclamadas con la normativa del Mercosur,²²⁵ el TPR fue creado principalmente para aumentar la seguridad jurídica al llegar a “una verdadera jurisprudencia comunitaria”²²⁶ al efectuar una única y homogénea interpretación del Derecho comunitario mercosureño, que contribuyera a una aplicación uniforme de las normas tanto por parte de los TAAH, que puedan referirse a las declaraciones del TPR como base interpretativa, como por los tribunales nacionales en los Estados Partes del Mercosur.

220 Véase los Arts. 9-16 PO.

221 Véase los Arts. 17-24 PO.

222 Compárese el numeral 1 del Anexo III (Solución de Controversias) del TA, Art. 43 POP, Art. 1 Protocolo de Brasilia (PB), Art. 1 inc. 1 PO.

223 Véase página web del TPR: http://www.tprmercosur.org/es/sol_contr_laudos.htm.

224 Compárese PENA/ROZEMBERG, p. 28.

225 En ocho de los laudos los respectivos TAAH constataron la incompatibilidad de la medida concreta con la normativa del Mercosur o exigieron la revocación de la medida o por lo menos su ajustamiento.

226 Véase PENA/ROZEMBERG, p. 32.

Aunque los laudos de los TAAH y del TPR son obligatorios para las partes de la controversia concreta²²⁷ –a diferencia de esto, las opiniones consultivas²²⁸ y del procedimiento prejudicial²²⁹ no disponen de efecto vinculante– todavía no están tan presentes en la percepción pública del Mercosur. Pero esto no sorprende realmente, debido a su poca dimensión y su nivel intergubernamental respecto a las partes de las controversias. Recién en el marco de las opiniones consultivas empezaron a aparecer los particulares como partes – si bien intermediados por las instituciones encargadas para la presentación de las solicitudes.²³⁰

La función principal de las opiniones consultivas consta de la interpretación determinante del Derecho comunitario mercosureño.²³¹ Podemos deducir dos efectos acompañantes de esta comprensión: Primero, el TPR va a llevar a cabo poco a poco la unificación de dicha interpretación, creando de este modo una base única de referencia casuística para los próximos asuntos similares.²³² Segundo, contribuirá a la preparación del entendimiento más profundo y de la aplicación más amplia de la normativa del Mercosur. En el caso de la aceptación de este desarrollo por todos los actores en el campo del Derecho comunitario mercosureño, este proceso podría llevar la integración entre los cuatro socios del bloque a un nuevo nivel cualitativo más afinado y con un grado de previsibilidad jurídica muy alto. Esto incluiría también la primacía de la normativa del Mercosur en relación con el Derecho interno de los Estados Partes, como lo declara reiterativamente el TPR en sus opiniones consultivas.²³³ No obstante, para hablar en este contexto de seguridad jurídica, más allá de una mera previsibilidad, falta el elemento imprescindible del cumplimiento de los laudos por las partes derrotadas.²³⁴ Esta inquietud sigue existiendo a pesar de la obligatoriedad de los laudos, tal vez atenuada por el régimen de las medidas compensatorias, previstas en los Arts. 31 y 32 PO.

De todos modos podemos reconocer en los elementos ilustrados anteriormente un futuro instrumento muy eficiente con trascendencia –creciendo continuamente– tanto respecto a la formación normativa como al aumento de la importancia del Derecho comunitario mercosureño y de su percepción por los particulares. Parecería resultar entonces de manera óptima al procedimiento sumamente poderoso de las llamadas “decisiones prejudiciales” del Tribunal de

227 Véase Art. 26 PO.

228 Véase Art. 11 CMC/Dec. N° 37/03.

229 Compárese MIDÓN, p. 335, apuntando a las negociaciones directas así como a las intervenciones del GMC y de la CCM.

230 Por ejemplo los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del Mercosur, según Art. 4 del “Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur”, Anexo de la CMC/Dec. N° 37/03, y –considerado junto con Art. 3 CMC/Dec. N° 02/07– también son los tribunales inferiores de los Estados Partes, si bien tienen que presentar las solicitudes vía sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia.

231 Véase Art. 4 inc. 3 CMC/Dec. N° 02/07.

232 Todavía no existe en el nivel arbitral de los laudos de los TAAH. (Compárese OLIVARES TRAMÓN, p. 206.)

233 Compárese PEROTTI (2009b), pp. 301 y ss. En la página 298 define la finalidad del principio de primacía del Derecho comunitario de modo sucesivo: “[A]segurar la unidad y uniformidad aplicativa del derecho del proceso de integración, sin distinguir el país del que se trata, o la autoridad estatal que lo aplique.”

234 Compárese PEROTTI (2009a), con una contemplación muy detallada respecto a los laudos del TPR. En sus conclusiones finales cualifica “el incumplimiento de una sentencia de un tribunal –más aún en el supuesto de un proceso de integración en etapa de profundización– [...] el más flagrante quebrantamiento del ordenamiento jurídico que un Estado puede propinar, tanto por sus consecuencias para el caso concreto como –en términos del TPR– para el propio esquema regional y su consolidación.” (Véase PEROTTI [2009a-julio], p. 15.)

Justicia Europeo (TJE) según el Art. 267 TFUE.²³⁵ No obstante, es notorio que sólo puede funcionar, si por ejemplo los jueces nacionales en los Estados Partes del Mercosur solicitan más opiniones consultivas en el contexto de los juicios que tienen que emitir.

Finalmente, este proceso podría acabar en el segundo proyecto sumamente ambicioso en cuanto a la profundización del Mercosur, después del establecimiento del Parlasur: la creación de una “Corte de Justicia del Mercosur” (CJM), planteada por un proyecto de norma del Parlamento del Mercosur.²³⁶ Dispondría de tendencias supranacionales, que ya resultan por ejemplo de la fundamentación en cuanto a su denominación desigual a la práctica actual respecto a los tribunales de “estructuras de naturaleza arbitral”, abarcando tanto los TAAH como el TPR.²³⁷ No parece tan sorprendente que justamente el órgano supranacional *par excellence* a causa de su habilitación legislativa –actualmente todavía limitada, pero en un futuro confeccionada cada vez de forma más supranacional– lance el proyecto para la creación de un nuevo tipo de órgano judicial del bloque. La CJM, una vez inaugurada, va a emitir verdaderas sentencias²³⁸ en vez de meros laudos notoriamente compuestos de los distintos pensamientos de los respectivos árbitros. Estará integrada por jueces independientes²³⁹ en vez de árbitros. Aunque se trata a primera vista solamente de cambios cosméticos, cada una de las modificaciones mencionadas representa un giro favorable hacia una estructura (más) supranacional. Está confirmado por las innovaciones respecto a las facultades de la futura CJM referente al procedimiento previsto, reguladas en el Protocolo Constitutivo de la CJM²⁴⁰: será el único foro judicial en vez de la cláusula de foro según el Art. 1 inc. 2 PO (Art. 47), dispondrá de las herramientas más importantes referente a la implementación única del Derecho comunitario mercosureño en forma de acciones de nulidad (Arts. 17 y ss.), de omisión (Arts. 22 y sig.), de incumplimiento (Arts. 24 y ss.) y una cuestión prejudicial (Arts. 33 y ss.). Aparte de este planteo de cierto carácter revolucionario respecto a la comprensión actual y dominante, que se trata de una agrupación intergubernamental en el caso del Mercosur, hay un elemento aún más exigente, que supera las nuevas facultades de una CJM en su orientación claramente supranacional: Es que el Protocolo Constitutivo de la CJM haga posible –a partir de su entrada en vigor– que los particulares, es decir las personas físicas y jurídicas, puedan interponer demandas directamente a la CJM cuando estén afectados en sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos por una medida de los órganos decisorios del Mercosur.²⁴¹ De este modo, la CJM podrá destacar continuamente la jerarquía jurídica e institucional en el Mercosur por sus sentencias. Más allá de esto, puede contar con el apoyo de y

235 Compárese OLIVARES TRAMÓN, p. 225.

236 Véase PM/PN N° 02/2010. La creación de una “Corte de Interpretación del Mercosur” ya fue prevista y esbozada por S. CZAR DE ZALDUENDO (citada por MIDÓN, pp. 346 y sig.) como escalón, que perfecciona el sistema existente.

237 Compárese el 3° apartado de la “Exposición de Motivos” de la PM/PN N° 02/2010. /, p. 35, así como M. PEÑA, p. 1, clasifican el tipo estructural de una futura CJM también de ser supranacional.

238 Véase Art. 45 Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del Mercosur (PM/PN N° 02/2010).

239 Véase Art. 2, inc. 1, junto con 3, inc. 1 Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del Mercosur (PM/PN N° 02/2010).

240 Compárese (PM/PN N° 02/2010).

241 Véase Art. 17, inc. 2 (acción de nulidad), 22, inc. 1 (acción de omisión), 24, inc. 2, junto con 27, inc. 1, y 31 (acción de incumplimiento), 33 (cuestión prejudicial) Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del Mercosur (PM/PN N° 02/2010).

la legitimación indirecta por las Cortes Supremas de los Estados Partes del Mercosur.²⁴²

2. Las actividades de los tribunales de los Estados Partes

Como ya mencionamos previamente, también los tribunales de los Estados Partes del Mercosur, o sea los jueces nacionales correspondientes, ejercen un rol muy importante en el contexto del Derecho comunitario mercosureño.²⁴³ Dado que tanto el Derecho originario como el Derecho derivado forman parte del ordenamiento nacional de los integrantes del bloque a partir de estar incorporado en todos los socios, es aplicable en el alcance de sus competencias.²⁴⁴ En la medida en que los tribunales toman nota del impacto del Derecho comunitario mercosureño al Derecho interno y la correspondiente relevancia de las reglamentaciones para sus bases legales para tomar decisiones y emitir sentencias, podemos notar una creciente actividad de acciones judiciales, que muestra el grado en el cual los jueces nacionales involucran la normativa del Mercosur en la evaluación de los asuntos presentados ante los tribunales nacionales.²⁴⁵ Los tres sectores más afectados son entonces la libre circulación de mercaderías y bienes, la Declaración Sociolaboral del Mercosur y la libre circulación de personas.²⁴⁶ Este inventario nos muestra claramente el grado de la percepción de los particulares en cuanto a los asuntos de integración mercosureña y su interés en aprovechar las ventajas que resultan de la normativa vigente del Mercosur. Pues, al entregar sus respectivas demandas a los tribunales nacionales, se concentran en la mayoría de los casos en las distintas facetas de las “cuatro libertades comerciales”. Este comportamiento corresponde al nivel organizador de un Mercado Común que prevé el completamiento de dicho rasgo de integración. Respecto al elemento cognitivo se ubica en el nivel conciencia. Es decir que la ocupación en particular de los tribunales nacionales representa un nivel de una *conciencia comunitaria* para el Mercosur.

IV. Resumen parcial

Si repasamos ahora las conclusiones que sacamos previamente para cada una de las tres partes del pilar jurídico de la presente investigación, solamente en cuanto a los aspectos judiciales podemos constatar un comportamiento que merece la clasificación de una *conciencia comunitaria*. Si bien vimos en el marco de las reflexiones sobre los aspectos ejecutivos, que el nivel organizador de una UA y un MC corresponden a una conciencia comunitaria, nuestras subsunciones de la situación actual del Mercosur nos indican, que existen graves obstáculos para cumplir completamente con los requisitos de ambos tipos del esquema de integración. Así, del punto de vista ejecutivo todavía no podemos hablar de una *conciencia comunitaria* en cuanto al Mercosur. Asimismo, el análisis de los aspectos

242 Compárese M. PEÑA, p. 1.

243 Según PEROTTI (2009b), p. 292, todas las solicitudes de opiniones consultivas, entregadas al TPR, fueron causadas por tribunales inferiores de los Estados Partes – tendencia que se ve confirmada por la experiencia europea. En cuanto a la trascendencia de los jueces nacionales en esquemas de integración regional, véase PEÑA, pp. 1 y ss.

244 Compárese PENA/ROZEMBERG, p. 33.

245 Compárense los tres “Informes sobre la aplicación del derecho del Mercosur por los tribunales nacionales”, editados por la Secretaría del Mercosur junto con la Fundación Konrad Adenauer para los años 2003-2005.

246 Compárese “2° Informe sobre la aplicación del derecho del Mercosur por los tribunales nacionales”, p. 26, y “3° Informe sobre la aplicación del derecho del Mercosur por los tribunales nacionales”, pp. 23 y sig.

legislativos nos lleva a la comprensión de que falta la voluntad en el nivel de los Estados Partes para perfeccionar la eficiencia de la normativa del Mercosur de manera adecuada, dado que la entrada en vigor de la misma depende de la incorporación en todos los socios del bloque y aquí constatamos una falta muy considerable. No ayuda mucho la creación y el mantenimiento de una *conciencia comunitaria*. Finalmente, las reflexiones sobre los aspectos judiciales resultan, en que las ideas materiales de la integración mercosureña sí llegaron a la percepción de los particulares en el Mercosur. Eso quiere decir primero, que las medidas mercosureñas no sólo afectan a los gobiernos y las empresas sino surgen efectos también ante los ciudadanos, que se muestran muy bien en las demandas interpuestas ante los tribunales nacionales y queda comprobado de este modo claramente el nivel de una *conciencia comunitaria*.

Resulta la comprensión que los ciudadanos –o sea los particulares– son los verdaderos titulares de la *conciencia de integración mercosureña* dado que ellos pretenden la aplicación correcta de la normativa del Mercosur en el ordenamiento jurídico nacional así como su previa incorporación completa a la esfera legislativa de los Estados Partes. En cambio, los propios socios del bloque no fomentan de manera activa la creación o el mantenimiento de una *conciencia de integración* en el Mercosur. Más bien se comprueba el poco interés que tienen respecto al perfeccionamiento del proceso de integración mercosureño, por un lado al no avanzar debidamente en el cumplimiento de los requisitos de una UA y un MC, y por el otro dado que no incorporan todas las normas que dependen de este paso formal para su entrada en vigor en el Derecho interno de los Estados Partes. Si los integrantes del Mercosur, por fin, efectuaran el completamiento de las condiciones necesarias y anteriormente evidenciadas en las esferas ejecutiva y legislativa y autorizaran adicionalmente la herramienta de las demandas directas por parte de los particulares respecto a los asuntos comunitarios al aprobar el Protocolo Constitutivo de la CJM, causarían una mejora tanto posible como viable en cada uno de los tres aspectos del pilar jurídico. No obstante, para preparar este cambio de la postura de los gobiernos de los Estados Partes sería imprescindible modificar su punto de vista respecto al tipo estructural de la integración: apartarse del intergubernamentalismo y dirigirse al supranacionalismo – por lo menos en algunas partes de la estructura mercosureña.

F. El impacto de las instituciones y estructuras en la *conciencia de integración*

Las explicaciones anteriores sobre la confección de los distintos escalones de un proceso de integración²⁴⁷ nos mostraron evidentemente la existencia de cierto umbral respecto al equipamiento institucional en común o sea comunitario. A causa de su carácter bastante laxo referente al grado de cohesión entre los integrantes, los tipos iniciales, el APA y la ZLC, no requieren necesariamente propias instituciones en común que administren y gestionen los intereses del conjunto o sea de sus integrantes. En cambio, el aumento de la complejidad de una UA indica, que por lo

²⁴⁷ Véase punto E.I.1.

menos sería útil para un desarrollo próspero del bloque disponer de instituciones comunitarias. Además se trataría de un modo de proceder sensato y previsor –por ejemplo como preparación del próximo escalón de integración–, pues al nivel de un MC la existencia de instituciones en común casi parece imprescindible, si no los Estados Partes condescienden con impactos negativos considerables referente al éxito del conjunto integracionista. Entonces, depende obviamente mucho de lo que los socios de la agrupación quisieran alcanzar por la misma y de las ventajas y de los resultados que esperan de ella. Para explicar entonces la estructura de agrupaciones de integración, consultamos las siguientes dos combinaciones de conceptos diametrales: funcionalismo e institucionalismo por un lado e intergubernamentalismo y supranacionalismo por el otro.

I. Funcionalismo contra institucionalismo

Tanto las explicaciones históricas como las observaciones económicas nos llevan a la comprensión, que hoy en día en particular respecto a los desafíos económicos, los Estados-nación están bien asesorados si es posible asociarse de manera adecuada, es decir en el nivel de integración correspondiente a sus metas, para reforzar y complementar mutuamente con los demás socios sus potenciales individuales, porque no son realmente independientes.²⁴⁸ Para no desviarnos demasiado, prescindimos en lo sucesivo de la clasificación del funcionalismo así como del institucionalismo en la matriz del pensamiento teórico de las ciencias políticas, de donde proceden.²⁴⁹ Más bien nos dedicaremos al análisis de las causas y consecuencias de ambas variantes.

Vimos que las relaciones comerciales entre los Estados-nación inicialmente no precisan propios órganos ni para su funcionamiento ni para su administración. Alcance con que funcionen las respectivas instituciones nacionales de las contrapartes. Recién cuando crezca la complejidad de las interdependencias entre los socios, se incrementará también la necesidad para el establecimiento de órganos operativos y administrativos para coordinar los requisitos adecuados al nivel de cooperación o integración y propiciar su implementación. Entonces, si la creación de instituciones es consecuencia de las necesidades funcionales respecto al desarrollo próspero del proceso de integración, hablamos de *funcionalismo*, que podemos resumir en la fórmula “form follows function”.²⁵⁰ Ejemplos representativos para esta teoría son entre otros las primeras asociaciones comerciales, como las ya mencionadas “Hanse” medieval y “Asociación Aduanera Alemana”,²⁵¹ o en tiempos más modernos casi todas las ZLC y UA.²⁵² En cambio, la fórmula “function follows form”²⁵³ representa el *institucionalismo*. Es decir, primero los actores construyen las

248 Compárese TÜLLMANN (2008), p. 100.

249 Para relacionar estas formas del pensamiento constructivista con las demás teorías, por ejemplo del realismo, liberalismo, institucionalismo neoliberal o el racionalismo, véase SCHWELLNUS, pp. 321 y ss., y MEYERS, pp. 422 y ss.

250 Véase MEYERS, p. 448.

251 Compárese TÜLLMANN (2008), p. 98.

252 NEUMAIR, pp. 265 y ss., ofrece un muy buen panorama mundial sobre las existentes asociaciones en los distintos escalones de los procesos de integración.

253 Véase MEYERS, p. 448.

instituciones y después la llenan de vida. Este modo de proceder lo encontramos casi siempre en aquellos casos, cuando los impulsos para una integración surgen de la esfera política o cuando los socios de una agrupación intentan consolidar el reparto interno de poderes o modificarlo a su favor, para mantener su posición de fuerza o para mejorar su débil situación. Como ejemplos para la primera acentuación vemos la Unión Europea así como el Mercado Común entre Argentina y Brasil. Entonces, mientras el *funcionalismo* refleja el pragmatismo de las relaciones comerciales entre los Estados-nación,²⁵⁴ el *institucionalismo* muestra notoriamente los rasgos de las interdependencias complejas de las relaciones internacionales políticas. Así podemos clasificar el *institucionalismo* como planteo de la esfera del estatismo²⁵⁵ y el *funcionalismo* de la económica.

Refiriéndonos entonces a la existencia de órganos propios o por lo menos la necesidad de aquellos para garantizar el funcionamiento eficaz del proceso en general y de sus elementos principales en particular, notamos que el mencionado umbral entre las dos teorías ilustradas previamente pasa justamente entre el nivel de una UA y el de un MC. Si una UA se desarrolla hacia un MC, como consecuencia lógica de la creciente prosperidad comercial del conjunto, los órganos correspondientes ya existen y pueden ser utilizados por el MC a continuación. Es el efecto funcionalista llamado “spill over”. En cambio, si a las partes fundadoras de una futura agrupación la crean con la finalidad de un MC, ellas tienen que prever y definir ya al inicio del proceso las instituciones y los órganos necesarios para su realización. Es la manera institucionalista. Entonces, si un MC dispone de los órganos debidos o no, además si aquellos están confeccionados debidamente respecto a las tareas y facultades adecuadas para este nivel de integración, depende mucho de la voluntad integracionista de sus Estados Partes. Esta postura, a su vez, se deduce del tipo estructural de integración, *intergubernamentalismo* o *supranacionalismo*, que cada uno de los integrantes toma por base para sus actuaciones en relación con los demás socios del colectivo. Es decir, si bien existen instituciones en una agrupación integracionista, no obstante puede ser, que no funcionen debidamente a causa de ciertas limitaciones que resultan de las posibles reservas en el planteo básico estructural del bloque. En este contexto cabe destacar, que las agrupaciones regionales, que están en camino de integrarse, por supuesto necesitan adicionalmente el funcionamiento intacto de las estructuras organizadoras y administrativas de sus Estados Partes. Son absolutamente indispensables a casi todos los niveles de integración para el exitoso desarrollo del colectivo regional. Los órganos nacionales no se reducen entonces a ser solamente los instrumentos de la implementación.

Sin embargo, supongamos que la creación de instituciones en un proceso de integración garantiza en cierto sentido el funcionamiento de la agrupación y la perpetua. Pero, hay que tener en cuenta que la creación de instituciones por ellos mismos no lo garantiza en absoluto, sino más bien puede llevar algún día al fracaso del conjunto, si las funciones y tareas de los respectivos órganos solamente parecen ser una mera finalidad en sí, ocupándolos con trámites de baja importancia, de poco

254 Compárese CASTRO, pp. 179 y sig.

255 Compárese BOHLE, p. 204.

interés comunitario y sin un contenido de verdadero perfeccionamiento de la integración proyectada. Por lo tanto resulta que la mera existencia de órganos o instituciones no genera una *conciencia de integración* o más concretamente una *conciencia comunitaria*, dado que se trata de una UA o un MC y correspondientemente nos encontramos en este cuadrante de nuestra matriz cognitivo-consistente. Más bien es imprescindible que los órganos funcionen, que emitan no sólo cantidades de documentos sino información de contenido cualitativamente bueno y coherente, además que se posicionen adecuadamente en el conjunto de todos los actores del proceso e intercedan visiblemente a favor del desarrollo de la integración y no por último que efectúen una política de comunicación activa que lleve a un buen nivel de entendimiento de los ciudadanos respecto a lo que pasa en el proceso de integración. Así, la gente –es decir los titulares de la conciencia de integración– va a tener la oportunidad de darse cuenta de los acontecimientos integracionistas y que objetivamente esté en condiciones de formarse una opinión. De este modo, se genera una *conciencia comunitaria* en el nivel de una UA o de un MC.

II. Intergubernamentalismo contra supranacionalismo

Cuando constatamos a principios del párrafo anterior, que los Estados-nación muestran tener visión futura al “asociarse [...] en el nivel de integración correspondiente a sus metas, para reforzar y complementar mutuamente con los demás socios sus potenciales individuales” casi parece que nos habríamos referido a lo dispuesto en el preámbulo del TA.²⁵⁶ Pero no es así. Más bien se trata de la descripción de una orientación consistente de los Estados Partes de una agrupación integracionista hacia una verdadera cooperación y complementación entre sí. En cambio, el texto del TA, mirándolo de cerca, documenta una visión más colaborativa que muestra cierto toque de intención provechosa-oportunista. Eso quiere decir, que los integrantes, al perseguir explícitamente la meta de “[ampliar ...] las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, [...] para acelerar sus procesos de desarrollo económico”, originalmente están buscando caminos para aumentar su propia prosperidad. Hay que considerar el contexto de las respectivas formulaciones. Es obvio, que la integración de por sí no es la meta. Más bien los socios la utilizan como herramienta para alcanzar metas conformes a sus propios intereses. En el mejor de los casos, los integrantes coinciden respecto a sus metas.²⁵⁷ Sin embargo, es la concreta selección de palabras, que propicia notar ciertos matices y permite interpretarlos. Mientras que la descripción citada inicialmente apunta a una optimización de las condiciones del bloque, la segunda cita se refiere a la mejora de las condiciones de los propios socios. En caso de que existan ciertas asimetrías –por ejemplo demográficas, económicas o políticas– entre los socios, dichas contraposiciones se manifestarán aún más.

En agrupaciones integracionistas entre Estados-nación podemos observar, que el nivel de cohesión depende de la disposición de los integrantes más potentes para ayudarles a los que sean menos potentes y compensar o complementar de este

²⁵⁶ Según lo que analizamos previamente en el punto B.II.2.c.

²⁵⁷ Compárese HOFFMANN, pp. 905 y sig., quien postula ahí la necesidad de posiciones o situaciones parecidas –tanto objetivamente como subjetivamente– de los integrantes de una agrupación integracionista, para que los respectivos gobiernos nacionales puedan ponerse de acuerdo en cuanto a iniciativas o proyectos en común.

modo la debilidad de los últimos.²⁵⁸ Por supuesto, no lo hacen por razones altruistas, sino a causa de una anticipación racionalista de los efectos de esperar de un comportamiento correspondiente a la futura prosperidad de la agrupación entera y como consecuencia también la suya.²⁵⁹ A esta comprensión corresponde, que tomamos por base los intereses de los Estados-nación como elementos determinantes para su actuación. Es válido particularmente en relación con su participación en un proceso de integración, dado que a partir de cierto nivel aparece la necesidad para que deleguen algunas competencias respecto a ciertos aspectos de su soberanía a los órganos integracionistas.²⁶⁰ Es decir si predominan los intereses individuales de los integrantes del colectivo, si quieren conservar su independencia en el mayor grado posible y mantienen por lo tanto el modo de votación por unanimidad en vez de ajustar el valor de los votos a las realidades asimétricas demográfico-económicas, si defienden además sus competencias nacionales como ser exclusivas más bien que compartir determinadas facultades con los demás socios en el ámbito de su agrupación de integración, hablamos de *intergubernamentalismo*.²⁶¹ En cambio, el *supranacionalismo* se basa en el aumento de las interdependencias en el nivel de los propios socios por un lado así como entre los integrantes y los órganos del bloque por el otro.²⁶² Así los Estados Partes promueven la coordinación de sus políticas, delegan las competencias para ciertas políticas a los órganos del bloque, votan por mayoría –por lo menos en los rubros comunitarizados– y se esmeran por una creciente armonización de sus legislaciones nacionales para perfeccionar la generación y la observancia de la normativa comunitaria. De esta manera aumenta el nivel de la cohesión entre los socios. Entonces, cuanto menos rígido actúa un Estado-nación respecto a la delegación de competencias al colectivo, más flexible acciona en cuanto a su soberanía en general. En cambio, cuanto más un proceso de integración afecta las competencias centrales de un Estado Parte, en particular aquellas que disponen de cierta sensibilidad, por ejemplo las Relaciones Exteriores, las Fuerzas Armadas, la cultura etc. (véase: Gráfico 1 más arriba), más tienden los integrantes hacia una estructura intergubernamental. Así resulta, que el grado de tal rigidez delegadora de los socios de un proceso de integración es otro indicador relevante para el nivel de cohesión en un bloque integracionista.

III. El “funstitucionalismo supragubernamental”

En base de los previos análisis de las distintas teorías estructurales de integración, vamos a ver en lo sucesivo que en cuanto al Mercosur estamos frente a una mezcla de todos los cuatro planteamientos. Encontraremos correspondientemente elementos tanto funcionalistas como institucionalistas, entrecruzados con rasgos intergubernamentales y supranacionales.

258 Compárese MEYERS, p. 423.

259 Compárese MEYERS, pp. 422 y sig., junto con MILNER, pp. 468 y 474 y sig.

260 Compárese BIELING, pp. 99 y sig.

261 Compárese BIELING, pp. 98 y ss.

262 Compárese NÖLKE, pp. 145 y ss. Véase también arriba punto B.II.2.a.

1. Las instituciones del Mercosur

Como vimos en la parte histórica, el modelo precursor paradigmático directo para el Mercosur era el Mercado Común Argentino-Brasileño (MCAB), que todavía sigue existiendo. Es una creación explícitamente binacional,²⁶³ parecida a todos los demás conjuntos planteados regionalmente, que repasamos previamente y que también son ejemplos destacados del típico “lateralismo” de la cooperación internacional.²⁶⁴ Tienen o tenían una estructura intergubernamental, atribuyendo el mismo valor *de iure* a los Estados Partes, por ejemplo respecto a la composición de los órganos, la asignación de voces para votaciones, que a su vez se basan o basaron en el principio de unanimidad etc. Por lo tanto podemos partir de la suposición, que el planteamiento estructural del Mercosur adaptó esta idea básica y así se creó originalmente un conjunto cuatrinacional.²⁶⁵

a. Los órganos intergubernamentales

Según el Art. 2 POP, el Consejo del Mercado Común (CMC), como órgano superior y de conducción político (Art. 3 POP), el Grupo Mercado Común (GMC), como órgano ejecutivo (Art. 10 POP), y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), como órgano auxiliar ejecutivo (Art. 16 POP), son los órganos mercosureños “con capacidad decisoria” y explícitamente “de naturaleza intergubernamental”. Dado que se componen de la misma cantidad de representantes por cada Estado Parte,²⁶⁶ nos recuerdan en cuanto a la estructura organizadora del Mercosur más a organizaciones internacionales comunes, las que no disponen por ejemplo de un sistema de ponderación de votos correspondiente a las respectivas dimensiones demográfico-económicas de los integrantes, debido a sus estatus iguales como Estados-nación soberanos.²⁶⁷ Las delegaciones nacionales representan los Estados Partes en los órganos mercosureños e intentan imponer los intereses nacionales correspondientes.²⁶⁸ A causa del principio de que los órganos tomen sus decisiones “por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”²⁶⁹, que ningún socio

²⁶³ Véase Art. 23 MCAB: “Grupo Binacional para el establecimiento del Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil”.

²⁶⁴ El modelo corriente de la cooperación entre Estados-nación por lo menos en la región observada en el marco de esta investigación es el bi- o multilateralismo. Como ejemplos típicos para el bilateralismo, más allá de los ya mencionados en la parte histórica, podemos pensar en los proyectos de las represas de Salto Grande (AR/UY), de Itaipu (BR/PY) y de Corpus (AR/PY) o la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU [AR/UY]) etc. Muestran claramente un planteo limitado y dedicado a un solo proyecto. Así no sorprende que represente no más que un modelo sencillo o la fase previa de una cooperación más profunda entre los respectivos Estados Partes, y tampoco que los integrantes de una agrupación correspondiente de integración piensen primero en categorías intergubernamentales, reflejando los modelos de pensamiento conocidos.

²⁶⁵ El propio TA previó solamente el Consejo Mercado Común (CMC), como órgano superior (Art. 10 TA), y el Grupo Mercado Común (GMC), como órgano ejecutivo (Art. 13 TA). Notamos una congruencia considerable entre las tareas originales del GMC-Mercosur (Art. 13 TA) y los del GMC-MCAB (Art. 23 MCAB). En cambio, las cancillerías de Argentina y Brasil efectuaron en el marco del MCAB las tareas del CMC. Muy probablemente no les pareció útil a los cuatro integrantes del Mercosur mantener este modo de proceder. Por lo tanto crearon un nuevo órgano de representación de los poderes ejecutivos nacionales en el marco del nuevo conjunto de integración.

²⁶⁶ CMC: Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía (según Art. 4 POP); GMC, CCM: cuatro representantes de cada Estado Parte (según Arts. 11 y 17 POP).

²⁶⁷ Compárese TÜLLMANN (2009), p. 350. El ejemplo opuesto lo reconocemos en la práctica de la ponderación de votos en el Consejo de Ministros de la Unión Europea según el régimen del Art. 16 inc. 4 y 5 TFUE junto con Art. 3 del Protocolo sobre las Disposiciones Transitorias (N° 36) (DOUE N° C 115, pp. 322 y ss., del 9 de mayo de 2008).

²⁶⁸ Tanto el GMC (según Art. 11 POP) como la CCM (según Art. 17 POP) “será[n] coordinad[os] por los Ministerios de Relaciones Exteriores.”

²⁶⁹ Establecido en el Art. 37 POP.

será vencido por mayoría de votos ni los demás se los aprovecharán de un integrante. Aunque es la finalidad explícita de los órganos mercosureños, promover el completamiento y la consolidación del proceso de integración hacia la constitución de un MC, no se trata de verdaderos órganos comunitarios a causa de su confección como órganos no permanentes²⁷⁰ y dominados por los intereses nacionales de los Estados Partes. Por último, ni las decisiones del CMC, ni las resoluciones del GMC, ni las directivas de la CCM disponen de efecto directo compulsivo respecto a los particulares en los Estados Partes. Entonces, es la prueba del carácter intergubernamental del Mercosur.

El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (FCES) debería ser el órgano *par excellence* para generar una *conciencia de integración mercosureña* por la percepción de los efectos que producen las medidas integracionistas de los órganos decisorios respecto a la vida diaria de los particulares. Pero no es así. Aunque se trata del “órgano de representación de los sectores económicos y sociales” del Mercosur,²⁷¹ no alcanza a los ciudadanos directamente. Más bien se agota en una intermediación de los distintos intereses de sus integrantes, representando a su vez de manera intergubernamental a los mencionados sectores por la misma cantidad de representantes nacionales en Secciones Nacionales. Dependiente del GMC en cuanto a la eficiencia de sus actos,²⁷² correspondientemente sin capacidad decisoria alguna, sino más bien confeccionado solamente con funciones consultivas, no interacciona finalmente con los ciudadanos, no provoca un impacto sostenible en la percepción de la gente y por lo tanto no contribuye realmente a la generación de una *conciencia de integración*.

A la Secretaría del Mercosur, en realidad no deberíamos mencionar en este contexto, porque no está compuesta ni organizada intergubernamentalmente. Más bien dispone de propios empleados en vez de funcionarios delegados y trabaja permanentemente, como órgano administrativo “de apoyo operativo”, según el Art. 31 POP. Dado que no tiene ninguna competencia decisoria similar a las facultades de los órganos previamente mencionados, no emite ningún acto obligatorio en cuanto a los particulares. Depende del GMC en un grado tan alto, que ni siquiera los esfuerzos iniciales que realizó el entonces recién establecido Sector de Asesoría Técnica²⁷³ de la Secretaría del Mercosur en forma de sus llamados “Informes Semestrales” habrían podido contribuir a la mejora de la percepción pública de los avances (o no) del proceso de integración mercosureño.²⁷⁴ No obstante, podemos

270 Véase Art. 6 POP (CMC: “se reunirá todas las veces que lo estime oportuno, [...] por lo menos una vez por semestre”), Art. 13 POP (GMC: “se reunirá [...] tantas veces como fuere necesario”) y Art. 18 POP (CCM: “se reunirá por lo menos una vez al mes o siempre que le fuera solicitado por el [GMC] o por cualquiera de los Estados Partes”).

271 Véase Art. 28 POP así como GMC/Res. Nº 68/96.

272 Compárese Art. 29 POP.

273 A partir del 1 de mayo de 2003 según la CMC/Dec. Nº 30/2002.

274 Solamente el primer “Informe Semestral”, editado en agosto de 2004 por el Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del Mercosur, fue accesible públicamente. Los asesores jurídicos y económicos de entonces, todos entusiasmados por la idea de poder aportar a promover el proceso de integración sustancialmente por propio esfuerzo, lo editaron tan críticamente, que ya a partir del segundo Informe Semestral tenía solamente “carácter reservado” - es decir fue accesible solamente para los órganos y Estados Partes del Mercosur (véase respecto a la consecuencia mencionada la noticia en la p. 2 del “Boletín

clasificar la Secretaría como uno de los pocos órganos realmente comunitarios en el marco del Mercosur. Las demás son las previamente mencionadas secretarías del Parlamento del Mercosur, pero también tienen solamente alcances administrativos y son de carácter asistencial.

Nos lleva entonces a la comprensión, que los órganos intergubernamentales son resultados de un modo de proceder *institucionalista*, dado que fueron previstos y/o establecidos recién por el Tratado de Asunción o el Protocolo de Ouro Preto y no fueron iniciados en virtud de la necesidad cristalizada poco a poco en el transcurso de un anterior proceso creciente de cooperación recíproca. Además, por lo menos todavía no contribuyen realmente a la generación o al mantenimiento de una *conciencia de integración mercosureña*.

b. Los órganos supranacionales

Respecto a los órganos supranacionales –como clasificamos tanto al TPR como al Parlasur– podemos constatar un efecto opuesto. Al TPR ya ilustramos previamente enfocando particularmente a su rol como generador o sea amplificador de una *conciencia de integración* respecto a una interpretación homogénea de la normativa del Mercosur.²⁷⁵ Será aún más válido para una futura CJM.

Por lo tanto podemos concentrarnos aquí en el análisis del Parlasur.²⁷⁶ Si bien su antecesor institucional, llamado “Comisión Parlamentaria Conjunta” (CPC), ya fue previsto en el Protocolo de Ouro Preto,²⁷⁷ le constatamos un impulso *funcionalista*, debido a su desarrollo continuo hacia un Parlamento. La CPC todavía cumplió con los criterios de un órgano intergubernamental, sin disponer de verdaderas competencias legislativas²⁷⁸ y compuesto igualitario por el mismo número de miembros para cada Estado Parte, delegados de los respectivos parlamentos nacionales.²⁷⁹ Aunque podemos suponer que los llamados parlamentarios trataron de representar a los ciudadanos de su país, no tenían un mandato explícito de ellos. En cambio, el Parlasur –si bien partiendo de esta estructura anterior– actualmente se encuentra en una metamorfosis hacia una institución realmente comunitaria de representación de la ciudadanía (de los

Mercosur”, N° 9, octubre 2005, de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación de la Nación de Argentina - http://www.google.com.uy/url?sa=t&source=web&cd=7&ved=0CEgQfjAG&url=http%3A%2F%2F200.45.54.15%2Fcooperacion%2FDesarrollo%2Fboletin_mercosur%2Fboletin9mercotur.pdf&rct=j&q=mercotur%20secretar%C3%ADa%20informe%20semestral&ei=J_B-TbO2B5SugOfAo82hCA&usg=AFQjCNFMOjYkpsBr0fMh3mH29vBnOfp_cw&cad=rj_a

275 Véanse puntos E.I.2 y E.III.1.

276 Establecido por la CMC/Dec. N° 23/05. Se constituyó el 14 de diciembre de 2006 (véase el Protocolo [versión taquigráfica] de la Sesión constitutiva del Parlasur - http://www.parlamentodelmercotur.org/innovaportal/v/4751/1/secretaria/version_taquigrafica.html).

277 Véase Arts. 1 numeral IV junto con 22-27 POP.

278 Solamente estaba prevista una vaga inclusión pasiva al proceso de incorporación de la normativa del Mercosur (según el Art. 25 POP) así como el derecho de remisión recomendaciones al CMC vía el GMC (según el Art. 26 POP).

279 Véase Arts. 23 junto con 24 POP.

Estados Partes) del Mercosur.²⁸⁰ Esto lo podemos constatar en virtud de los siguientes dos aspectos.

Primero, está planteada la “elección directa” de los parlamentarios del Parlasur en todos los Estados Partes a más tardar a partir de 2015.²⁸¹ A su vez, eso significa por un lado que haya en un futuro parlamentarios mercosureños, electos “de forma simultánea en todos los Estados Partes [en el llamado 'Día del Mercosur Ciudadano'], a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos”²⁸², encargándose exclusivamente de los asuntos de integración. Por el otro está reconocida ahora la asimetría demográfica, que va a ser solucionada por una proporcionalidad entera de la representación ciudadana en el marco de dos fases de implementación. Según el régimen previsto por el llamado “Acuerdo Político”, propuesto por el propio Parlasur²⁸³ y aprobado por el CMC,²⁸⁴ en un primer paso, la cantidad de los parlamentarios de Argentina se eleva a 26 y la de Brasil a 37, mientras que Paraguay y Uruguay mantienen cada uno 18 parlamentarios.²⁸⁵ La plena proporcionalidad será alcanzada con un número de 43 parlamentarios mercosureños argentinos y 75 de Brasil, conservando la cantidad de 18 parlamentarios tanto para Paraguay como para Uruguay.²⁸⁶ Estas futuras

280 Compárese la declaración del diputado federal brasileño, DR. ROSINHA, quien “destacó que la elección en forma directa de los legisladores regionales significará un cambio en nuestra cultura política: 'Ya no serán representantes de los estados miembro del organismo, sino del pueblo de[] Mercosur'.” (Artículo publicado en la página web de la emisora argentina de radio “Cadena3”, programa “Avanza la elección directa de diputados para el Parlamento del Mercosur” del 7 de diciembre de 2010 - <http://www.cadena3.com/contenido/2010/12/07/67287.asp>).

281 El fundamento jurídico se encuentra en el Art. 6 inc. 1 Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. Mientras que los parlamentarios paraguayos ya están elegidos en sufragios directos desde 2008, hay progresos distintos en cuanto a este asunto en los demás tres Estados Partes, donde todavía está pendiente la realización de la elección directa de los parlamentarios: En Argentina existen varios proyectos de ley presentados ante el congreso nacional (véase representativamente el del diputado M. WEST, a su vez coordinador de la bancada argentina de los Parlamentarios del Mercosur - <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=7116-D-2010>). En Brasil encontramos por lo menos la propuesta del diputado C. ZARATTINI para un proyecto de ley (véase http://www.zarattinipr.com.br/projetos_009.htm). En Uruguay todavía no se presentó ni un proyecto de ley ante el congreso nacional. Como corresponde, la implementación de los requisitos legales al derecho interno va a ser realizada antes de las próximas elecciones nacionales en los mencionados socios, es decir hasta 2011 en Argentina, hasta 2012 en Brasil y hasta 2014 en Uruguay. (Compárese el artículo “Renovación de Representación Brasileña y elecciones para Parlasur son desafíos para 2011”, en la página web del Senado federal de Brasil - http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/internacional/es/not_1228.aspx, así como las explicaciones del diputado argentino M. WEST, citadas en el artículo “Avanza la elección directa de los parlamentarios del Mercosur”, entrada del 12 de diciembre de 2010 en la página web del blog “Sinmordaza” - <http://www.sinmordaza.com/noticia/99693-avanza-la-eleccion-directa-de-los-parlamentarios-del-mercosur.html>).

282 Véase Art. 6 inc. 4 Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. En este contexto, desistimos del análisis de la determinación de la fecha concreta para el “Día del Mercosur Ciudadano” y las discusiones entre los gobiernos y poderes legislativos de los Estados Partes respecto a los esfuerzos materiales e idealistas para introducir un proceso separado de los demás turnos nacionales de elecciones para algunos de los socios a causa del retraso del completamiento de las preparaciones para que teóricamente ya hubiera sido posible realizar el requerido sufragio simultáneo a partir del turno del segundo mandato de los parlamentarios del Mercosur a principios de 2011 (según Arts. 1 inc. 5 junto con 10 Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur) y las distintas posiciones en cuanto a la necesidad de ceder y flexibilizar el cronograma nacional de sufragios para llegar a un compromiso comunitario.

283 En el marco del punto F5 del Orden del día de la VII Sesión ordinaria, realizada el 28 de abril de 2009, en Asunción (véase PM/ACTA SO 10/2009/ANEXO II).

284 Véase CMC/Dec. N° 28/10.

285 Según el Art. 4 de la Recomendación prevista en la parte II de la propuesta de un “Acuerdo Político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes” del 28 de abril de 2009.

286 Según lo regulado en el Art. 2 de la Recomendación prevista en la parte II de la propuesta de un “Acuerdo Político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes” del 28 de abril de 2009. (Respecto a los números concretos de los parlamentarios por Estado Parte, compárese las explicaciones del diputado argentino M. WEST, citadas en el artículo “Avanza la elección directa de los parlamentarios del Mercosur”, entrada del 12 de diciembre de 2010 en la página web del blog “Sinmordaza” - <http://www.sinmordaza.com/noticia/99693-avanza-la-eleccion-directa-de-los-parlamentarios-del-mercosur.html>).

proporciones ya causaron protesta en particular por parte de los parlamentarios uruguayos dado que se sienten perjudicados en virtud de la discrepancia notoria en cuanto a la repartición de los escaños entre los Estados Partes. Por lo tanto alegan, por ejemplo, que profundizaría aún más las ya existentes asimetrías y llevaría a una hegemonía parlamentaria argentino-brasileña y le sacaría al Parlasur su carácter neutro.²⁸⁷

Si transformamos, segundo, los números finales de parlamentarios en porcentajes de representación nacional respecto a un Parlasur de luego 154 parlamentarios en total, resulta que las futuras proporciones (Argentina: 27,9 %; Brasil: 48,7 %; Paraguay y Uruguay: 11,7 % cada uno)²⁸⁸ corresponderán más o menos a la respectiva participación de los Estados Partes en la responsabilidad en costas referente al presupuesto del Parlasur (para 2011 – Argentina: 24 %; Brasil: 44 %; Paraguay y Uruguay: 16 % cada uno).²⁸⁹ Entonces, serían considerados no sólo los distintos niveles demográficos, expresados por los números de habitantes bien diferentes de los socios mercosureños, sino también las situaciones económicas asimétricas. Así, podemos evaluar al proyecto de adecuación de la representación ciudadana como justo.

No obstante, dicha discusión recién encendida, muestra claramente que ni siquiera los parlamentarios del Mercosur –por lo menos en partes– están pensando en conceptos supranacionales, aunque ya hemos ilustrado anteriormente que justamente en el caso del Parlasur se trata de este tipo estructural. Sería bastante fácil de remediar esta situación, si todos los miembros del Parlasur estuvieran dispuestos a dejar de lado su comportamiento intergubernamental, es decir el pensamiento en categorías de intereses nacionales. Esto significaría la necesidad de reemplazar consecuentemente a las existentes bancadas nacionales²⁹⁰ por bancadas agrupadas ideológicamente, o como se expresa en el Art. 33 del Reglamento Interno del Parlasur “grupos de acuerdo con sus afinidades políticas.”²⁹¹ Esto quiere decir, que si bien todavía no existen partidos mercosureños –y no es muy probable que algún día vayan a establecer–, los parlamentarios están autorizados por lo menos a crear agrupaciones de tipo fracciones parlamentarias conservadora, progresista, liberal etc., si cumplen con el quórum relativo de 10 % del número total de los miembros del Parlasur si representan sólo un Estado Parte o el absoluto de cinco parlamentarios, “si son representantes de más de un Estado Parte”.²⁹² Aunque el coordinador del llamado “Grupo Progresista del Mercosur”, presentado

287 Compárese el artículo “La situación del Parlamento del Mercosur” del diputado uruguayo R. MARTÍNEZ HUELMO en la página web del “Espectador Negocios” – http://www.espectadornegocios.com/especialmercosur_core.php?m=amp&nw=MzQzNQ==, o el artículo “Uruguay evalúa retirarse del Parlasur” en la página web del diario “La República”, entrada del 9 de marzo de 2011 – <http://www.larepublica.com.uy/politica/443695-uruguay-evalua-retirarse-del-parlasur>.

288 Compárense las explicaciones del diputado argentino M. WEST, citadas en el artículo “Avanza la elección directa de los parlamentarios del Mercosur”, entrada del 12 de diciembre de 2010 en la página web del blog “Sinmordaza” – <http://www.sinmordaza.com/noticia/99693-avanza-la-eleccion-directa-de-los-parlamentarios-del-mercosur.html>.

289 Compárese PM/Rec. N° 17/2010.

290 Compuestos actualmente por 18 parlamentarios de cada Estado Parte pero con un número creciente según lo regulado por el Acuerdo Político para Argentina y Brasil (véase las explicaciones anteriores).

291 El Reglamento Interno del Parlasur fue aprobado por el propio Parlamento –según el Art. 14 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur– en la IV Sesión ordinaria el 6 de agosto de 2007.

292 Compárese Art. 34 Reglamento Interno del Parlasur.

correspondientemente el pasado 30 de noviembre de 2009 como agrupación parlamentaria transnacional,²⁹³ declaró en ocasión de su lanzamiento, que no se basaba en “un modelo ideológico determinado”,²⁹⁴ es notorio que todos los integrantes de dicho grupo pertenecen a partidos políticos nacionales que se radican en la esfera centroizquierda.²⁹⁵ Más allá de esto, la creación de un grupo centroderecha todavía está en construcción.²⁹⁶ Podemos interpretar esta negación de una base ideológica en común para el establecimiento de un grupo político o la pertenencia al mismo como una concesión al espectro político tan diversificado en los Estados Partes del Mercosur, que casi no es posible definir apodícticamente y de manera inductiva desde afuera de un bloque conservador, socialista etc.²⁹⁷ Más bien es necesario un modo de proceder deductivo, que primero algunos actores declaren sus posiciones políticas, después se unan los demás simpatizantes y recién en un tercer paso sea posible definir bloques políticos en el sentido tradicional. Si bien ya está previsto en el directorio en línea del Parlasur el encasillamiento de los parlamentarios del Mercosur según los futuros grupos políticos, todavía se repite ahí la respectiva afiliación a los partidos nacionales. Esto muestra claramente que el Parlasur se encuentra recién entre la primera y la segunda fase de trans- o digamos supranacionalizarse realmente.

Dado que los integrantes de dichos grupos políticos hasta ahora quedan ubicados físicamente en sus respectivos bloques nacionales, su carácter todavía parece ser virtual. Pero no obstante ya efectúan sus impactos por la coordinación de la actuación política de sus afiliados, por ejemplo la presentación de proyectos de normas del Mercosur en el marco de las competencias del Parlasur.²⁹⁸ Esta posibilidad de ponerse de acuerdo en un ámbito del mismo pensamiento político y elaborar iniciativas plenarias sin tener que considerar los límites de una bancada nacional, provoca mucho ímpetu supranacional. Tiene un efecto aún más supranacional que el voto independiente²⁹⁹ de los parlamentarios mercosureños, que les concede una votación correspondiente a sus propias afinidades políticas. Así ya no importa, si las bancadas están compuestas de manera nacional o ideológica. Otra señal aludiendo concluyentemente un cambio paulatino de la composición

293 Véase pp. 41 y ss. del Protocolo de la XXI Sesión ordinaria del Parlamento del Mercosur del 30 de noviembre de 2009 (versión taquigráfica). Hasta el momento de la aprobación del comunicado de establecimiento del Grupo, lo habían firmado en total 23 parlamentarios. Compárese además el artículo “La centroizquierda articula piezas, mueve primero y se constituye como primera bancada en el Parlamento del Mercosur”, en la página web del boletín “Somos Mercosur”, entrada del 15 de diciembre de 2009, <http://www.somosmercosur.net/general/partidos-de-centroizquierda-articulan-posiciones-mueven-primero-y-se-constituyen-como-la-primera-bancada-del-parlamento-del-mercosur.html>. Una descripción de la “bancada progresista” del Parlasur se encuentra en CAETANO/CARRAU/BERMÚDEZ, pp. 20 y ss.

294 Véase la declaración del parlamentario R. Conde, p. 43 del Protocolo de la XXI Sesión ordinaria del Parlamento del Mercosur del 30 de noviembre de 2009 (versión taquigráfica).

295 Compárese el artículo “La centroizquierda articula piezas, mueve primero y se constituye como primera bancada en el Parlamento del Mercosur”, en la página web del boletín “Somos Mercosur”, entrada del 15 de diciembre de 2009, <http://www.somosmercosur.net/general/partidos-de-centroizquierda-articulan-posiciones-mueven-primero-y-se-constituyen-como-la-primera-bancada-del-parlamento-del-mercosur.html>.

296 Compárese el artículo “La centroderecha busca su lugar en el Parlamento y ya habla de una 'segunda mayoría' frente a la bancada progresista”, en la página web del boletín “Somos Mercosur”, entrada del 27 de enero de 2010, <http://www.somosmercosur.net/boletin/partidos-de-centro-y-centroderecha-mantienen-intensas-conversaciones-para-la-conformacion-de-una-nueva-mayoria-en-el-parlamento-del-mercosur.html>.

297 Alcance sencillamente darse cuenta de la variedad de los partidos políticos que están representados por parlamentarios en el Parlasur. Un análisis más detallado se encuentra abajo en el punto G.I.

298 Véase Art. 4 numeral 13 Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

299 Según el Art. 9 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

nacional hacia una ideológica del Parlasur es el hecho que se denomina el “grupo progresista” coloquialmente “bancada progresista”³⁰⁰ y por consiguiente parece que está evaluado en la percepción pública de tener la misma trascendencia que una bancada nacional.

A su vez, estos grupos políticos en el Parlasur son colectivos, que se juntan para alcanzar una meta superior que tienen en común.³⁰¹ Por lo tanto podemos evaluarlos como primeros ejemplos de un desarrollo verdaderamente comunitarista y de tal modo como incubadores para una correspondiente *conciencia de integración mercosureña*. Mediante este cambio bien pragmático de su confección inicial *institucionalista-intergubernamental* a su nueva orientación *funcionalista-supranacional*, el Parlasur logró hacer el primer paso de su metamorfosis de un Parlamento (de los Estados Partes) del Mercosur a un verdadero Parlamento mercosureño.

2. Las disposiciones de los Estados Partes del Mercosur

Mientras que observamos en los párrafos anteriores los impactos de las características estructurales comunes de procesos de integración en los órganos mercosureños, vamos a dedicarnos en lo sucesivo a dos consecuencias significativas para una *conciencia de integración* resultando de las relaciones asimétricas de los Estados Partes del Mercosur entre sí y de sus posturas ante la delegación de poderes y competencias mercosureñas.

a. Las asimetrías entre los socios mercosureños

Ya hablamos dos veces de las asimetrías entre los Estados Partes del Mercosur – en cuanto a sus dimensiones económicas y demográficas. Aquí vamos a echar un breve vistazo al instrumento mercosureño para empezar a superar un tercer aspecto de asimetrías – las distintas condiciones infraestructurales de los socios integracionistas. Para no ir perdiéndonos en la ilustración reiterativa de los rasgos asimétricos de proceso de integración mercosureño, lo abreviamos al concentrarnos en el potencial enorme que ofrece la existencia de las asimetrías para la generación y el desarrollo de una *conciencia de integración mercosureña*.³⁰²

El sinónimo institucional de dicho potencial es el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Creado a fines de 2004,³⁰³ es un hito respecto a superar las asimetrías tanto entre como en los propios Estados Partes.³⁰⁴ Por los cuatro programas de este instrumento financiero comunitario, el Mercosur realiza un considerable fomento económico, apuntando a la convergencia estructural, al

300 Compárese el artículo “La centroizquierda articula piezas, mueve primero y se constituye como primera bancada en el Parlamento del Mercosur”, en la página web del boletín “Somos Mercosur”, entrada del 15 de diciembre de 2009, <http://www.somosmercosur.net/general/partidos-de-centroizquierda-articulan-posiciones-mueven-primero-y-se-constituyen-como-la-primera-bancada-del-parlamento-del-mercosur.html>.

301 Como dice el comunicado de establecimiento del “Grupo Progresista del Mercosur”, véase p. 42 del Protocolo de la XXI Sesión ordinaria del Parlamento del Mercosur del 30 de noviembre de 2009 (versión taquigráfica): “Nos constituimos con el objetivo superior de impulsar la integración de nuestros países, [...]. Asimismo, adoptamos como objetivo específico el mejoramiento continuo de la acción política integradora del Parlamento del Mercosur y el fortalecimiento permanente de sus vínculos con la sociedad civil y sus más diversas expresiones organizadas.”

302 Compárese MEYERS, p. 423, quien constata un efecto positivo en forma de un aumento de cooperación, si las asimetrías coinciden con dependencias de los integrantes pequeños de los socios más mayores en una agrupación de Estados-nación.

303 Por CMC/Dec. N° 45/04.

304 Compárese TÜLLMANN (2009), p. 350.

desarrollo de la competitividad, a la cohesión social así como al fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración.³⁰⁵ A primera vista parece, que los socios mercosureños reciben apoyo financiero del bloque integracionista a causa de recursos propios del Mercosur. Pero mirándolo de cerca, resulta que se trata de una verdadera máquina de redistribución de las contribuciones depositadas anteriormente por los Estados Partes a disposición de la Secretaría del Mercosur, que gestiona el FOCEM técnicamente. Si consideramos ahora, que los porcentajes de los aportes anuales de los integrantes del Mercosur (Argentina: 27 %; Brasil: 70 %; Paraguay: 1 % y Uruguay: 2 %) corresponden al factor económico de la media histórica del PBI del Mercosur,³⁰⁶ mientras que los montos, que recibe cada Estado Parte del FOCEM por año (Argentina: 10 %; Brasil: 10 %; Paraguay: 48 % y Uruguay: 32 %)³⁰⁷ se orientan más o menos a las necesidades de cada uno según el grado de la falta de medios para efectuar los proyectos infraestructurales o de cohesión etc. por propios esfuerzos, notamos que instalaron y siguen implementando un sistema de compensación comunitaria. Si bien su presupuesto anual todavía es bien limitado, el funcionamiento del FOCEM comprueba que los Estados Partes están asumiendo su parte de la responsabilidad para la lucha contra las asimetrías existentes.

Los proyectos concretos, que requieren un cofinanciamiento del FOCEM,³⁰⁸ son evaluados sin considerar generalmente en qué Estado Parte están ubicados. Por lo tanto puede pasar que a causa de la mezcla de las contribuciones nacionales, el proyecto esté financiado por medidas financieras que resultan originalmente en gran partes del propio Estado Parte que solicitó el apoyo financiero. De este modo, generalmente todos los integrantes aprovechan el sistema de cofinanciamiento comunitario. Si ahora suponemos un efecto positivo de una comunicación consecuente en el marco de la realización de semejante proyecto –por ejemplo vía carteles, comunicados de prensa, entrevistas en cadenas de la radio o de televisión, informaciones para los ciudadanos en reuniones etc.– que 85 % de los recursos financieros proceden del FOCEM, podemos imaginarnos fácilmente las consecuencias correspondientes para la generación o el mantenimiento de una *conciencia de integración mercosureña*.

b. **La delegación de poderes y competencias - ¿pérdida de soberanía?**

Otro aspecto relevante es la pregunta, si los Estados Partes de un proceso de integración ganan o pierden poder al delegar la ejecución de partes de su propia soberanía a los órganos de la agrupación integracionista. En general podemos referirnos a las ilustraciones teóricas anteriores en el marco de la primera diferenciación entre el intergubernamentalismo y el supranacionalismo. Partiendo además de las comprensiones que elaboramos previamente en el actual capítulo, podemos constatar que los socios mercosureños no están realmente dispuestos para efectuar semejante delegación de poderes o competencias estatales.

305 Compárese CMC/Dec. N° 18/05.

306 Véase Art. 6 CMC/Dec. N° 18/05. En total las contribuciones de los Estados Partes se elevan a un monto anual de 100 millones de dólares estadounidenses.

307 Véase Art. 10 CMC/Dec. N° 18/05.

308 Según el Art. 11 CMC/Dec. N° 18/05 junto con el Art. 36 inc. 1 CMC/Dec. 24/05, el solicitante tiene que financiar por recursos propios un 15 % del monto de los costos totales del proyecto planteado.

La composición e integración intergubernamental de los órganos con capacidad decisoria representa un primer obstáculo importante. Comprueba la primacía del interés nacional sobre el interés comunitario de los Estados Partes incluso en el nivel laboral de integración. El Parlasur todavía no representa un verdadero peligro para la soberanía de los Estados Partes, dado que no está involucrado esencialmente en los procesos legislativos, ni en el nivel nacional, ni regional. Por lo tanto, no impacta mucho un desarrollo más supranacional de este órgano. Un poco menos calculable parece en este contexto el futuro rol del TPR o tal vez de la CJM, porque con el instrumento de las opiniones consultivas los tribunales nacionales ya disponen de una herramienta para desviar de cierta manera el intergubernamentalismo de los gobiernos nacionales. Sin embargo, el avance considerable, que significaría el establecimiento de la CJM, depende completamente de la aprobación por los Estados Partes, y así no queda muy claro si admiten la creación de un órgano funcionalista y, como lo merecería, independiente. Más señales para un intergubernamentalismo persistente es el principio de simultaneidad respecto a la entrada en vigor de la normativa del Mercosur después de estar incorporado en el ordenamiento jurídico nacional de los integrantes mercosureños así como el régimen de las medidas compensatorias según los Arts. 31, inc. 1, y 32, inc. 1 PO.

Por lo tanto podemos constatar, que hasta el día de hoy predominan notoriamente las señales de una conservación del tipo estructural intergubernamental por lo menos en grandes partes del Mercosur por sus Estados Partes en vez de dirigirse a un pensamiento más supranacional. Eso va a dificultar o frenar, si no impedir un próspero avance del proceso de integración mercosureño hacia su llegada al completamiento de los requisitos de un verdadero MC.

IV. Resumen parcial

Los resultados del previo análisis de la constelación y de los impactos de los elementos estructurales característicos de los procesos de integración nos llevan a la comprensión que el Mercosur –por lo menos actualmente– dispone de poca perspectiva técnica para que los ciudadanos desarrollen ni a corto, ni a mediano plazo una *conciencia de integración mercosureña*. Resulta de la ubicación persistente de los órganos dominantes del bloque en la combinación estadística de *institucionalismo* e *intergubernamentalismo* (véase: Tabla 7), mientras que los órganos con características *funcionalistas* y *supranacionales* solamente disponen de competencias débiles en la estructura integracionista y todavía casi no aparecen en la percepción pública de los ciudadanos de los socios mercosureños a causa de su trascendencia limitada para la vida diaria de la gente. Finalmente, aquellos órganos, que podemos encasillar en la combinación conceptual *institucionalista-supranacional* tienen un carácter solamente ejecutivo.

Tabla 7: Combinaciones de los elementos estructurales de los procesos de integración en el caso del Mercosur

	intergubernamental	supranacional
funcionalista		Parlasur TPR/CJM
institucionalista	CMC GMC CCM	STM* FOCEM

(Fuente: Elaboración propia)

*STM = Secretaría Técnica del Mercosur

Para propiciar la generación de una *conciencia de integración* en virtud del espectro estructural del Mercosur, sería necesario dejar más de lado el principio racionalista del intergubernamentalismo y reorganizar el proceso de integración de manera más supranacional. Vice versa, la existencia de una *conciencia de integración mercosureña*, que se basaría también en una estructura adecuada del proceso de integración, lo legitimaría más y posiblemente lo llevaría de este modo a un nivel más cooperativo de la agrupación y más abierto para futuros avances aún más prósperos también para los Estados Partes. Tal vez, una solución intermediaria podría consistir en un primer paso en el mantenimiento de los órganos intergubernamentales, como ser: el CMC, el GMC y la CCM, y sus competencias decisorias y conceder al mismo momento más competencias a los órganos más supranacionales, como ser: el Parlasur y la CJM. En un segundo paso podría preverse la transformación de ciertas competencias, por ejemplo legislativas, al Parlasur o por lo menos una participación digna de mencionar. De todas maneras sería necesario desistir de la tentación de crear nuevos órganos, sin haber fortalecido anteriormente las instituciones ya existentes. Esto podría realizarse por ejemplo en forma de un aumento de la cantidad de reuniones del CMC, que a su vez serían organizadas mejor, o al conceder más tareas sustanciales a la Secretaría del Mercosur etc.³⁰⁹

G. La conciencia política – el compromiso mercosureño de los gobiernos de los Estados Partes

La distinción entre la política y “lo político” ya tiene una larga tradición.³¹⁰ Podemos definir “lo político” como el conjunto y el término genérico de todos los temas –manejables por los seres humanos–, los que afectan su vida de cualquier manera y los lleva de este modo a la formación de opiniones y a la determinación de posiciones en preparación de acciones o reacciones concretas.³¹¹ En cambio, consideramos a la política como instrumento ejecutivo, que primero, ayude a los seres humanos en dicha formación de opiniones y, segundo, adapte los correspondientes resultados para transformarlos finalmente en medidas concretas,

³⁰⁹ Compárese TORRENT, pp. 60 y ss.

³¹⁰ Compárese STERNBERGER, pp. 293 y ss.

³¹¹ Compárese VOLLRATH, p. 21.

pragmáticas y obligatorias para el colectivo, intencionadas para reglamentar los respectivos sectores y los posibles impactos.³¹²

Mediante los análisis anteriores ya cubrimos grandes partes de los sectores con relevancia de hecho para la vida de los ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur como titulares de la conciencia de integración mercosureña, aunque puede ser que no sean afectados siempre de manera directa. Correspondientemente vamos a dedicarnos en el capítulo presente a la función de los partidos políticos de los socios mercosureños como “puntos de culminación” respecto a la formación de la voluntad política de los ciudadanos.³¹³

I. La proyección del espectro político de los Estados Partes del Mercosur en el Parlasur

El primer mandato del Parlamento del Mercosur empezó con su constitución a fines de 2006 y duró hasta el 31 de diciembre de 2010.³¹⁴ Como ya fuera válido para su órgano antecesor, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), durante esta primera etapa de transición el Parlasur se compuso de 18 diputados o senadores nacionales para cada uno de los Estados Partes.³¹⁵ Hasta que los socios mercosureños estén en condiciones de llevar a cabo una “elección directa” de sus miembros del Parlasur en base a las correspondientes reglas jurídicas nacionales,³¹⁶ los parlamentos nacionales escogen la debida cantidad de parlamentarios y los delegan al Parlasur. Como primer Estado Parte, Paraguay realizó un sufragio directo de sus Parlamentarios del Mercosur en 2008.

Eso quiere decir que se trata solamente de una proyección indirecta del espectro político de los Estados Partes basándose en campañas no específicamente confeccionadas para tematizar aspectos de integración. En cuanto a los integrantes podemos suponer que en la mayoría de los casos se trata de políticos que se dedican a la temática de integración desde la creación del Mercosur.

Antes del análisis de las declaraciones programáticas de los corrientes principales nacionales respecto a la integración mercosureña, vamos a echar un vistazo al panorama político del Parlasur durante esta primera etapa mencionada anteriormente. En el caso de Argentina, por lo menos 13 de los 18 miembros titulares del Parlasur, que representan en total a 7 partidos, pertenecen a partidos de centroizquierda (PJ, UCR, PS, PJ Disidente).

³¹² Compárese ARENDT, p. 53.

³¹³ Como lo denominamos anteriormente en el punto B.II.1.c. Debido a razones tanto lógicas como pragmáticas, concretaremos las consideraciones siguientes a los partidos políticos de los Estados Partes del Mercosur, que estuvieron representados por parlamentarios en el Parlasur durante del período de su primer mandato 2006-2010.

³¹⁴ Véase el protocolo [versión taquigráfica] de la Sesión constitutiva del Parlasur el 14 de diciembre de 2006 – http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4751/1/secretaria/version_taquigrafica.html) y adicionalmente los Arts. 1, inc. 5, junto con 10 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, a su vez junto con la primera Disposición Transitoria del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

³¹⁵ Según el Art. 2 inc. 1 de su Reglamento interno (del 13 de diciembre de 1997), la CPC contó solamente con 16 miembros titulares por cada Estado Parte. Debido a su solicitud de adhesión, a Venezuela le estaba permitido delegar la misma cantidad de parlamentarios, pero sin derecho de voto.

³¹⁶ Previsto por el Art. 6 inc. 1 Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

Respecto a Brasil notamos, que 9 de los 11 partidos, representados en el Parlasur, están situados en la centroizquierda/izquierda (PSB, PDT, PSDB, PP, PT, PPS, PTdoB, PV, PCdoB), y delegan en total 11 de los 18 miembros titulares brasileños. Dado que los dos partidos de centroderecha (PMDB, DEM) disponen juntos de 7 parlamentarios, cabe destacar –como observación causal– que el caso brasileño muestra claramente la evidencia para que los parlamentarios de centroizquierda coordinen sus posiciones para no ser derrotados relativamente por sus colegas de centroderecha en virtud de su homogeneidad organizadora natural causada por la afiliación de más parlamentarios al mismo partido.

Siguiendo ahora con Paraguay, 7 de los 18 parlamentarios electos directamente pertenecen a dos partidos de centroizquierda (PLRA, MPT), mientras que la mayoría del bloque paraguayo está afiliado a tres partidos radicados en el sector de centroderecha del espectro político.

Finalmente, 10 de los 18 miembros uruguayos del Parlasur pertenecen a la alianza de centroizquierda (FA), mientras que los demás 8 parlamentarios representan a los dos partidos de centroderecha (PN, PC).

Así resulta una “repartición ideológica” total en el Parlasur de 42 parlamentarios representando posiciones de centroizquierda contra 30 del sector de centroderecha.³¹⁷

II. Las posturas de los corrientes políticos principales nacionales ante la integración mercosureña³¹⁸

En Argentina, el actual partido gubernamental, el Frente para la Victoria, declara precisamente una postura de independencia intergubernamental. Muestra claramente, que no quiere someterse a posibles limitaciones de interés nacional por obligaciones en virtud de compromisos frente a los demás socios del Mercosur. Aunque no expresa una dimisión del bloque regional, destaca su orientación a favor de la bi- y multilateralidad.³¹⁹ A diferencia de eso, el partido de oposición UCR quiere superar el enfoque mercosureño “meramente comercial” al “recuperar su dimensión política y social”, que era la “concepción original” del Mercosur de los tiempos de los presidentes Sarney (Brasil) y Alfonsín (Argentina) a fines de los 1980 y fortalecer de este modo la cohesión interna del bloque.³²⁰ Del mismo modo, otra alianza de oposición, el Interbloque Federal, aboga por el fortalecimiento del Mercosur, si bien destaca la trascendencia de las relaciones bilaterales con Brasil y ciertas expectativas respecto a futuros enlaces más fuertes con Chile, Uruguay y “los países emergentes del este asiático.”³²¹

³¹⁷ En este panorama no consideramos a los miembros venezolanos del Parlasur, que no disponen del derecho a voto según el Art. 7 Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

³¹⁸ Aquí hay que aclarar, que falta en lo sucesivo el análisis de las declaraciones claves sobre temas de integración por parte de los partidos principales de Paraguay, dado que no fue posible conseguir los respectivos programas de gobierno en tiempo debido. Además podemos separar el caso paraguayo de las siguientes observaciones, en virtud de su particularidad que ya realizaron una elección directa de los miembros paraguayos del Parlasur.

³¹⁹ Compárese la “Plataforma electoral” - (<http://www.frenteparalavictoria.org/plataforma.php>).

³²⁰ Compárese el Documento Base “La Argentina que queremos, el partido que necesitamos”, capítulo “Mercosur”, punto 5.4. - http://ucr.org.ar/archivos/Documento_Base.pdf.

³²¹ Compárese la “Plataforma electoral” - <http://www.propuestafederal.org.ar/vertema.php?idtema=130>.

En Brasil parece ser notorio, que ni en el programa de gobierno de la luego exitosa candidata presidencial para el Partido dos Trabalhadores (PT) en las elecciones federales de 2010, Dilma Rousseff, ni en el del partido de la oposición conservador más importante, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), aparece el concepto Mercosur/Mercosul explícitamente. Más bien hablan generalmente de la integración, pero la utilizan de manera distinta. Así, el PT propaga la defensa de la soberanía nacional, piensa en categorías internacionales, bi- y multilaterales y quiere promover la cooperación sur-sur. Además quiere mantener su política externa como instrumento importante para el aumento y la diversificación geográfica del comercio exterior de Brasil.³²² En cambio, el PMDB entiende la integración más como herramienta para perfeccionar la cohesión nacional, por ejemplo a través de una infraestructura mejor, facilitando mejores resultados respecto al transporte y a la logística etc.³²³ Este punto estuvo exigido también de parte del competidor más prometedor de la luego ganadora, José Serra, del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).³²⁴ Agrega además la necesidad de una integración energética así como una logística, para propiciar por la última el acceso más sencillo al Pacífico para mercaderías brasileñas. Pero en lo demás postula tanto la realización del liderazgo de Brasil en la región como mayor flexibilidad para los Estados Partes del Mercosur que les permitiera más relaciones comerciales en base de acuerdos bi- o multilaterales con terceros países.

El actual partido gubernamental de Uruguay, el Frente Amplio, expresa una postura fiel a la integración regional, creyente en las ventajas que el proceso ofrece al integrante menor y sabiendo de que hay que cumplir con sus propias tareas, como ser por ejemplo el proyecto de descentralización para aumentar la eficiencia interna. Sin embargo, formula ciertas expectativas respecto a la mejora del funcionamiento formal (TPR/CJM, Parlasur) y material (por ejemplo compensar las asimetrías por el FOCEM mejor equipado, perfeccionamiento de la aplicación de las restricciones no arancelarias, eliminación del doble cobro del AEC, permiso para acuerdos con terceros).³²⁵ Así se presenta como una contraparte leal pero bien capaz de interceder a favor de sus intereses nacionales. Uno de los partidos de oposición, representados en el Parlasur por propios parlamentarios, el Partido Nacional (PN), exige más allá de eso una adhesión clara al principio del regionalismo abierto y rechaza “todo carácter político” del bloque. Más bien aboga por una reforma de la Constitución de Uruguay “que regule la internalización de las normas del Mercosur”. Destaca además la necesidad de las “políticas de integración energética, de hidrocarburos y de transporte de gas natural” y exige finalmente que los integrantes del Mercosur intensifiquen las políticas de frontera mediante una “efectiva cooperación regional”.³²⁶ El otro partido de oposición, el Partido Colorado (PC), se distancia de eso al propagar en primer lugar la defensa intransigente de los

322 Compárese punto 13, p. 17, del “Programa de governo” del PT/Rousseff (setiembre/octubre de 2010) - <http://www.pt.org.br/portaltpt/dados/bancoimg/c110110144818BookOs13compromissoBaixa25-10-10-1%5B2%5D.pdf>

323 Compárese http://www.pmdb.org.br/downloads/bibliotecas/proposta_pmdb.pdf, pp. 7, 48 y sig., 72 y 77.

324 Compárese “Programa de governo”, del PSDB/Serra (octubre de 2010), pp. 168 y sig. - <http://www.serra45.podbr.com/downloads/Programa-de-Governo-Jose-Serra.pdf>.

325 Compárese “Plataforma Electoral” - www.frenteamplo.org.uy/files/Plataforma_Electoral.pdf

326 Compárese “Programa de gobierno” - www.partidonacional.com.uy/ProgramaGobiernoPartidoNacional2010a2015.pdf

intereses nacionales y exige la habilitación de concluir cualquier acuerdo comercial con terceras contrapartes. Además se dirige explícitamente en contra de una vuelta hacia una profundización de los aspectos políticos dado que constata la integración económica como la “característica esencial” del bloque y niega la necesidad de respetar las “eventuales coincidencias ideológicas de los gobiernos”.³²⁷

III. Resumen parcial

Aquí llegamos a una de las preguntas de referencia, que planteamos al inicio del presente trabajo: “¿Cómo -o mejor dicho: por qué- entran aspectos de integración en un programa de un partido político nacional?”³²⁸ Según las tres respuestas alternativas, que elaboramos ahí, podría depender de razones oportunistas (a realizar a corto plazo), pragmáticas (con perspectiva a mediano plazo) o idealistas (con finalidad a largo plazo).

Primero hay que considerar, que en los tres integrantes del Mercosur analizados anteriormente todavía no hubo elecciones directas de los miembros del Parlasur. Correspondientemente, tenemos que ponderar inicialmente la trascendencia de la temática mercosureña para las concretas elecciones generales, federales, provinciales, departamentales etc. para las cuales los respectivos partidos hicieron campañas electorales. Dado que en los tres casos se trató de elecciones generales en el nivel federal o sea nacional, podemos suponer generalmente una trascendencia mayor del tema integracionista.

Debido al poco espacio que los partidos argentinos y brasileños en cuestión dedicaron a la temática mercosureña para este análisis, dado el caso que lo hayan hecho podemos deducir el grado mínimo de trascendencia que conceden al Mercosur para su planteamiento político nacional. En cambio, dos de los tres partidos uruguayos, que hemos analizado, publicaron propuestas bien decididas y constructivas, mostrando no sólo su interés continuo en un éxito del proceso de integración mercosureño, sino también aluden de este modo al grado de su dependencia comercial de los demás socios, en particular de los mayores.

Así, se repite la tendencia asimétrica respecto a la discrepancia en la orientación de los socios mayores y los menores, que ya notamos en el pilar económico. Por lo tanto, la breve sinopsis de las tendencias ilustradas previamente, a su vez articuladas por parte de los partidos nacionales principales de los Estados Partes del Mercosur, que son representados en el Parlasur, nos muestra una visión solamente poco alentadora en cuanto a la idoneidad y la utilidad de la política para la generación de una *conciencia de integración mercosureña*.

Cabe destacar, que casi todos los partidos analizados exigieron más flexibilidad para negociaciones bi- o multilaterales de los socios individuales con terceros países, es decir una futura apertura del bloque propiciando un “regionalismo abierto”. En combinación con la pretensión de aumentar la trascendencia del “interés nacional” o de la “soberanía nacional” por lo menos por

³²⁷ Compárese “Programa de gobierno” - http://descarga.vamosuruguay.com.uy/programa_de_gobierno_PC.pdf

³²⁸ Véase arriba punto B.II.1.c.

parte de los partidos gubernamentales de los dos socios mayores, ya podemos evaluarlo como un *moratorio mental* respecto a un futuro desarrollo del Mercosur. No que sólo paralice el ímpetu de los órganos decisorios del Mercosur en virtud de su integración por funcionarios nacionales dependientes de las órdenes que les dan las cancillerías de los socios mercosureños, sino que muestra también la postura agregada de los propios Estados Partes frente a las perspectivas del Mercosur que detecten en sus pronósticos económico-comerciales.

En este contexto no sorprende mucho, que las pretensiones –articuladas especialmente por parte de los partidos argentinos– por un fortalecimiento del Mercosur en general y de sus órganos en particular parecen solamente poco entusiastas y que la exigencia de un regreso a la dimensión política y social sean rechazadas explícitamente, también por los partidos de oposición uruguayos. Por cierto, Brasil “tomó nota” de ambas propuestas. Por lo tanto destacan únicamente las ya mencionadas propuestas concretas uruguayas en cuanto al mejor funcionamiento de las instituciones mercosureñas y al perfeccionamiento de los instrumentos –previstos ya desde hace mucho tiempo– para efectuar el verdadero libre comercio intraregional, que todavía no se realizaron.

Aunque constatamos la poca idoneidad actual de la política para la generación de una *conciencia de integración mercosureña*, queda el potencial ciudadano colectivo que representa “lo político”. Si los particulares, sean ciudadanos, sean empresas, consideran necesaria la integración en el Mercosur o por lo menos ciertos aspectos, por ejemplo la creación de una CJM, para ser facilitados a lanzar demandas respecto a determinadas infracciones de pretensiones legítimas, van a hallar medios para influenciar a los políticos a seguir el camino ya empezado por lo menos de modo que los obstáculos *de iure* y *de facto* les perjudiquen lo menos posible. Es obvio que necesitan para esto cierta fuerza persuasiva. Pero finalmente los políticos dependen del voto de los ciudadanos. Ellos, a su vez, necesitan entonces la política como herramienta de transformación de las medidas necesarias, para alcanzar la meta puesta, a la esfera legislativa etc. Es decir, se trata de una relación sinalagmática de interdependencias intracolectivas.

Así, podemos resumir finalmente, que los ciudadanos disponen –según las tradiciones demócratas– del nivel de integración que merecen a causa del respectivo sistema político y del grado de la fiabilidad y de la coherencia de los políticos, que autorizan por su voto con la representación y la salvaguardia de sus intereses políticos colectivos. Por lo tanto, aunque la imagen que mostró al inicio de nuestras observaciones políticas tintes bastante oscuros, todavía queda la esperanza de que lo supere el potencial de la *conciencia de integración mercosureña* de los verdaderos titulares de la misma.

H. La conciencia social

Como último aspecto podemos utilizar la conciencia social como escala graduada para mostrar, en qué medida llegaron –hasta ahora– los contenidos de la política de integración a la percepción de los ciudadanos. Cabe destacar, que por

parte del propio Mercosur, se le concedió una trascendencia institucional a dicho aspecto en virtud de la creación del Instituto Social del Mercosur (ISM).³²⁹ Encargado, entre otras tareas, de la promoción del “desarrollo humano integral”, se dedica por ejemplo “a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del Mercosur, [aporta] a la superación de las asimetrías [y colabora] técnicamente en el diseño de políticas sociales regionales, [...]”.³³⁰

Para evaluar los efectos que causan los aspectos sociales referente a la generación o el mantenimiento de una *conciencia de integración mercosureña*, podemos diferenciar nuestras observaciones en los siguientes dos sectores: los impactos básicos y los institucionales. En cuanto a los impactos básicos evaluamos los efectos integracionistas ante las características naturales de los ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur. En cambio, los impactos institucionales requieren de cierta manera una instancia intermediaria para que surtan los respectivos efectos.

Empezando con los impactos básicos, reconocemos la ventaja idiomática como un plus de la integración mercosureña. Los dos idiomas, que hablan la gran mayoría de los ciudadanos de los Estados Partes,³³¹ facilitan a la gente a entenderse en general, aunque no necesariamente hable el idioma de su interlocutor. Evidentemente la capacidad individual parece ser más pronunciada y desarrollada, cuanto más cerca una persona nació o vive de una frontera entre Brasil y uno de sus vecinos mercosureños. Para la capacitación más allá de los mencionados conocimientos naturales podrían ser un gran soporte las clases obligatorias en los colegios y liceos de los socios. Pero no es así, sino es solamente materia facultativa. Asimismo, la enseñanza del conocimiento de la integración mercosureña no es materia obligatoria ni en las escuelas públicas ni en las privadas.³³² Sería muy eficaz para crear nuevas generaciones de ciudadanos que ya aprendan en los colegios y liceos los fundamentos de la integración regional en el Cono Sur.

Otro aspecto digno de mencionar en este contexto es el rol de los medios de comunicación para generar un público interesado en la temática de integración y con acceso a la información respectiva.³³³ Un proyecto realizado es por ejemplo la llamada plataforma virtual “Somos Mercosur”,³³⁴ que principalmente divulga información sobre acontecimientos políticos y culturales en relación con la integración mercosureña. Así lleva a cabo la comunicación de las cumbres del Mercosur en cuanto a sus resultados o no, además edita y ofrece artículos sobre temas en forma periódica vía un boletín en línea. Más allá de eso, informa sobre eventos culturales de artistas de los Estados Partes y Asociados del Mercosur en

329 CMC/Dec. N° 03/07.

330 Compárese http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#social - punto 10: “El Mercosur social”.

331 En cuanto a la trascendencia del Guaraní en el Mercosur, véase HAUCK, pp. 76 y ss.

332 Aunque por ejemplo el Art. 13 Ley de Educación N° 18.437 de Uruguay formula la necesidad de “[p]romover [...] la integración regional e internacional [...]” por la enseñanza.

333 Para la percepción del Mercosur en la prensa de sus Estados Partes, véase MARQUES DE MELO/GOBBI, pp. 51-108.

334 Véase <http://www.somosmercosur.net/>.

lugares mercosureños. Con esta mezcla, los responsables apuntan a la creación de una percepción ciudadana de “lo mercosureño” y de un sentimiento comunitario. Es un paso preparatorio e informal para el establecimiento de una ciudadanía formal del Mercosur, como ya está previsto actualmente por el correspondiente proyecto de decisión del GMC.³³⁵ Una finalidad de esta ciudadanía es facilitar aún más la libre circulación de los ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur. Ya es posible traspasar las fronteras nacionales de los socios mercosureños solamente con la cédula de identidad del viajero residente de un Estado Parte o Asociado del Mercosur.³³⁶ Además ya existe un régimen en común respecto al diseño de los pasaportes de los socios. El paso de frontera de los puentes internacionales, administrados por la CARU, está provisto adicionalmente de un descuento de 50 % del monto del peaje a causa de una llamada “tarjeta vecinal”,³³⁷ que es una ventaja lucrativa para conmuteres fronterizos, que podría ser aprovechada viviendo de un lado de la frontera y trabajando del otro lado o estudiando en una de las 30 universidades integrantes de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo.³³⁸ Finalmente ya desde 1997 está previsto un régimen comunitario de seguridad social³³⁹ y está encaminado un proyecto de decisión del GMC respecto a la llamada “patente Mercosur”, que prevé la regulación comunitaria “para la circulación, identificación y fiscalización de vehículos en los Estados Partes” está encaminado.³⁴⁰ Uno de los aspectos abarcados mediante este proyecto es la comunitarización de la certificación de la “Inspección Técnica Vehicular” a partir de principios de 2016 y 2018.³⁴¹ De esta manera afecta directamente a los ciudadanos en un punto muy importante de sumo interés – su movilidad automotriz.

En el marco de los impactos institucionales tenemos entre otros las ofertas de la organización Mercociudades³⁴², a su vez una autoridad autónoma de actualmente 226 ciudades radicadas en los Estados Partes y Asociados del Mercosur. Se desempeña principalmente en la profundización intercultural de las ciudadanías del Mercosur en virtud de la interconexión de las respectivas sociedades civiles. Un aspecto muy destacado en este contexto es la cooperación transfronteriza que enfoca justamente el intercambio de experiencias y promueve soluciones cooperativas para problemas o planteos que surgen en ambos lados de las fronteras entre los socios mercosureños.

335 Compárese GMC/EXT/P.Dec. N° 33/10.

336 Véase CMC/Dec. N° 18/08. Véase además el comunicado de la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina del 2 de julio de 2008 – <http://www.migraciones.gov.ar/prensa/noticias/Paises%20del%20Mercosur%20eliminam%20pasaportes.htm>.

337 Véase <http://www.caru.org.uy/tarjetavecinal.html>.

338 Véase <http://www.grupomontevideo.edu.uy/> (Asociación de Universidades Grupo Montevideo) así como <http://www.mdzol.com/mdz/nota/238323>.

339 Véase CMC/Dec. N° 19/97, “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur” - entró en vigor recién el 1 de junio de 2005 (compárese el artículo “El Mercosur ya tiene jubilación unificada” en la página web del diario “Clarín”, entrada del 17 de octubre de 2005 – <http://edant.clarin.com/diario/2005/10/17/elpais/p-01402.htm>).

340 Véase GMC/EXT/P.Dec. N° 35/10.

341 Compárese Art. 7 GMC/EXT/P.Dec. N° 35/10.

342 Véase <http://www.mercociudades.org/>.

Con el instrumento “Mercosur Social”, creado a fines de 2000,³⁴³ los Estados Partes quieren coordinar sus políticas sociales y desarrollar acciones conjuntas correspondientes respecto a los infantes, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, además a la seguridad alimentaria y no por último la economía social. Semejantes proyectos ya eran considerados dignos de participar en el programa de fomento del FOCEM.

El trabajo organizador de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)³⁴⁴ compensa de cierta manera el déficit en cuanto a los ciudadanos de ser involucrados en los primeros escalones de los procesos de integración, el APA y la ZLC. Como constatamos anteriormente, los efectos integracionistas en estas fases afectan principalmente a los gobiernos y las empresas y solo indirectamente a los ciudadanos mediante los posibles efectos en cuanto a sus puestos de trabajo etc. Como todos los sindicatos se ocupan de la defensa de los derechos de los trabajadores, la CCSCS coordina, como ya alude su nombre, los esfuerzos de sus integrantes en los Estados Partes del Mercosur más Chile, y contribuye de este modo a garantizar la aplicación de la normativa del Mercosur correspondiente a favor de los trabajadores y empleados. Así logra en el mismo momento, que los beneficiados de su compromiso, se den cuenta de las posibles ventajas de la existencia de dicha normativa mercosureña.

Culmina nuestro análisis social del Mercosur con la observación, que los Estados Partes les otorgan a sus ciudadanos la posibilidad de participación directa más noble para los integrantes de cualquier colectivo – el derecho de voto. Será confeccionado como “Día del Mercosur Ciudadano” y prevé el “sufragio directo, universal y secreto” de los miembros del Parlamento del Mercosur “de forma simultánea en todos los Estados Partes” a más tardar a partir de 2014.³⁴⁵ Aparte de que recién lo implementaron en Paraguay, como ya mencionamos anteriormente, y que muy probablemente será Uruguay el último socio mercosureño, que vaya a cumplir con los requisitos para la realización de dicho sufragio en su territorio, quedan algunas incertidumbres referente a la armonización de la fecha concreta en todos los Estados Partes. Alcance remitir al hecho que hasta ahora, las respectivas elecciones generales en los socios mercosureños no sólo no tienen lugar el mismo mes o incluso día, sino tampoco se ubican en el mismo año – como comprueba sencillamente la cadena de elecciones generales actuales.³⁴⁶ Esto genera la necesidad o de establecer en tres de los Estados Partes un turno extra de campaña electoral mercosureña para todos sus ciudadanos, combinado con todos los esfuerzos y gastos extras, que normalmente significan campañas electorales de dimensión general, no sólo del punto de vista administrativo, sino también en cuanto a la propaganda de los candidatos. Atreviéndonos a emitir muy prudentemente un pronóstico, será bastante probable si la fecha se orienta a las

343 Véase CMC/Dec. N° 61/00.

344 Véase <http://www.observatoriodeltrabajo.org/nueva/web/abrirweb.asp?idenlace=124>.

345 Véase Art. 6, incs. 1 y 4, junto con la tercera disposición transitoria, inc. 3, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

346 Paraguay: 2008, Uruguay: 2009, Brasil: 2010 y Argentina: 2011.

próximas elecciones generales en Brasil – a causa de la dimensión demográfica de este socio mercosureño.

Sin embargo, la elección directa de los miembros del Mercosur es una oportunidad excelente para despertar el interés de los ciudadanos para las ventajas del proceso de integración mercosureño – y en el mismo momento el mejor espejo para el conocimiento de los particulares respecto al Mercosur y la escala graduada auténtica de su trascendencia para las realidades y los correspondientes asuntos tanto individuales como colectivos de la vida diaria de los particulares.

J. Conclusiones

Con el presente trabajo queríamos comprobar si hay una *conciencia de integración mercosureña* o no. Finalmente resulta, que sí hay por lo menos algunas señales de una percepción comunitaria. Son sólo pocas, pero son consistentes y muestran claramente el potencial de poder vivir un desarrollo hacia una verdadera *conciencia mercosureña*.

Como fundamento de la investigación pusimos una construcción teórica, mediante la cual podíamos mostrar inicialmente que los ciudadanos son los verdaderos titulares de una *conciencia de integración*. Lo deducimos entre otras razones de su poder determinante que manifiesta su voluntad de unirse en un colectivo y determinar su rumbo al votar. En pocas palabras podemos resumir, que no se integrarían si no lo quisieran. No obstante, esta conclusión solamente es la respuesta a la pregunta, “si” los ciudadanos tienden a una integración. Consecuentemente podemos constatar ahora, con el análisis completo de fondo, que esta voluntad domina también el “cómo” de una integración, es decir la decisión respecto a la forma y al nivel del sistema de los procesos de integración.

Para llevar a cabo el análisis, examinamos entonces determinados aspectos interdependientes y de trascendencia central para la integración mercosureña, como son la historia, la economía, el derecho, la institucionalidad, la política y la ciudadanía. Este modo de proceder nos llevó a ciertas comprensiones parciales, que vamos a repasar brevemente en lo sucesivo, resaltando los resultados esenciales y poniéndolos en relación uno con el otro.

Nuestras observaciones históricas mostraron que los Estados Partes del Mercosur no disponen realmente de experiencias con el funcionamiento de un Mercado Común, debido a los destinos fracasados o estancados de los pasados intentos de integrarse. Parece trivial, porque casi siempre es así –también en otros procesos de integración–, que los socios están frente a nuevos desafíos en cada escalón nuevo. Pero si consideramos en el caso mercosureño también la voluntad solamente limitada de los Estados Partes y sus partidos políticos principales referente a un avance sostenible de la integración, como resultó luego en nuestro análisis político, y si tomamos en cuenta, que los actores políticos en todos los socios mercosureños favorecen una consideración mayor del interés o de la soberanía nacional y por lo tanto prefieren más un “regionalismo abierto”,

manifestándose en acuerdos bi- o multilaterales de nivel inferior de un Mercado Común o de una Unión Aduanera, aumentan los indicios que se trata de una falta de persistencia e inspiración de los políticos responsables. Más bien, parece que resignan frente a los problemas emergentes, por ejemplo de las asimetrías pluridimensionales entre los integrantes del Mercosur, y se dirigen a convenios menos exigentes y entonces menos problemáticos. Como ya resumimos anteriormente respecto a los aspectos históricos, no hacen de base idónea para la generación de una *conciencia de integración mercosureña*.

Mencionando las asimetrías entre los socios mercosureños, entramos a las conclusiones económicas. Aparte de las dimensiones demográficas bien distintas, que ya nos permiten una primera estimación de las discrepancias respecto a los mercados nacionales de los Estados Partes, el desarrollo comercial y la correspondiente orientación de cada uno de los socios comprueban una improporcionalidad económica inmanente del bloque. Los integrantes mayores se dirigen con considerable éxito a terceras contrapartes a causa de sus potenciales económicos. Aunque el impulso inicial de los socios menores para su participación en el Mercosur fue la orientación comercial hacia sus vecinos mayores y la correspondiente expectativa de una mejora significativa justamente del comercio recíproco, entretanto también Paraguay y Uruguay están buscando alianzas comerciales extraregionales, pero no a causa de razones de escala, sino en virtud de la falta de alternativas en la propia agrupación. Existen trabas al comercio intraregional, que frenan un desarrollo próspero de manera tan sostenible, que el Mercosur todavía no supero realmente el nivel de una Unión Aduanera y en partes ni siquiera el de una Zona de Libre Comercio. Podemos agregar las pretensiones políticas a favor de una flexibilidad mayor en cuanto a posibles negociaciones de los socios con terceros países y ya tenemos una idea, por qué no avanzaron a tiempo los trabajos en el CAM y por qué todavía existe el “doble cobro” en cuanto al AEC. Según las posiciones comerciales bien egoístas en todos los Estados Partes del Mercosur y a causa del progreso muy limitado justamente respecto a la temática principal de la agrupación, la de propiciar más y mejor comercio, parece un fracaso incontenible. Por lo tanto no refuerza la generación de una *conciencia de integración mercosureña*.

Las tres facetas del pilar jurídico nos muestran distintas caras en cuanto a sus potenciales generadores de una conciencia de integración. Mientras la confección de los escalones de los procesos de integración indican, que falta poco para cumplir con los requisitos de un verdadero Mercado Común, y que a partir de una Unión Aduanera generalmente podemos hablar de la existencia de una conciencia comunitaria, el bajo nivel de la incorporación y las disposiciones solamente difusas de los socios mercosureños para mejorarlo se igualan de cierta manera. Hasta aquí podemos constatar, que la existencia de una conciencia de integración en el Mercosur depende del ratio de la incorporación de la normativa mercosureña, dado que recién después de la internalización del Derecho derivado de los órganos decisorios del Mercosur existe la posibilidad para los particulares de referirse a sus efectos judicialmente. Por lo tanto, el futuro establecimiento de una CJM marcaría un hito esencial, dado que propiciará demandas directas de los

particulares mercosureños y llevará a un nivel más alto de seguridad jurídica, causa cierta esperanza, en particular dado que involucra de este modo a los ciudadanos más activamente en el proceso de integración y mejora así las perspectivas para una *conciencia de integración mercosureña*. Así los ciudadanos puedan comprobar que son los verdaderos titulares de dicha *conciencia*.

Lo mismo es válido, si miramos a las instituciones del Mercosur. Debido a su estructura intergubernamental y su composición por funcionarios nacionales, los órganos decisorios no parecen aptos ni animados a llevar el proceso a la meta prevista por el Tratado de Asunción. El retraso del desarrollo del propio proceso de integración existe debido a esta razón. Uno de los dos rayos de esperanza en este contexto lo representa el Parlasur, que está en camino de desarrollarse cada vez más. En particular el instrumento de la “elección directa” de sus miembros, le da un impulso sostenible al proceso de integración entero, dado que es una señal de transparencia, apertura y finalmente de participación esencial y significativa a favor de la ciudadanía. Otorgándoles a los ciudadanos esta herramienta bien democrática, primero los parlamentarios del Parlasur y mediante ellos los partidos políticos y finalmente también los gobiernos nacionales y los propios Estados Partes tienen que justificarse ante los electores.

Considerar aún más el voto electoral y su trascendencia para el desarrollo del proceso de integración y su reflejo a semejante *conciencia mercosureña* es el motivo central para las dos modificaciones futuras más importantes en cuanto a la composición del Parlasur: Primero ya está aprobado la adecuación de la representación ciudadana a las proporciones reales entre las distintas dimensiones demográficas de los Estados Partes del Mercosur. Segundo, tal vez como etapa en el camino de una futura creación de asociaciones regionales de los partidos políticos de afinidad similar, existe la posibilidad para los parlamentarios del Parlasur de juntarse en “grupos políticos” para aumentar el grado de eficiencia respecto a la coordinación de votaciones o del lanzamiento de proyectos de ley etc. No obstante, si bien están confeccionados de tipo fracciones parlamentarias supranacionales, en el sentido profundo del concepto, todavía existen sólo virtualmente, es decir sin reorganización correspondiente de las bancadas nacionales físicas. De este modo, el Parlasur está perfeccionando su contribución a la generación y al mantenimiento de una *conciencia de integración mercosureña*.

El otro instrumento bien idóneo para contribuir en la creación y la mejora de dicha *conciencia* es el FOCEM, que está encargado de disminuir por lo menos las asimetrías infraestructurales en y entre los Estados Partes del Mercosur.

Ya nos referimos muchas veces a los aspectos políticos, dado que en total se trata de un proceso político, debido a la competencia soberana para la conclusión de acuerdos y convenios correspondientes. Como resumimos anteriormente, para analizar en este contexto quedan solamente las declaraciones programáticas de los principales partidos políticos involucrados de hecho en los asuntos integracionistas. Según nuestro análisis previo, las pretensiones y explicaciones reflejan claramente posiciones sólo poco cooperativas, buscando flexibilidad en vez de compromiso para los Estados Partes y sus economías y entonces en la mayoría se dirigen concluyentemente más a la disolución del bloque que a su profundización y mejora

de su funcionamiento. No obstante, justamente aquí se manifiesta el potencial máximo para la ciudadanía de los Estados Partes del Mercosur de comprobar si ya disponen de una conciencia de integración. Al intervenir como sociedad civil, como electores, pueden cambiar este rumbo, si les parece suficientemente importante. Es la reciprocidad del sistema democrático.

Finalmente nos dedicamos a los aspectos sociales de la integración. Como ya postulamos anteriormente la necesidad de actuar responsablemente requiere que los actores dispongan de información. Para los Estados Partes vale que tienen que informarles a los ciudadanos más transparentemente sobre las posibilidades de una integración, sobre las actividades de los órganos pero también sobre sus posiciones, dudas, objeciones etc. Hay que crear un nivel público para tematizar los asuntos de integración y alcanzar de este modo una transparencia existencialmente importante. Por el otro lado es necesario que los ciudadanos busquen información, que se interesen y generen o adopten una postura activa respecto a la participación política también en el contexto de un proceso de integración. Dejarlo pasar no es la postura correcta. Hay suficientes ventajas para cada uno, que hace que valga la pena comprometerse.

Como resumen final podemos constatar, que el presente análisis ha mostrado una relación proporcional entre la cercanía y transparencia de los acontecimientos y decisiones respecto al desarrollo de un proceso de integración ante los ciudadanos y correspondientemente el grado del desarrollo de una *conciencia de integración*. Cuanto más comprensible actúan los Estados Partes y los propios órganos de semejante agrupación y cuanto más involucran a los particulares, más franqueza, aceptación e ímpetu por parte de los ciudadanos vayan a notar. Sería la mejor base para un camino próspero y exitoso hacia la meta puesta para todos los sujetos de la integración mercosureña.

Bibliografía

ABADIE-AICARDI, Oscar, “El Uruguay, los EE.UU. y la Unión Panamericana”, Montevideo, editorial: Impresora Cordon, 1969

ABREU, Sergio, “Mercosur e Integración”, Montevideo, editorial: Fundación de Cultura Universitaria, segunda edición, 1991

ABREU, Sergio, “El Hilo Conductor. Conferencias y Discursos”, Montevideo, 2007

ARBUET-VIGNALI, Heber, “Las claves jurídicas de la integración. En los sistemas del Mercosur”, Santa Fe, editorial: Rubinzal-Culzoni, 2004

ARENDT, Hannah, “Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlass”, editado por Ludz, Ursula, Munich, Zurich, editorial: Piper, 1993

ARNOLD, Christian, “Treaties that constrain and screen. Governments playing two level games. Paper prepared for the presentation at the III ECPR Graduate Conference”, Dublín, setiembre de 2010

BAKER, Ray Stannard, “Woodrow Wilson and World Settlement. Written from His Unpublished And Personal Material. Volume I”, Garden City, New York, editorial: Doubleday, Page & Company, 1923

BALDINELLI, Elvio, “Resultados y expectativas del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE)”, en: “Información: América Latina. Integración Latinoamericana”, diciembre de 1986, pp. 3-10

BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile, “El Sistema de Internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea”, Revista (en línea) „Ius et Praxis“, v. 11, N° 2, Talca, 2005, pp. 227-260

BERLINSKI, Julio, “La integración profunda en el Mercosur. (Perspectivas desde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)”, en: Berlinski, Julio / Pires de Souza, Francisco E. / Chudnovsky, Daniel / López, Andrés (coordinadores), “15 años de Mercosur. Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras”, Montevideo, editorial: Red Mercosur, setiembre de 2006

BIELING, Hans-Jürgen, “Intergouvernementalismus”, en: Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Marika, “Theorien der europäischen Integration”, Wiesbaden, editorial: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Auflage, 2006, S. 91-116

BIZZOZERO REVELEZ, Lincoln, “Uruguay en la creación del Mercosur. ¿Un cambio en la política exterior?”, Montevideo, editorial: Universidad de la República, 2008

BOHLE, Dorothee, “Neogramscianismus”, en: Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Marika, “Theorien der europäischen Integration”, Wiesbaden, editorial: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Auflage, 2006, S. 197-221

BOUZAS, Roberto, “Apertura comercial e integración en el cono sur”, en: Nueva Sociedad Nro. 125, mayo-junio 1993

BURMEISTER, Hermann, “Die südamerikanischen Republiken Argentina, Chile, Paraguay und Uruguay nach dem Stande der geographischen Kenntniss in 1875 (Ergänzungsheft Nr. 39 zu A. Petermann’s geographischen Mitteilungen)“, Gotha, Editorial: Justus Perthes, 1875

BÜSSEM, Eberhard / NEHER, Michael, “Arbeitsbuch Geschichte. Mittelalter (3. bis 16. Jahrhundert). Repetitorium“, Tübingen, Basel, décima edición, 1995

CAETANO, Gerardo (coord.) / CARRAU, Natalia / BERMÚDEZ, Marcela, “Cuestiones de agenda. La bancada progresista del Parlamento del Mercosur: Un actor regional”, Montevideo, editorial: Friedrich Ebert Stiftung, 2009

CAETANO, Gerardo / RILLA, José, “Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Siglo XXI”, Montevideo, Editorial: Fin de Siglo, 2008

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela, “Antropologia do Brasil. Mito, história, etnicidade”, São Paulo, Editorial: Editora Brasiliense, 1986

CASTRO, Jorge, “Brasil y la Argentina: de la Integración Económica a la Alianza Política”, en: Fundação Alexandre de Gusmão, „O Mercosul e a Integração Sul-Americana: Mais do que a Economia. Encontro de Culturas“, Fortaleza-CE, 1996, pp. 169-196

CHEVALIER, François, “América Latina. De la independencia a nuestros días”, México D.F., Editorial: Fondo de Cultura Económica, 1999

COUDENHOVE-KALERGI, Richard N., “Paneuropa”, Wien, Leipzig, editorial: Paneuropa-Verlag, 1926

DREYZIN DE KLOR, Adriana / MORALES, Mariela, “Ampliación del Mercosur. El caso Venezuela”, Buenos Aires, editorial: Zavalía, 2009

DROMI, Roberto / EKMEKDJIAN, Miguel A. / RIVERA, Julio C., “Derecho Comunitario. Sistema de Integración. Régimen del Mercosur”, Buenos Aires, editorial: Ciudad Argentina, 1995

DROMI SAN MARTINO, Laura, “Industria y comercio en el Mercosur”, Buenos Aires, editorial: Ciudad Argentina, 1999

FERNÁNDEZ REYES, Jorge E., “Curso de Derecho de la Integración. Los procesos de integración. El Mercosur”, Montevideo, 2005

FOERSTER, Rolf Hellmut, “Die Idee Europa. 1300 bis 1946. Quellen zur Geschichte der politischen Einigung”, München, editorial: C.H. Beck-Verlag, 1963

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER / CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (editores), “Reflexiones para un Mercosur viable”, Montevideo, 2006

GALEANO, Eduardo, “Las venas abiertas de América Latina”, Montevideo, Octava edición, Editorial: América Latina, 2006

GARDINI, Gian Luca, “The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America”, New York, editorial: Palgrave/Macmillan, 2010 – modo de cita: Gardini (2010a)

GOLLWITZER, Heinz, “Europabild und Europagedanke. Beiträge zur deutschen Geistesgeschichte des 18. und 19. Jahrhunderts”, 2. Auflage, C.H. Beck-Verlag, München, 1964

HALLSTEIN, Walter, “Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse”, 1era edición, Duesseldorf y Vienna, 1969

HAUCK, Jan David, “Kultur, Sprache und Integration in der postkolonialen Ära. Das Guaraní und der Mercosur”, en: Chiappini, Ligia / Hauck, Jan David (editores), „Mercosul/Mercosur. Dynamik der Grenzen und kulturelle Integration“, Mettingen, editorial: Brasilienkunde-Verlag, Institut für Brasilienkunde, 2007, pp. 67-90

HOFFMANN, Stanley, “Obstinate or obsolete: The fate of the nation state and the case of Western Europe”, en: Revista “Daedalus: Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences”, N° 95 (3), Boston (Mass.), editorial: The Academy, 1966, pp. 862-915

JELLINEK, Georg, “Allgemeine Staatslehre”, Berlin, editorial: O. Häring, 1914

LANGHAMMER, Rolf J. / HIEMENZ, Ulrich, “Regional Integration among Developing Countries. Opportunities, Obstacles and Options”, Tübingen, Editorial: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1990

LAUNAY-GAMA, Claire, “El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia”, en la página web del Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza (<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-236.html>), entrada del 7 de julio de 2006

MAGARIÑOS, Gustavo, “Integración Económica Latinoamericana. Proceso ALALC/ALADI. 1950-2000. Tomo I”, Montevideo, 2005

MAGARIÑOS, Gustavo, “Integración Económica Latinoamericana. Proceso ALALC/ALADI. 1950-2000. Tomo III”, Montevideo, 2006

MALAMUD, Carlos, “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte)”, Madrid, editorial: Fundación Real Instituto Elcano, comunicado ARI N° 54/2006 del 10 de mayo de 2006

MARQUES DE MELO, José / GOBBI, Maria Cristina (organiz.), “Mercosul. Sob os olhos do mundo. Como jornais de 14 países apresentaram o Mercosul a seus leitores”, Pelotas, editorial: Ed. Universitária da UFPEL, 2008

MEINECKE, Friedrich, “Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates”, München, Berlin, Editorial R. Oldenbourg, 1908

MERTON, Robert K., “Manifeste und latente Funktionen“, en: Merton, Robert K. (editor), “Soziologische Theorie und soziale Struktur”, Berlin, New York, editorial: de Gruyter, 1995, pp. 17-81

METHOL FERRÉ, Alberto, “El Mercosur es América del Sur. América del Sur ya es América Latina” en: Fundação Alexandre de Gusmão, „O Mercosul e a Integração Sul-Americana: Mais do que a Economia. Encontro de Culturas“, Fortaleza-CE, 1996, pp. 45-52

MEYERS, Reinhard, “Theorien internationaler Kooperation und Verflechtung” en: Woyke, Wichard (Editor), “Handwörterbuch Internationale Politik”, Bonn, 1998, pp. 419-458

MIDÓN, Mario A.R., “Derecho de la integración. Aspectos institucionales del Mercosur”, Buenos Aires, editorial: Rubinzal-Couzon, 1998

MILL, John Stuart, „Utilitarianism“, basado en la última versión original corregida del autor él mismo de 1871, edición alemana, Stuttgart, editorial: Reclam, 1997

MILNER, Helen, “International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses“ en: World Politics 44 (1992), pp. 466-496

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, “Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur”, Buenos Aires, editorial: Grupo Editorial Norma, 2004

MORGENTHAU, Hans / THOMPSON, Kenneth, “Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace”, New York, editorial: McGraw-Hill, 6th edition, 1985

NEUMAIR, Simon-Martin, “Formen der regionalen Blockbildung (Kapitel 10)” en: Haas, Hans-Dieter / Neumair, Simon-Martin, “Internationale Wirtschaft. Rahmenbedingungen, Akteure, räumliche Prozesse”, München, editorial: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, 2006

NICOLAO, Julieta, “Migración internacional y políticas migratorias. Estudio sobre las migraciones limítrofes hacia Argentina, y las políticas públicas implementadas por el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)”, Tandil, editorial: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2008

NÖLKE, Andreas, “Supranationalismus”, en: Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Marika, “Theorien der europäischen Integration”, Wiesbaden, editorial: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Auflage, 2006, S. 145-168

OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, “Una idea nueva para Europa. La declaración Schuman (1950-1990)”, Luxemburgo, 1990

OLIVARES TRAMÓN, José Miguel, “Das Vorabentscheidungsverfahren des EuGH als Vorbild des Mercosur. Die Förderung einer effektiveren Gerichtsbarkeit im Mercosur”, primera edición, Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaften, tomo 66, Baden-Baden, editorial: Nomos Verlagsgesellschaft 2006

PENA, Celina / ROZEMBERG, Ricardo, “Una aproximación al desarrollo institucional del Mercosur: sus fortalezas y debilidades”, Buenos Aires, editorial: BID-Intal/ITD, Documento de divulgación N° 31, 2005

PEÑA, Mariana, “El destacado rol del juez nacional en un proceso de integración regional”, en: Revista “El Derecho”, Buenos Aires, Año XLVII (2009), pp. 01.04.11

PEREYRA, Beatriz Rosa, “Los Desafíos de la Integración Regional en las Américas: El caso del Mercosur. De la ALALC al ALCA, pasando por la ALADI”, en: Observatorio de la Economía Latinoamericana (<http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/oel/pereira-mercosur-a.htm>), 2001

PEROTTI, Alejandro Daniel, “¿Quién paga los costos del incumplimiento de las sentencias del Tribunal Permanente de Revisión (Mercosur)? Responsabilidad del Estado por violación del derecho de la integración”, en: Revista „El Derecho“, Buenos Aires, Año XLVII (2009), editado en distintos números mensuales (marzo: pp. 1-8; abril: pp. 11-13; mayo: pp. 17-21; junio: pp. 6-10; julio: pp. 13-15), citado: Perotti (2009a-mes)

PEROTTI, Alejandro Daniel, “El principio de primacía del derecho del Mercosur en las tres primeras opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión”, en: Ulate Chacón, Enrique, “Derecho internacional, derecho comunitario y derechos humanos. Homenaje al Profesor Doctor José Luis Molina Quesada”, editorial: ISLOMA, San José (Costa Rica), agosto de 2009, pp. 291-316, citado: Perotti (2009b)

PEROTTI, Alejandro Daniel, “El Código Aduanero del Mercosur: Algunos aspectos normativos y jurisdiccionales”, en: Revista “Guía Práctica de comercio exterior – Anticipos del Nomenclador Arancelario Aduanero”, N° 175, 15 de octubre de 2010, editorial: Tarifar, Buenos Aires, pp. 3-8

POLÓNIA RIOS, Sandra, “Mercosur: En busca de una nueva agenda. Mercosur: Dilemas y alternativas de la agenda comercial”, Documento de Trabajo -IECI- 06c, Buenos Aires, editorial: BID-INTAL-ITD, 2003

PORZECANSKI, Roberto, “¿Por qué Uruguay no firmó un TLC con Estados Unidos?”, en: Revista en línea „Letras Internacionales“ del Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad ORT Uruguay, Montevideo, (<http://www.ort.edu.uy/facs/boletininternacionales/contenidos/95/porzecanski95.html>), 2010

RIOS, Sandra / MADURO, Lucia, “Venezuelas Beitritt zum Mercosur”, en: Hofmeister, Wilhelm, “Europa – América Latina. Nr. 24. Analysen und Berichte. Venezuelas Beitritt zum Mercosur”, Río de Janeiro, editorial: Fundação Konrad Adenauer, 2007, pp. 49-66

RIVAS, Eduardo, “Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del Mercosur: Un repaso histórico”, en: Revista „Observatorio de la Economía Latinoamericana“, N° 62, junio 2006.

ROJAS JIMÉNEZ, Hector Heli, “Venezuela y un posible reintegro a la CAN”, en: Blog de la Integración Andina, entrada del 26 de enero de 2011 (<http://comunidades.semana.com/entrada-blog/venezuela-posible-reintegro-can/4972.aspx>)

ROTTE, Ralph, “Totaler Krieg in Sudamérica. Paraguays Kamp gegen die Tripel-Allianz 1864-1870”, en: Militärgeschichte – Zeitschrift für historische Bildung, N° 1/2010, Editorial: Militärgeschichtliches Forschungsamt Potsdam, pp. 8-11

RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto, “Mercosur. Integración y derecho”, Buenos Aires, editorial: Ciudad Argentina/Intercontinental Editora, 1998

SANAHUJA, José Antonio, “Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en: Laneydi Martínez, Alfonso / Peña, Lázaro / Vazquez, Mariana, “Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe”, N° 7, año 2008-2009, Buenos Aires, editorial: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2009, pp. 11-54

SCHWELLNUS, Guido, “Sozialkonstruktivismus” en: Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Marika, “Theorien der europäischen Integration”, Wiesbaden, editorial: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Auflage, 2006, S. 321-345

STERNBERGER, Dolf, “Begriff des Politischen. Mit drei Glossen”, en: Sternberger, Dolf, “Staatsfreundschaft”, Schriften, Band 4, Frankfurt/Main, editorial: Insel, 1980, S. 293-320

TAYLOR, Charles, “Identidad y reconocimiento”, Revista internacional de filosofía política (RIFP), N° 7, 1996, pp. 10-19

TAYLOR, Charles / GUTMAN, Amy (ed.), “Multiculturalism and The Politics of Recognition”, Princeton, Princeton University Press, 1992

TORRENT, Ramon, “Una aproximación a la anatomía del Mercosur real”, en: Berlinski, Julio / Pires de Souza, Francisco E. / Chudnovsky, Daniel / López, Andrés (coordinadores), “15 años de Mercosur. Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras”, Montevideo, editorial: Red Mercosur, 2006, pp. 9-78

TÜLLMANN, Norbert, “Europa und der philosophische Identitätsbegriff”, Working-Paper 01/1999

TÜLLMANN, Norbert, “Balance y perspectivas del Mercosur: mirada desde el año 2007”, Revista de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo, Año VII (2008), N° 13, Montevideo, pp. 97-114

TÜLLMANN, Norbert, “Diagnóstico del Mercosur”, Derecho del Comercio Internacional Temas y Actualidades (DeCITA), N° 11, Buenos Aires, 2009, pp. 338-355

UELTSCHI, María Cristina, “Mercosur político”, en: Revista “Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental”, Buenos Aires, Año 12 (N° 22), 2005, pp. 17-28

VENTURA, Deisy / PEROTTI, Alejandro D., “El Proceso Legislativo del Mercosur”, Montevideo, editorial: Fundación Konrad Adenauer, 2004

VOLLRATH, Ernst, “Hannah Arendt”, en: **BALLESTREM, Karl Graf / OTTMANN, Henning** (editores), “Politische Philosophie des 20. Jahrhunderts”, München, editorial: R. Oldenbourg Verlag GmbH, 1990, pp. 13-32