



**INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK**  
Integration and Regional Programs Department  
Regional Operations Department 1

## **Deepening Integration of MERCOSUR: Dealing with Disparities**

**MERCOSUR: Instituciones de gobierno regional, Asimetrías e  
Integración Profunda**

**Roberto Bouzas**

## INDICE

I	INTRODUCCIÓN .....	1
II	LAS INSTITUCIONES DEL MERCOSUR COMO “VARIABLES INDEPENDIENTES” .....	3
	A. Los órganos de gobierno.....	4
	B. El proceso de creación de normas .....	8
	C. La solución de controversias .....	10
III	LAS INSTITUCIONES DEL MERCOSUR COMO “VARIABLES DEPENDIENTES” .....	12
IV	GOBIERNO REGIONAL Y ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES .....	15
V	GOBIERNO REGIONAL Y ASIMETRÍAS REGULATORIAS .....	18
VI	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	21
	A. Reformas a los órganos de gobierno.....	23
	B. Reformas al proceso de creación de reglas.....	24
	C. El MERCOSUR y el tratamiento de las asimetrías .....	25
	BIBLIOGRAFÍA.....	27

The opinions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the IDB or its member countries.

# MERCOSUR: INSTITUCIONES DE GOBIERNO REGIONAL, ASIMETRÍAS E INTEGRACIÓN PROFUNDA

Roberto Bouzas<sup>1</sup>

## I INTRODUCCIÓN

Según se desprende de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción (1991) el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue concebido como un proceso de integración profunda. Después de una etapa inicial de liberalización del comercio intra-regional de bienes, los Estados Parte adoptarían una política comercial común y establecerían un territorio aduanero unificado. En un plazo más largo se ampliarían el alcance y la profundidad de las reglas y políticas comunes hasta constituir un mercado común con libre movilidad de bienes, servicios y factores. Las estructuras de gobierno regional<sup>2</sup> de este proceso se desarrollarían a partir de un “tratado marco” (el Tratado de Asunción), cuya cobertura y alcance se extenderían a través de la producción de “legislación secundaria” por parte de órganos inter-gubernamentales creados con ese propósito.

El Tratado de Asunción estableció compromisos y mecanismos concretos para eliminar aranceles (el Programa de Liberalización Comercial) y estableció un plazo para adoptar un arancel externo común. Sin embargo, no hizo lo mismo en otras áreas de política. En particular, no se acordó un procedimiento efectivo para identificar y armonizar (cuando fuera necesario) las medidas no-arancelarias (MNAs). Del mismo modo, el objetivo de coordinar las políticas macroeconómicas, sectoriales e industriales tuvo un carácter puramente exhortativo. Tampoco se estableció ningún procedimiento permanente para tratar las asimetrías entre los Estados Partes, fueran éstas de carácter estructural o regulatorio. En la lógica implícitamente incremental y evolutiva de los mecanismos de gobierno regional del MERCOSUR, estos ámbitos de política se desarrollarían oportunamente por los órganos de gobierno creados para esos efectos.<sup>3</sup>

Después de casi quince años de vigencia del Tratado de Asunción el MERCOSUR ha avanzado de manera muy desigual hacia los objetivos originalmente establecidos. Si bien se eliminaron los aranceles a la importación sobre todo el universo de bienes con excepción del azúcar y los automóviles, hubo avances modestos en la eliminación de las barreras no-arancelarias, en la implementación efectiva de una política comercial común, en la armonización de otras políticas típicas de una agenda de integración profunda y en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política (regulatorias). En particular, la

<sup>1</sup> Profesor asociado, Universidad de San Andrés. Investigador Principal, CONICET. [rbouzas@udesa.edu.ar](mailto:rbouzas@udesa.edu.ar)

<sup>2</sup> Por estructuras de gobierno regional (*regional governance*) entendemos aquellos mecanismos de producción e implementación de políticas que tienen un alcance o cobertura regional.

<sup>3</sup> En este punto surge inevitablemente la comparación del MERCOSUR con otros procesos de integración regional, en particular la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El Tratado de Roma que creó la CEE adoptó mecanismos de gobierno regional basados en un tratado marco (“legislación primaria”) que establecía objetivos y obligaciones generales junto con la creación de instituciones, procedimientos y mecanismos para la creación de nuevas reglas (“legislación secundaria”). Periódicamente, el tratado marco sería ampliado o renegociado para adaptarlo a las nuevas circunstancias. Alternativamente, el TLCAN estableció compromisos detallados y un mecanismo arbitral para resolver diferencias de interpretación o aplicación. En consecuencia, los mecanismos de gobierno regional que se establecieron en este acuerdo tuvieron un alcance muy limitado. A pesar de múltiples diferencias, la “lógica” implícita en el Tratado de Asunción (en la medida que tuvo alguna) se asemeja más a la de la CEE que a la del TLCAN.

ausencia de mecanismos permanentes para tratar estas últimas en un contexto de eliminación rápida de los aranceles tuvo un impacto sobre los flujos de comercio y la localización de las inversiones en la región, creando tensiones políticas y presiones para el restablecimiento de la protección a través de mecanismos *ad hoc* y del aumento en el número e intensidad de las restricciones para-arancelarias. En la práctica, las formas adoptadas por las estructuras de gobierno regional del MERCOSUR no sólo no facilitaron el avance hacia un proceso de integración profundo como el que se había concebido en los documentos fundacionales, sino que pusieron en cuestión la propia viabilidad de un modelo de integración “superficial”, tal como quedó demostrado por el notable incremento en las restricciones comerciales que ocurrió en los últimos años.

Las instituciones internacionales son creaciones estatales que tienen como uno de sus objetivos resolver problemas de cooperación o coordinación. Sin embargo, el tipo de instituciones adoptadas no es indiferente para el resultado. En efecto, aquéllas influyen sobre las interacciones que procesan determinando el rango de elecciones posibles, la secuencia de movimientos de los actores y la información de que éstos disponen (Martin 1999). En consecuencia, “diferentes estructuras institucionales resultarán en diferentes estrategias de los actores y en diferentes consecuencias como resultado de su interacción” (Tsebelis, 2004). Esta doble faceta del análisis institucional implica que el estudio de los mecanismos y formas institucionales puede adoptar dos estrategias o enfoques complementarios. Uno de ellos consiste en analizar las instituciones como “variables independientes”, prestando atención a sus efectos sobre el resultado de la interacción. De acuerdo al otro enfoque las instituciones pueden concebirse como “variables dependientes”: en este caso lo que debe explicarse es qué factores influyen en la adopción de determinadas formas institucionales y no de otras.

Este artículo analiza los mecanismos de gobierno regional del MERCOSUR desde el punto de vista de su capacidad para promover un proceso de integración profunda. En la próxima sección se examinan los principales elementos que componen la estructura legal e institucional del MERCOSUR, tomando a dichas instituciones como “variables independientes”. En la tercera sección se presenta una visión ecléctica sobre algunos factores que ayudan a explicar la adopción de las estructuras de gobierno regional del MERCOSUR, concibiéndolas en este caso como “variables dependientes”. Las secciones cuarta y quinta, por su parte, analizan de qué manera las instituciones del MERCOSUR han lidiado con los temas relativos al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política, respectivamente. Finalmente, cierra el artículo una última sección de conclusiones en la que se formulan algunas recomendaciones en materia de gobierno regional, partiendo del supuesto de que los Estados Partes del MERCOSUR continúan compartiendo el objetivo de que éste adopte la forma de un proceso de integración profunda.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En rigor, en los últimos años se ha acumulado bastante evidencia de que este supuesto está francamente cuestionado. El reconocimiento de este hecho sería un paso adelante para la construcción de una agenda realista con alguna probabilidad de impacto efectivo en el proceso de integración regional.

## II LAS INSTITUCIONES DEL MERCOSUR COMO “VARIABLES INDEPENDIENTES”

MERCOSUR fue creado en 1991 por el Tratado de Asunción, un texto breve que define sus objetivos, principios e instrumentos y crea una estructura institucional transitoria. La interpretación convencional del Tratado de Asunción es que éste constituía un “acuerdo marco” que debería ser “llenado” por “legislación secundaria” producida por órganos de gobierno creados a tal efecto. En la práctica, sin embargo, el proceso no funcionó de esa manera. En primer lugar, algunas de las piezas más relevantes de legislación producidas por los órganos de MERCOSUR (como los protocolos sobre defensa de la competencia, servicios o inversiones) no son piezas de “legislación secundaria” sino tratados internacionales convencionales anexos al Tratado de Asunción. Por consiguiente, como tales deben seguir el camino de la ratificación parlamentaria establecido en los procedimientos constitucionales de cada Estado Parte y, en este sentido, son asimilables a piezas de “legislación primaria”. Muchos de estos protocolos anexos al Tratado de Asunción no han recibido ratificación parlamentaria, por lo que constituyen piezas de “legislación primaria” sin efectos reales. La acumulación de piezas de “legislación primaria” sin ratificación parlamentaria ha minado sensiblemente la credibilidad del proceso de integración.<sup>5</sup>

En segundo lugar, el logro más tangible del MERCOSUR se obtuvo en base a la vigencia de una pieza de “legislación primaria”, a saber: el Programa de Liberalización Comercial (PLC) anexo al Tratado de Asunción por el cual se estableció un cronograma de recortes generalizados, lineales y automáticos de los aranceles al comercio intra-zona (sujeto a la aplicación de reglas de origen). Por otro lado, la mayor parte de la “legislación secundaria” producida por los órganos del MERCOSUR ha quedado sin aplicación o ha tenido una efectividad limitada. Esta baja efectividad se explica en buena medida por las características del mecanismo de creación de “legislación secundaria”: en efecto, los procedimientos adoptados reflejan una fuerte preferencia por parte de los Estados Partes por preservar la discrecionalidad y la autonomía en la formulación de políticas.

En esta sección se analiza la estructura de gobierno regional del MERCOSUR a través del examen del funcionamiento de los órganos de gobierno, del proceso de creación de normas y del mecanismo de solución de controversias.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> En realidad, normalmente la aprobación por las instituciones de gobierno regional de piezas de “legislación primaria” debería seguirse de procedimientos expeditos de debate público y ratificación parlamentaria nacionales. De otro modo, el *momentum* necesario para la adopción efectiva de dichas piezas de legislación (que se supone que guardan la forma de “legislación primaria” por su trascendencia) sería difícil de garantizar. La demora (que en algunos casos alcanza a más de una década) en la ratificación de piezas de “legislación primaria” adoptadas por los órganos del MERCOSUR sugiere que este proceso no funciona adecuadamente.

<sup>6</sup> La mayor parte de las conclusiones de esta sección son conocidas. Si hay un dato nuevo confirmado por el paso del tiempo es la fuerte resistencia al cambio institucional que exhiben los mecanismos de gobierno regional del MERCOSUR. Esto sugiere o bien una baja capacidad de aprendizaje institucional o bien preferencias fuertemente opuestas a una reducción en la autonomía y la discrecionalidad. Este tema se retoma en la tercera sección del trabajo.

## A. Los órganos de gobierno

La estructura de gobierno del MERCOSUR muestra varias características bien definidas (Motta Veiga, 2003). El Tratado de Asunción creó dos órganos con capacidad decisoria (el Consejo Mercado Común –CMC- y el Grupo Mercado Común –GMC), a los que el Protocolo de Ouro Preto (POP) (1994) agregó la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). El CMC es el máximo órgano político y está integrado por representantes ministeriales. El CMC crea reglas a través de la emisión de *Decisiones*. El GMC, por su parte, tiene como responsabilidades principales: a) preparar los encuentros y decisiones del CMC, b) implementar dichas decisiones, c) crear reglas a través de *Resoluciones* y d) organizar el trabajo técnico necesario para el avance del proceso de integración a través de Subgrupos de Trabajo (SGTs). La CCM, por último, tiene como función administrar los problemas cotidianos de las relaciones comerciales intra-zona e implementar la política comercial común. La CCM también es un órgano con poder decisorio que se expide a través de *Directivas*. Tiene su propia estructura de apoyo materializada en una red de Comités Técnicos organizados temáticamente.

Desde un punto de vista legal y político estos tres órganos son equivalentes: todos ellos reúnen representantes de los gobiernos nacionales de distinta jerarquía y tienen alguna capacidad de creación de reglas. Los funcionarios nacionales comparten sus responsabilidades en los órganos comunitarios y en las administraciones nacionales. En todos los casos, las decisiones se toman por consenso y con la presencia de todos los miembros, lo que otorga poder de veto formal a cada uno de los Estados Parte. Estrictamente, los órganos de menor jerarquía no constituyen instancias preparatorias del funcionamiento de los órganos superiores, aún cuando puedan elevar a las instancias superiores temas en los que no alcanzan un acuerdo o en los que es necesaria la intervención ministerial. Por esta razón, la superposición de instancias decisorias y la existencia de amplias zonas donde las competencias son ambiguas crean la posibilidad de inconsistencias, conflictos de normas y ausencia de jerarquía en las prioridades. Estos riesgos se multiplican por el hecho de que los dos órganos de menor jerarquía desde el punto de vista de la categoría de los representantes nacionales (el GMC y la CCM) tienen su propia estructura de órganos técnicos y auxiliares, en general precariamente conectados entre sí.

Las tres instancias decisorias del MERCOSUR fueron creadas como órganos “permanentes”. Sin embargo, resulta impropio aplicar este calificativo a todos ellos. En efecto, al menos en el caso del CMC (el órgano máximo de gobierno regional después de las cumbres presidenciales) la naturaleza de su participación resulta bastante distante y esporádica. La frecuencia normal de las reuniones del CMC es una vez al semestre, lo que ha resultado claramente insuficiente para tratar una agenda regulatoria de la complejidad y sensibilidad propia de un proceso de integración profunda que se mueve por la producción de “legislación secundaria”. En la práctica, la parsimonia en la frecuencia de las reuniones y el ritmo de trabajo del CMC ha hecho descansar una gran cantidad de influencia y responsabilidad sobre el GMC, órgano que reúne representantes gubernamentales de menor jerarquía y que normalmente carecen de las atribuciones políticas necesarias para la toma de decisiones en materias sensibles. El resultado ha sido

la concentración de una dosis proporcionalmente alta de influencia y capacidad de decisión en un órgano que ha tenido un comportamiento esencialmente “conservador”, que ha mostrado limitada iniciativa política y que está regulado por mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) muy precarios.

La naturaleza inter-gubernamental de los órganos del MERCOSUR se justificó en el deseo de mantener el control del proceso de integración en manos de los gobiernos nacionales. Complementariamente, fue presentada como un intento por no “aislar” a los funcionarios encargados de tomar decisiones relativas al proceso de integración de las burocracias nacionales encargadas de convertir esas decisiones en políticas nacionales. Sin embargo, la experiencia de casi dos décadas parece confirmar que el problema de la ineficacia regulatoria del MERCOSUR no reside tanto en la naturaleza inter-gubernamental de los mecanismos de creación de normas, sino en el tipo de normas creadas y su *status* legal en cada uno de los Estados Parte. En la práctica, los procedimientos adoptados otorgan una segunda –y poco transparente- oportunidad de veto a las autoridades nacionales, minando el compromiso y la responsabilidad política de las instancias regionales de toma de decisión (ver sección 2.2).

Esta estructura de gobierno tiene importantes diferencias con instituciones similares de gobierno regional como las que han prevalecido a lo largo de la experiencia de integración de la Unión Europea. Por un lado, en el caso europeo existe un órgano independiente de los gobiernos con competencias exclusivas en algunos campos y capacidad de iniciativa (la Comisión Europea). Por el otro, existe un órgano de naturaleza inter-gubernamental (el Consejo de la Unión Europea) con una estructura integrada por tres niveles de gobierno y compuesta por: a) el Consejo –o Consejos- propiamente dicho, en el que participan los ministros competentes del área de política respectiva; b) el COREPER –Comité de Representantes Permanentes- y otros grupos de alto nivel, y c) los grupos de trabajo. A pesar de estos tres niveles todas las decisiones del Consejo requieren la participación final del nivel ministerial (en los casos en que no existen diferencias el órgano ministerial los sanciona sin debate –los llamados “puntos A” de la agenda del Consejo). Otra diferencia importante de los órganos de gobierno regional del MERCOSUR con respecto a los de la UE es la existencia, en el caso del primero, de varios representantes nacionales (dos en el caso del CMC y cuatro en el del GMC y la CCM). Es probable que esto haya contribuido a hacer más ineficaz el proceso decisorio, ya que la multiplicación de “asientos en la mesa” tiende a ser inversamente proporcional a la capacidad para asumir la responsabilidad por decisiones difíciles.

Además de la CCM, el POP (1994) creó un órgano de representación parlamentaria (la Comisión Parlamentaria Conjunta -CPC) y un órgano consultivo (el Foro Consultivo Económico y Social –FCES). También dio nuevas y mayores funciones al órgano de apoyo (la Secretaría del MERCOSUR) creado por el Tratado de Asunción. La Comisión Parlamentaria Conjunta fue establecida como órgano regional representativo de los Parlamentos nacionales, con una función esencialmente consultiva, de asesoría y de facilitación del trámite legislativo de aquellas normas que requirieran la intervención de los Parlamentos nacionales. En la práctica, la CPC ha desempeñado un papel marginal en todos estos campos: no ha sido un órgano de consulta o asesoramiento relevante y

tampoco ha cumplido un papel perceptible en la aceleración del trámite parlamentario en los casos que requerían intervención del Legislativo.

La modesta contribución de la CPC ha dado origen a la propuesta de creación de un embrión de Parlamento del MERCOSUR integrado por legisladores electos directamente por los votantes, que se encuentra actualmente en fase de implementación. Sin embargo, las propuestas formuladas por las delegaciones argentina y brasileña ante la CPC avanzan sobre las debilidades que ha exhibido la CPC. En la práctica, en el proyecto aprobado sólo se modifica la naturaleza de la representación (a través del estatuto de la elección directa), pero no se concede ninguna facultad legislativa o de creación de normas. Si bien no parece realista la concesión de poderes legislativos a un órgano parlamentario regional en las condiciones actuales, los recursos políticos, materiales e institucionales invertidos en el desarrollo de esta propuesta podrían tener un uso alternativo más eficiente en campos en los que la contribución a la mejora en la calidad y efectividad de los mecanismos de gobierno regional fuera más evidente. Aún cuando puede entenderse la motivación “política” de la iniciativa (especialmente por su origen en representantes parlamentarios), no resulta claro cuál será su contribución a mejorar los mecanismos de gobierno regional del MERCOSUR. Tampoco se advierte la contribución que dicha reforma podría hacer para aumentar el compromiso de los Parlamentos nacionales en relación al proceso de integración regional, especialmente en lo que se refiere al proceso de internalización de normas que requieren aprobación legislativa. Por el contrario, la reforma prevista podría incluso reducir la efectividad de los mecanismos actuales, al consolidar una institución sin vínculo orgánico con los Parlamentos nacionales.

El POP también creó un órgano de consulta con el sector privado integrado por representantes de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes (el Foro Consultivo Económico y Social -FCES). En la práctica, el FCES ha sido un vehículo de comunicación e intercambio *ex post facto*, más que un agente activo en la construcción de la agenda regional. Adicionalmente, el principal canal de participación del sector empresario en el proceso de integración regional ha seguido siendo el nacional, donde existen mecanismos formales o informales de interacción público-privada ya establecidos.

El MERCOSUR también ha contado con una Secretaría Administrativa (SA) creada por el Artículo 15 del Tratado de Asunción como órgano subordinado al GMC. A fines del 1994 el POP reglamentó su funcionamiento como órgano institucional del MERCOSUR. Las funciones originales de la SA se limitaban a la guarda de documentos, pero gradualmente se extendieron a otras actividades como el control del cumplimiento de los objetivos del Cronograma de Las Leñas de 1992.<sup>7</sup> A partir del POP las funciones y atribuciones de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) se extendieron a la publicación y difusión de las normas adoptadas (incluyendo la edición del Boletín Oficial del MERCOSUR), a la organización de los aspectos logísticos de las reuniones de los órganos de gobierno, a la provisión de información sobre el progreso en el proceso de

---

<sup>7</sup> El Cronograma de Las Leñas, aprobado en la cumbre presidencial de mediados de 1992, consistía en un conjunto de medidas dirigidas a lograr la armonización de las políticas económicas y sectoriales antes de la finalización del “período de transición” (31/12/94). El Cronograma establecía metas y plazos específicos para cada uno de los sub-grupos de trabajo del GMC.

internalización de las normas en los Estados Partes y al registro de las listas nacionales de árbitros y expertos. En 1997 la SAM se organizó en cuatro sectores (Normativa, Documental, Administración e Informática). El cambio más significativo, sin embargo, se produjo en el año 2002 cuando a través de la Decisión 30/02 se dispuso la gradual transformación de la SAM en un órgano técnico dotado de “plena capacidad operacional”. El proceso que siguió a esta decisión ha sido muy revelador de las ambigüedades y la reticencia de los gobiernos nacionales a compartir responsabilidades con órganos no integrados por representantes de los Estados Parte. Del mismo modo, ha puesto de manifiesto la resistencia de los órganos comunitarios inter-gubernamentales a permitir que las instancias técnicas mejoren la transparencia, incrementen la calidad de las decisiones y provean de una “visión común” sobre el proceso de integración regional.

Ejemplos de tales resistencias fueron la Resolución 16/04, por la que se estableció que las demandas de trabajo técnico que se formulen a la Secretaría del MERCOSUR deberían someterse previamente al consenso de los órganos decisorios y no involucrar “cuestiones que fueran objeto de controversias entre los Estados Parte”. En otro episodio igualmente revelador, el Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR dado a conocer en julio de 2004 fue retirado de la página *web* oficial y re-clasificado como reservado por decisión del GMC. El Segundo Informe Semestral que debería haberse publicado en diciembre de 2004 no llegó ni siquiera a considerarse integralmente por los órganos decisorios.

Esta compleja estructura de gobierno fue complementada en el año 2003 con la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) (Decisión 11/03). La CRPM reúne a las representaciones diplomáticas de los Estados Parte ante la sede del MERCOSUR en Montevideo e incluye una Presidencia dotada de funciones de representación internacional. La CRPM no tiene capacidades decisorias pero sí de propuesta. En la práctica, la CRPM se ha transformado en un nuevo ámbito de acción inter-gubernamental, reproduciendo la filosofía institucional vigente en el MERCOSUR (FESUR, 2004), pero sin un vínculo claro con el proceso de toma de decisiones. A pesar de su nombre, la CRPM no tiene funciones similares a las del COREPER en el caso de la Unión Europea (constituido por los representantes permanentes de los Estados miembros en Bruselas). El COREPER constituye una instancia clave de trabajo preparatorio para la toma de decisiones por parte del órgano inter-gubernamental de gobierno regional. En contraste, la composición y las atribuciones de la CRPM sugieren que su creación fue una respuesta coyuntural a una demanda política, más que un intento de racionalizar y fortalecer las deficientes instituciones de gobierno regional del MERCOSUR.

En síntesis, los órganos de gobierno del MERCOSUR muestran una baja eficacia producto de una estructura disfuncional en la que se confunden niveles de responsabilidad y se duplican atribuciones y mandatos. Adicionalmente, y dada la participación marginal del órgano máximo de toma de decisiones (el CMC) en la conducción y administración del proceso de integración, con frecuencia ha tendido a predominar una ausencia de orientación estratégica sobre áreas prioritarias para el proceso de negociación. Este vacío no fue llenado por el GMC, que constituye un órgano burocrático-institucional que reúne funcionarios nacionales de nivel medio y en el que ha

prevalecido una lógica de funcionamiento esencialmente “conservadora”.<sup>8</sup> En efecto, el GMC ha tenido un papel modesto en la promoción de iniciativas que mejoren los mecanismos de gobierno regional y en ocasiones su acción incluso se ha orientado a limitar la contribución que podrían hacer otros órganos (como la Secretaría Técnica o un ámbito de gestión parlamentaria). En los últimos años, la creación de nuevas instituciones (como la CRPM) o la reforma de las existentes (como la ST) o bien no ha contribuido a mejorar los mecanismos de gobierno regional o bien ha puesto de manifiesto un vasto campo de conflicto con los órganos inter-gubernamentales.

## **B. El proceso de creación de normas**

Como vimos en la sección 2.1, el proceso de creación de normas y toma de decisiones adoptado por el MERCOSUR se basa en el principio del consenso, lo que equivale a la concesión de poder de veto a cada uno de los Estados Parte. Sin embargo, los procedimientos de creación de reglas parecerían haber sido diseñados para otorgar una segunda (y menos transparente) oportunidad de veto a los gobiernos nacionales en relación a las decisiones tomadas (por consenso y por funcionarios nacionales) en los órganos de gobierno regional. Esta segunda posibilidad de veto surge de la ambigüedad del status legal de la “legislación secundaria” creada por los órganos del MERCOSUR. En efecto, de acuerdo a las disposiciones del POP en su artículo 40, a los efectos de asegurar la entrada en vigor simultánea de la “legislación MERCOSUR” en todos los Estados Partes las medidas adoptadas por los órganos serían aplicables 30 días después que la Secretaría Administrativa del MERCOSUR notificara a los Estados Partes su internalización en cada uno de ellos.<sup>9</sup> En base a su redacción, el Artículo 40 parece confundir la entrada en vigor de la “legislación MERCOSUR” como obligación para los Estados con la aplicación de dicha legislación a los particulares. Esta ambigüedad abre la puerta a diferentes interpretaciones sobre los efectos de un mismo acto legal (lo que en la práctica ocurrió en diferentes dictámenes producidos por el mecanismo de solución de controversias) y crea una asimetría jurídica que puede ir en contra del principio de reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes. Además, otorga una segunda oportunidad de veto a las autoridades nacionales.<sup>10</sup>

De hecho, uno de los principales problemas de la estructura de gobierno regional del MERCOSUR ha sido la falta de “incorporación” nacional de las normas producidas por los órganos regionales. De acuerdo a información elaborada por la Secretaría del MERCOSUR, entre enero del año 2000 y mayo del 2004 se incorporó sólo un 40% de las Decisiones del CMC, un 26% de las Resoluciones del GMC (GMC), y un 43% de las Directivas emitidas por la CCM que requerían de incorporación (Secretaría del MERCOSUR, 2004). Esta elevada “brecha de implementación” se suma al importante

---

<sup>8</sup> La calificación de la acción del GMC como “conservadora” no es valorativa, sino que intenta caracterizar un resultado prácticamente inevitable del nivel de responsabilidad política de quienes componen dicho órgano.

<sup>9</sup> Para una discusión más detallada de los fundamentos jurídicos, véase la contribución de Daisy Ventura en este mismo volumen.

<sup>10</sup> Para una discusión más detallada, véase Bouzas, Motta Veiga y Torrent (2002). Las Resoluciones emitidas por el GMC muestran un porcentaje global de incorporación del 49%, aunque la media de incorporación individual por los Estados oscila entre 71% y 79%.

acervo de normas no incorporadas heredadas de la década del noventa, situación que ha puesto claramente en cuestión la eficacia regulatoria del MERCOSUR.<sup>11</sup>

Los problemas del proceso de creación e implementación de normas adoptado por el MERCOSUR han sido atacados a través de medidas parciales que no han resuelto los obstáculos de fondo. Así, durante la segunda mitad de la década del noventa el GMC emitió varias Resoluciones, generalmente de carácter exhortativo, destinadas a mejorar los procedimientos del proceso de internalización. En el año 2002 la Decisión 20/02 estableció la obligatoriedad de realizar consultas previas a la elaboración de una norma con los órganos nacionales competentes, como modo de asegurar la ausencia de incompatibilidades con el orden jurídico interno e involucrar a los órganos correspondientes en el diseño de las normas que luego deberían implementar. El objetivo de este proceso de consulta previa (reducir el número de normas en condiciones de enfrentar problemas de internalización) puede reducir la “brecha de implementación”, pero no necesariamente contribuirá a mejorar la eficacia del proceso de producción de reglas necesario para desarrollar un proceso de integración profunda.

En la misma línea, en julio de 2004 la Decisión 22/04 sobre vigencia y aplicación de normas emanadas de órganos del MERCOSUR que no requieren aprobación legislativa, sentó nuevos principios para la vigencia de las normas aprobadas, pero sus efectos reales aún están por verse.<sup>12</sup> En efecto, esta Decisión deja abierta la duda sobre cuál será el procedimiento por el cuál las normas MERCOSUR, una vez vigentes, derogarán las normas nacionales de igual o menor jerarquía que se les opongan.<sup>13</sup>

En este campo el MERCOSUR muestra una diferencia sustantiva con el proceso de creación de reglas de la Unión Europea, y en particular con los institutos del “efecto directo” y la “aplicación inmediata” de las normas. En el caso de la UE, las Regulaciones tienen “aplicación inmediata”, pero no así las Directivas o la legislación primaria (como los Tratados). Las Regulaciones son el mecanismo legislativo en áreas como la política comercial, la pesca, la agricultura y las cuestiones monetarias. En otros campos, como la armonización de las políticas nacionales, las reglas se crean a través de Directivas que deben internalizarse (y no tienen “aplicación inmediata”). La obligación de internalización, sin embargo, existe desde el momento en que la norma se crea y ésta es aprobada, ya sea a través de un procedimiento que requiere unanimidad o mayorías calificadas. Algunos aspectos de las Directivas (que no tienen “aplicación inmediata”) pueden, en cambio, tener “efectos directos” sobre los individuos. En efecto, cuando su

---

<sup>11</sup> De acuerdo a cómputos del gobierno argentino, entre los años 1991 y 2004 los órganos del MERCOSUR adoptaron un total de 1152 normas que requerían de internalización. De este total, sólo 52% fue internalizado por los cuatro Estados Partes.

<sup>12</sup> Esta Decisión, que debía implementarse en un plazo de 90 días, estableció que toda norma MERCOSUR deberá incluir su fecha de entrada en vigor. Después de elaborada y adoptada de conformidad con lo establecido en la Decisión CMC 20/02, las normas MERCOSUR deberán publicarse en los respectivos diarios oficiales nacionales 40 días antes de la fecha prevista para su entrada en vigor. La publicación de la norma en el diario oficial implicará la incorporación de la norma al orden jurídico nacional, dejando sin efecto las normas de menor o igual jerarquía que se les opongan.

<sup>13</sup> Todas las reformas intentadas (ya sea a través de Resoluciones del GMC o Decisiones del CMC) enfrentan el mismo problema: ninguna norma de derecho derivado puede superar el esquema previsto en el tratado original, establecido por el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto (POP). Por lo tanto, resulta difícil prever una mejora significativa del procedimiento de internalización sin una reforma de los tratados constitutivos o una reglamentación del POP.

contenido es claro, preciso e incondicional una determinada provisión puede invocarse en una determinada jurisdicción para cuestionar una norma contradictoria con la directiva.<sup>14</sup>

Hasta fines del año 2002 el Consejo Mercado Común había tomado un total de 46 Decisiones que expandían la cobertura del Tratado de Asunción y que estrictamente constituían piezas de “legislación primaria”, ya que requerían ratificación parlamentaria. A principios del año 2005 muchos de estos textos seguían sin haber sido ratificados por los Parlamentos, como es el caso de los Protocolo de Buenos Aires sobre Promoción y Protección de las Inversiones Intra-regionales (1994), el de Colonia sobre Promoción y Protección de Inversiones de Terceras Partes (1994), el de Fortaleza de Defensa de la Competencia (1996) o el de Montevideo sobre Comercio de Servicios (1997). De hecho, el desempeño del MERCOSUR en materia de creación de reglas en el caso de normas que requieren sanción legislativa no ha sido mejor que en caso de normas que no la requieren. Por el contrario, la ampliación “horizontal” de la agenda del MERCOSUR ha multiplicado el número de reglas que permanecen sin adopción nacional.<sup>15</sup>

Este resultado refuerza la idea de que la CPC ha tenido una baja eficacia en el proceso de ratificación de la “legislación primaria” e internalización de normas que requieren la participación del Congreso. Siguiendo el enfoque exhortativo típico del MERCOSUR, en el año 2003 el CMC y la CPC firmaron un Acuerdo Inter-Institucional por el cual el primero se comprometía a consultar a la CPC en aquellas materias que requirieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes. Entretanto, la CPC se comprometía a impulsar la internalización de la normativa MERCOSUR adoptada con el consenso de la CPC. Hasta el momento, este entendimiento exhortativo no ha tenido efectos visibles. Como se señaló, no resulta claro en que medida las reformas actualmente en consideración en los mecanismos de representación parlamentaria podrán contribuir a resolver estos problemas.

### C. La solución de controversias

El mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR también ha estado sesgado hacia la búsqueda de soluciones diplomáticas o negociadas, más que a la aplicación de reglas y principios legales. Los procedimientos para la solución de controversias fueron establecidos con carácter transitorio por el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC) en 1991 y reemplazados por el Protocolo de Olivos que entró en vigor en 2004 (también como mecanismo transitorio). El Protocolo de Brasilia incluyó tres procedimientos alternativos para la solución de diferencias, dos de ellos orientados a la negociación (las consultas y los reclamos) y el tercero de tipo arbitral. En los primeros años de vigencia los Estados parte utilizaron intensamente el mecanismo de consultas, especialmente como una vía para el intercambio de información y la adaptación en temas no fundamentales. La utilización de este mecanismo decayó sensiblemente

<sup>14</sup> La Corte Europea de Justicia ha establecido que las Directivas tienen “efecto directo”, por lo que los individuos pueden invocarlas en acciones contra los Estados. Los Estados también pueden ser demandados por daños producidos por la no internalización de una Directiva (Craig and De Búrca, 2003)

<sup>15</sup> Esto puede deducirse del hecho de que las *Decisiones* del CMC que necesitan incorporación son las que menos han avanzado (61% de ellas no están incorporadas). En algunos casos, por ejemplo, se establecen mecanismos de cooperación y consulta que suponen una armonización previa entre las agencias involucradas de cada uno de los países.

posteriormente, especialmente durante el período de conflictos comerciales agudos que siguió a la devaluación del Real en 1999. Entre las debilidades del procedimiento de consultas se ha destacado su lentitud, la falta de transparencia (no hay informes públicos sobre la sustancia de las consultas) y las limitaciones que enfrenta la participación directa del sector privado.

El procedimiento de reclamos fue utilizado con mucha menos frecuencia que el de consultas. Su principal debilidad reside en el hecho de que la resolución de los conflictos requiere alcanzar consenso a nivel de la CCM o del GMC. Como se trata de temas en disputa es improbable que los reclamos puedan resolverse en base al principio de consenso, lo que explica que varias de las disputas subyacentes hayan terminado en el mecanismo arbitral del PBSC. La operación de este último también ha enfrentado problemas. El primero ha sido la posibilidad de extender sin límite la etapa de negociación previa al arbitraje. El segundo ha sido el carácter *ad hoc* de los paneles, lo que ha conspirado contra la creación de un cuerpo común de interpretación. El tercero ha sido que los tribunales *ad hoc* han estado limitados a tratar exclusivamente las disputas para las que fueron convocados, lo que inhibe la posibilidad de que desarrollen tareas de control de legalidad.<sup>16</sup> Finalmente debe mencionarse el problema de la implementación de las determinaciones y del diferente significado que en cada contexto constitucional nacional tiene el concepto de “decisión final y obligatoria”.

Para enfrentar algunos de estos problemas, en el año 2002 los Estados Parte del MERCOSUR suscribieron el Protocolo de Olivos (PO) en reemplazo del PBSC. El PO entró en vigencia en 2004 y sus mayores innovaciones fueron el establecimiento de la obligación de elegir foro para la solución de una controversia (evitando así el recurso simultáneo a dos foros simultáneos), el establecimiento de mecanismos más expeditos para tratar temas de naturaleza técnica, la reducción en el tiempo necesario para recurrir al arbitraje cuando no se alcanzare un acuerdo a través de la negociación, la creación de un tribunal permanente de apelación y la posibilidad de que este tribunal emita opiniones frente a consultas específicas. Estos cambios introdujeron innovaciones importantes en el funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias, aunque su eficacia sólo podrá comprobarse con el paso del tiempo. Sin embargo, los mecanismos establecidos por el PO no han resuelto plenamente el problema de la inexistencia de una instancia jurisdiccional que otorgue más certidumbre legal al proceso de integración regional.

En resumen, el ámbito de la solución de controversias es probablemente aquél en el que el MERCOSUR ha realizado los mayores progresos hacia estructuras de gobierno regional más eficaces. No obstante, persisten importantes debilidades entre las que destacan la subsistencia de tribunales arbitrales *ad hoc* (con el riesgo de pluralidad de derechos aplicables y no jerarquizados, dificultando así la recepción de las determinaciones de los tribunales por los respectivos derechos internos), la opción de foro (que abre la puerta para la revisión de las normas del MERCOSUR por otros órganos) y el carácter opcional y no obligatorio de las consultas formuladas por los tribunales nacionales. Un tema pendiente, que no ha sido atacado por el PBSC ni el PO,

---

<sup>16</sup> Todo sistema de creación de reglas consistente debe incluir un mecanismo para comprobar la legalidad del procedimiento y el contenido de su producción normativa. En el proceso de integración europeo este control lo ejerce mayoritariamente el Tribunal Europeo de Justicia. Los tribunales *ad hoc* del MERCOSUR no tienen esta competencia.

es el de la posibilidad de iniciar acciones frente al incumplimiento de sus obligaciones por un Estado Parte. La experiencia europea indica que la mayor parte de las acciones por incumplimiento son iniciadas o bien por particulares o bien por los órganos comunitarios. Dado que ninguno de estos dos recursos existen en el caso del MERCOSUR, las acciones por incumplimiento han estado en la práctica limitadas a la acción de un estado contra otro. El establecimiento de un procedimiento por el cual algún órgano comunitario tenga competencia para iniciar acciones por incumplimiento por parte de un Estado también sería un mecanismo que podría fortalecer los instrumentos de *regional governance*, aún sin modificar el proceso de toma de decisiones por consenso en los órganos de gobierno.

### III LAS INSTITUCIONES DEL MERCOSUR COMO “VARIABLES DEPENDIENTES”

Como vimos en la sección anterior, los órganos de gobierno, los mecanismos de creación de reglas y los procedimientos de solución de controversias del MERCOSUR fueron creados para que los gobiernos nacionales –especialmente los poderes ejecutivos– mantuvieran un estricto control sobre el proceso de integración, resignando cuotas mínimas de autonomía y discrecionalidad en la formulación de políticas. Mientras los gobiernos nacionales persiguieron objetivos consistentes y se limitaron a implementar los compromisos iniciales de carácter automático (como la eliminación de aranceles), este modelo de gobierno regional fue bastante eficiente. Ante la emergencia de conflictos la participación directa de los Presidentes permitió romper *impasses* y encontrar soluciones pragmáticas y de compromiso. En forma consistente con esta interpretación Malamud (2003) sostiene que “entre 1985 y 2000, el *inter-presidencialismo* estimuló la integración en vez de obstaculizarla, a pesar de las turbulencias que se manifestaron en los últimos años de este período”. La aparente eficacia de este mecanismo de gobierno estaría asentada en el rol preponderante de los líderes del Ejecutivo en los sistemas políticos domésticos.

Este modelo de gobierno regional, sin embargo, enfrentó rendimientos decrecientes con el paso del tiempo y su eficacia para promover un proceso de integración profunda fue puesta claramente en entredicho. De hecho, los episodios cada vez más frecuentes de fragmentación del mercado, ineficacia regulatoria y crisis de legitimidad de los órganos de gobierno regional del MERCOSUR han planteado la pregunta de si el modelo institucional vigente resulta incluso consistente con un proceso de integración superficial. En efecto, si es verdad que la forma de los regímenes políticos internos (el presidencialismo) y los incentivos nacionales para cooperar empujan en la dirección de instituciones de gobierno regional como las que han prevalecido en el MERCOSUR, no hay duda que las ambiciones y perspectivas del proceso de integración regional han sido sobredimensionadas.

En el campo de las relaciones internacionales y de la teoría política existen dos visiones polares sobre los determinantes del proceso de creación de instituciones internacionales. Para los realistas, neo-realistas e inter-gubernamentalistas conceptos tales como el poder, la hegemonía, el liderazgo y las ganancias relativas constituyen las claves para entender

el proceso de creación de instituciones. En contraste, los funcionalistas y neo-funcionalistas subrayan la necesidad de tomar en consideración el interés por dar respuesta a demandas funcionales específicas. De acuerdo a esta visión, los incentivos para cooperar, reducir los costos de transacción y desarrollar regímenes regulatorios comunes estarían en proporción directa a la intensidad de la interdependencia económica.

Al ver a estos dos enfoques como alternativos probablemente se pierde de vista muchas de las *nuances* intrínsecas a la complejidad de un proceso como la integración regional. Así, Mattli (1999) intentó integrar ambos enfoques en una visión ecléctica que los concibe como modos complementarios de explicar los factores de “oferta” y “demanda” que influyen sobre la creación de instituciones regionales. De este modo, las teorías funcionalistas y neo-funcionalistas echarían luz sobre aquellos factores que afectan la “demanda” por instituciones regionales. Para estas teorías los gobiernos no son los únicos actores relevantes, ni los más importantes, en los procesos de integración regional. En efecto, los procesos de integración regional parten de un *core area* desde la que transmiten influencias a otros ámbitos (*spill-overs*), expandiendo el número de actores involucrados y conduciendo a procesos de cambio institucional que adquieren autonomía (Haas, 1958).

Sin embargo, para que la lógica funcional opere en la práctica, los actores políticos domésticos deben tener la voluntad y la capacidad de acomodar y dar respuesta a las presiones que empujan hacia la integración y que se realimentan con su profundización. En esta perspectiva, las visiones realistas, neo-realistas e inter-gubernamentalistas ayudarían a entender las debilidades y fortalezas de las condiciones de “oferta” que están detrás del establecimiento de instituciones regionales exitosas. Para autores como Moravcsik (1998) la integración es el resultado de negociaciones entre Estados a partir de la identificación de ciertos intereses nacionales concretos. En este proceso la política doméstica resulta fundamental para comprender la política regional y la acción de los Estados está básicamente orientada a no comprometer sus competencias clave, enfatizando el desarrollo de instituciones y mecanismos decisivos de naturaleza intergubernamental.

En Bouzas y Soltz (2001) aplicamos este enfoque ecléctico al análisis del proceso de creación de instituciones de gobierno regional en el MERCOSUR.<sup>17</sup> Dado el fuerte estímulo reactivo que está en el origen de la creación del MERCOSUR, cabría esperar que las condiciones de “oferta” y “demanda” para la creación de instituciones regionales sustantivas no fueran especialmente propicias.<sup>18</sup> Por una parte, en el MERCOSUR las

---

<sup>17</sup> Mattli (1999) también sostiene que para tener una visión integral de los incentivos y las dinámicas de la integración regional es necesario tomar en consideración que la discriminación es también un proceso reactivo estimulado por consideraciones defensivas y efectos dominó. En la medida que los acuerdos reactivos se caracterizan por condiciones internas débiles de oferta y demanda, sus perspectivas de éxito son limitadas. Según Mattli las respuestas reactivas son de dos tipos: a) la “primera respuesta integrativa” ocurre cuando los estímulos reactivos inducen a un *outsider* a incorporarse a un proceso de integración en marcha; b) la “segunda respuesta integrativa” tiene lugar cuando dos o más *outsiders* deciden constituir su propio agrupamiento regional.

<sup>18</sup> En la década de los ochenta los gobiernos de la Argentina y Brasil alentaron un proceso de integración bilateral basados en la convicción de que compartían problemas comunes de inserción internacional y de que ambos países corrían el riesgo de quedar “aislados” de las tendencias integracionistas prevalecientes en la economía mundial. Nuevos incentivos defensivos fueron creados a principios de los noventa por la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y por la gradual expansión de la cooperación de la Unión Europea con los países del Este.

demandas funcionales para reducir la fragmentación de mercados o promover la armonización de políticas son débiles. Esta debilidad es resultado, a su vez, del bajo nivel y la asimetría de las relaciones de interdependencia que caracterizan a los países de la región. Las consideraciones de “demanda” que estimulan un diseño institucional “ligero” se refuerzan cuando se consideran las condiciones de “oferta”. En efecto, dada la dimensión de las asimetrías de tamaño entre los Estados Parte no resultan obvios los incentivos para desarrollar mecanismos institucionales que impliquen una reducción en la autonomía de políticas, especialmente en el caso de Brasil. Instituciones más centralizadas, “independientes” y con capacidad de generar reglas más efectivas habrían reducido la discrecionalidad de los políticos y los funcionarios nacionales en un contexto de interdependencia baja y asimétrica, volatilidad económica y preferencias nacionales no totalmente convergentes (Bouzas, 2001). Así, la debilidad de las condiciones de “demanda” se refuerza por consideraciones propias del lado de la “oferta”, ayudando a explicar porqué en el MERCOSUR ha prevalecido una institucionalidad “ligera” en la que predomina la negociación y la discrecionalidad por encima de las reglas.

Durante el período 1991-98 las economías del MERCOSUR incrementaron su interdependencia de manera bastante rápida, partiendo de niveles comparativamente bajos en relación a otros acuerdos preferenciales como la UE o el TLCAN. Si bien este proceso podría haber incrementado los incentivos para desarrollar un proceso de integración más profundo y la reforma institucional consiguiente, la crisis que siguió a la devaluación del Real en 1999 produjo una fuerte caída en los flujos de comercio intra-regional y abrió la puerta a un período de tensiones agravado por fuertes diferencias nacionales en las preferencias reveladas de política, tanto en el ámbito macro como microeconómico.<sup>19</sup> En efecto, mientras la Argentina siguió con su sistema de caja de conversión y un tipo de cambio nominal fijo, Brasil pasó a un régimen cambiario de flotación sucia. En el plano de las políticas industriales también se expresaron importantes diferencias en el grado de activismo, intervención y transferencias internas de cada gobierno nacional. La evidencia del aumento en la importancia de los efectos recíprocos como consecuencia de la creciente interdependencia podría haber operado como un estímulo de demanda al cambio institucional y la profundización del proceso de integración.

Sin embargo, esto en la práctica no ocurrió. Si bien la interdependencia se incrementó considerablemente hasta 1998, ésta continuó siendo relativamente baja y muy asimétrica. Lo que es aún más importante, esta asimetría se profundizó notablemente durante el período que siguió a la crisis. Así, en el año 2004 el ratio de exportaciones al MERCOSUR como proporción de las exportaciones totales había vuelto, en el caso de Brasil, a los niveles alcanzados cuando se firmó el Tratado de Asunción en 1991.<sup>20</sup> A partir del año 2002 la reducción de las divergencias en las preferencias reveladas de política (especialmente en el plano de la política cambiaria) creó un contexto más

---

<sup>19</sup> Para un análisis sobre la evolución de la demanda de coordinación en el período de aumento de la interdependencia regional, véase Lavagna (1996)

<sup>20</sup> En efecto, en el año 2004 la participación de las exportaciones brasileñas al MERCOSUR en las exportaciones totales de Brasil alcanzaba apenas a 9.2%, en comparación con una tasa promedio de 17.2% en el bienio 1987-88. En el bienio 1991-92 esta relación había sido en promedio 9.3%. En términos agregados, el ratio de importaciones intra-regionales a exportaciones totales había aumentado de 11.1% en 1991 a 13.8% en 2004, después de haber alcanzado 25% en el año 1998.

favorable, pero en un marco en donde otro tipo de asimetrías (estructurales y de política) se había agravado.

Precisamente en los momentos más álgidos de la crisis, al papel de las instituciones regionales fue relativamente marginal. La agudización del conflicto volvió a poner en manos de la “diplomacia presidencial” el manejo de las situaciones problemáticas, pero con una efectividad decreciente debido a la prevalencia de visiones diferentes y a la ausencia de un foco y objetivos comunes para el proceso de integración. Los sucesivos intentos de “relanzamiento” del MERCOSUR no pasaron de un inventario de temas pendientes de solución, sin que la fijación de cronogramas pudiera suplantar la inexistencia de mecanismos efectivos de construcción de consensos, toma de decisiones e implementación de reglas. Desde entonces el MERCOSUR ha carecido de un foco estratégico y las prioridades se han diluido en un contexto de creciente indefinición sobre los propósitos comunes.

#### **IV GOBIERNO REGIONAL Y ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES**

Robson (1998) resume los argumentos para establecer mecanismos de tratamiento de las asimetrías estructurales en tres puntos principales, a saber: 1) no todas las áreas de una región integrada pueden ganar como consecuencia de la extensión del mercado y la existencia de asimetrías puede favorecer una distribución desigual de costos y beneficios, 2) por muchas razones las disparidades regionales pueden persistir o ampliarse por un período prolongado de tiempo, y 3) no hay ninguna presunción de que regiones que muestran fuertes asimetrías estructurales vayan necesariamente converger con el correr del tiempo. A nivel nacional, los argumentos tradicionales a favor de la implementación de políticas específicas para tratar las asimetrías estructurales se fundamentan en la existencia de fallas de mercado que resultan en una asignación subóptima de recursos (por ejemplo, si el trabajo no es perfectamente móvil podrá generarse desempleo).<sup>21</sup>

Además de las razones económicas pueden existir consideraciones sociales y políticas que respalden la implementación de políticas regionales, tales como evitar tensiones políticas, migraciones masivas, y otros procesos eventualmente traumáticos. Estas mismas consideraciones también operan en el contexto de procesos de integración regional. No obstante, en el caso de un proceso de integración debe también responderse a la pregunta de por qué razón la responsabilidad por aquellas políticas debería recaer en un órgano regional y no en las autoridades nacionales. El consenso es que habrá un papel específico para una política regional comunitaria cuando se trate de: 1) prevenir que las ayudas regionales distorsionen la competencia, 2) asegurar que las políticas sectoriales comunitarias no agraven los problemas regionales, o 3) permitir que las políticas regionales contribuyan más eficazmente a reducir las disparidades en toda la comunidad.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Las políticas regionales no sólo pueden justificarse en la necesidad de “internalizar” externalidades negativas. En efecto, la existencia de externalidades positivas (también una “falla de mercado”) puede justificar la implementación de políticas regionales que aumenten la oferta del bien o del servicio por encima de lo que mercado asignaría de manera sub-óptima. Este trabajo, sin embargo, no se ocupa de las políticas regionales en general, sino de aquellas dirigidas a tratar los efectos de las asimetrías.

<sup>22</sup> La relación entre las ayudas regionales y la competencia se trata exhaustivamente en Wishlade (2003)

A pesar de estos argumentos a favor, la evidencia empírica sobre el impacto de las políticas regionales sobre las asimetrías estructurales no es concluyente. Hay evidencias de que las transferencias pueden mejorar la situación de las regiones y sectores más desfavorecidos mientras dichas transferencias existen, pero no hay garantía de que los beneficiarios podrán mantener su posición y el ritmo de crecimiento cuando aquéllas cesen. En efecto, la identificación de políticas efectivas que puedan aumentar el ritmo de crecimiento de las regiones más atrasadas de manera autónoma y sostenida sigue siendo un tema abierto a la investigación y el aporte de evidencia más concluyente. En la UE el enfoque utilizado ha privilegiado el desarrollo de instrumentos regionales, probablemente estimulado tanto por consideraciones políticas como económicas (la promoción de la cohesión como un objetivo activamente perseguido ha tenido un indudable papel legitimante). En otros procesos de integración regional como el TLCAN, la perspectiva dominante ha puesto mucho más énfasis en los mecanismos de mercado y en las políticas nacionales como instrumentos de estímulo a la convergencia.

La experiencia del MERCOSUR se asimila bastante al paradigma del TLCAN. En efecto, a pesar de las significativas asimetrías estructurales que caracterizan a las economías del agrupamiento regional, desde su creación los Estados Parte evitaron adoptar políticas explícitas que tuvieran como objetivo reducir las desigualdades entre regiones y/o países (Bouzas, 2003). En efecto, desde la firma del Tratado de Asunción el MERCOSUR no contó con nada equivalente a una política regional ni se planteó el propósito de tenerla. De hecho, el Tratado de Asunción ni siquiera reconoció el principio formal de trato especial y diferenciado que había formado parte de la tradición normativa de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así como de las demandas de todos los Estados Partes en el régimen del GATT. Por el contrario, su Artículo 2 afirmó explícitamente que: “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”.

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

Al final del Programa de Liberalización Comercial, cuando los Estados Parte adoptaron el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera y comenzaron a implementar el Arancel Externo Común (AEC) también se reconocieron algunas diferencias puntuales de

trato.<sup>23</sup> De nuevo, los instrumentos utilizados fueron un mayor número de excepciones temporarias al libre comercio intra-regional, un año adicional para que Paraguay y Uruguay concluyeran el Régimen de Adecuación Final, un mayor número de excepciones temporales al AEC y plazos más largos para eliminar todas las excepciones nacionales para Paraguay. Asimismo, se admitieron plazos más extensos para la convergencia al AEC en bienes de capital (900 productos) para Paraguay (2006 en vez de 2001) y en los sectores informático y de telecomunicaciones (220 productos) para Paraguay y Uruguay (2006 en vez de 2001).

Todos estos mecanismos, sin embargo, tuvieron carácter excepcional y su vigencia fue transitoria. Esta concepción comenzó a ser cuestionada más abiertamente en los últimos años, cuando el tema de las asimetrías estructurales se puso sobre la mesa de negociación de manera más vigorosa que en cualquier otro momento del pasado. En efecto, en el primer semestre del año 2003 el gobierno de Paraguay presentó formalmente una propuesta para el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR. A partir de esa iniciativa se aprobaron varias Decisiones, entre las que destacan la Decisión 27/03 (que promovió la realización de estudios para el establecimiento de fondos estructurales), la Decisión 28/03 (que dispone que se promueva la obtención de un tratamiento especial para Paraguay en las negociaciones externas que lleve adelante el MERCOSUR), la Decisión 29/03 (que establece un contenido de origen diferenciado para Paraguay), y las Decisiones 31/03 a 34/03 (que establecen tratamientos arancelarios especiales y regímenes especiales de importación para Paraguay y Uruguay) (Secretaría del MERCOSUR, 2004). Como derivación de la Decisión 27/03, en la cumbre presidencial de diciembre de 2004 los Estados Partes convinieron la creación de un Fondo de Convergencia Estructural. La creación de este Fondo ha tenido un simbolismo político más que un significado económico, por cuanto cuenta con una asignación presupuestaria muy modesta y algunas de sus disposiciones fundamentales están todavía por acordarse.

Es importante subrayar que en el caso del MERCOSUR la aplicación de políticas de discriminación negociada y la creación de fondos regionales para compensar las asimetrías estructurales enfrentan obstáculos más serios que en experiencias de integración regional como la UE.<sup>24</sup> En primer lugar, los cuatro Estados parte del MERCOSUR son países en desarrollo de ingresos per capita medios o bajos en los cuales la disponibilidad de recursos para la realización de transferencias es limitada. En segundo lugar, las cuestiones distributivas son especialmente conflictivas porque los cuatro países tienen graves problemas de desigualdad interna. Medido por su producto per capita la región más pobre del MERCOSUR se encuentra en el territorio del socio mayor (el Nordeste brasileño), mientras que uno de los países menores del bloque (Uruguay) registra un producto per capita más alto que el promedio regional. Esta configuración plantea dificultades para identificar los países/regiones candidatos a ser contribuyentes y/o beneficiarios netos. En tercer lugar, los argumentos de cohesión no han jugado hasta hoy el papel que desempeñaron en el proceso de integración europeo. Finalmente, los Estados Parte (y especialmente Brasil) han mostrado una fuerte resistencia a la

---

<sup>23</sup> La extensión de los programas nacionales de admisión temporaria hasta 2006 (luego prorrogado hasta el 2010) también puede considerarse como una concesión a las economías pequeñas, especialmente Uruguay, aunque todos los estados miembros aprovecharon sus beneficios.

<sup>24</sup> Para algunos indicadores básicos de asimetrías en el MERCOSUR, véase Bouzas (2005)

centralización de competencias en una autoridad comunitaria incluso en áreas menos conflictivas y con menores impactos distributivos que los fondos regionales.

El único instrumento con una perspectiva regional que estuvo presente en el MERCOSUR desde un comienzo, como un instrumento ideal más que efectivo, fueron los Acuerdos Sectoriales. Los Acuerdos Sectoriales fueron una “herencia” del enfoque adoptado por el Programa de Intercambio y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB) de mediados de los ochenta, en donde se privilegiaba un enfoque de comercio administrado y complementación productiva implementado sobre la base de entendimientos sectoriales. Cuando se reemplazó el enfoque gradualista y sectorial del PICAB por la liberalización completa del intercambio de bienes en un plazo breve (sin la paralela armonización o coordinación de otras políticas)<sup>25</sup>, se mantuvo vigente el instrumento de los Acuerdos Sectoriales. No obstante, este instrumento no fue prácticamente utilizado durante la década del noventa, con excepción del acuerdo automotriz.<sup>26</sup>

Un enfoque similar al de los Acuerdos Sectoriales volvió a reflotarse parcialmente con la creación de los Foros Sectoriales de Competitividad, primero a nivel nacional (donde Brasil fue pionero) y luego a nivel regional. A pesar de que hasta el momento el número de iniciativas es bajo y los recursos muy limitados, los foros pueden contribuir al desarrollo de redes empresarias y a la consolidación de cadenas de valor regional. No obstante, los foros presentan un problema común a todos los emprendimientos regionales del MERCOSUR, como es la asimetría entre los participantes (tanto en número como en dimensión económica). Los Estados Partes del MERCOSUR también han encarado actividades conjuntas de promoción comercial en terceros mercados, como un medio para reducir la incidencia de costos fijos y promover la cooperación inter-empresaria. En este campo la experiencia también ha sido modesta y limitada por la escasez de recursos, aunque ha habido un proceso gradual de aprendizaje sobre las ganancias potenciales de la cooperación.

## **V GOBIERNO REGIONAL Y ASIMETRÍAS REGULATORIAS**

Los desafíos de gobierno regional que enfrenta el MERCOSUR no se vinculan sólo y primariamente con el impacto y tratamiento de las asimetrías estructurales. También existen importantes asimetrías regulatorias y de política que generan “derrames” transfronterizos negativos y pueden requerir cierto grado de coordinación o armonización. Cuando son importantes, estos “derrames” pueden poner mucha presión para incrementar la protección a través de la aplicación de medidas no-arancelarias, con el consiguiente aumento en la fragmentación del mercado. Como lo ha demostrado la experiencia del MERCOSUR, el resultado será no sólo un freno en la profundización del proceso de integración sino incluso un retroceso.

Existen “derrames” transfronterizos con impactos sobre la asignación de recursos cuando la provisión de bienes públicos a través de acciones presupuestarias o regulatorias

---

<sup>25</sup> Esto se hizo primero entre Argentina y Brasil a través del Acta de Buenos Aires en 1990. Los procedimientos del Acta de Buenos Aires fueron adoptados sin modificación por el Tratado de Asunción en 1991.

<sup>26</sup> Estrictamente, hasta el año 2002 el Acuerdo Automotriz fue un acuerdo bilateral entre la Argentina y Brasil basado en la aplicación de políticas nacionales de comercio compensado.

nacionales tiene efectos que van más allá de las fronteras de los Estados que las implementan. Como consecuencia de esos “derrames” transfronterizos se producirán pérdidas de eficiencia, las que pueden contrarrestarse con políticas regionales destinadas a internalizar la externalidad que está en la causa del problema. Entre los ámbitos de política que tienen el potencial de generar “derrames” transfronterizos negativos destacan la contaminación y otros temas ambientales y las políticas de ayuda estatal (incluyendo la competencia fiscal). También pueden ocurrir “derrames” macroeconómicos como producto de la mayor interdependencia entre las economías nacionales provocada por la circulación más libre de bienes, servicios y factores de producción. Dichos “derrames” pueden servir de estímulo para la coordinación de las políticas macroeconómicas. Reflejando cierta endogeneidad, a medida que crece la interdependencia ese estímulo puede ir ganando peso y, eventualmente, conducir a una armonización efectiva de las políticas.

A pesar de que la preocupación sobre los “derrames” transfronterizos con efectos sobre la asignación de recursos ha estado presente desde los primeros tiempos del MERCOSUR, el tema fue abordado muy ineficazmente. Aún cuando el Artículo 1 del Tratado de Asunción reconoció de forma explícita el papel potencialmente problemático de las asimetrías de política, estableció un principio programático en lugar de un mecanismo específico para tratarlas. La cuestión fue retomada en la *Agenda de las Leñas* (1992), cuando los gobiernos de los Estados Partes reiteraron que la armonización de las políticas macroeconómicas y microeconómicas nacionales era un objetivo clave y fijaron un calendario para llevarla a cabo. En 1993, el documento “*Consolidación de la Unión Aduanera y Transición hacia el Mercado Común*” reconoció oficialmente que no iban a cumplirse los ambiciosos objetivos establecidos en la *Agenda de las Leñas* y en su lugar optó por fomentar la convergencia de las políticas comerciales y de otras medidas necesarias para implementar la unión aduanera. A partir de entonces se rechazaron todas las propuestas de armonización simultánea de todos los instrumentos de política comercial (como los aranceles, los incentivos a la exportación, las normas de origen para los productos excluidos del AEC, las zonas francas, las restricciones no arancelarias, etc) e incluso algunos subsidios gubernamentales. En contraposición, se hizo hincapié en la negociación y aplicación de un AEC. Las propuestas formuladas en su momento para la implementación de programas de ajuste estructural o para la extensión del “régimen de salvaguardia” más allá del período de transición (diciembre de 1994) tampoco fueron adoptadas.<sup>27</sup>

Después de 1995 los progresos siguieron siendo muy lentos, incluso en la tarea relativamente inocua de identificar las prácticas que podrían someterse a algún tipo de coordinación o armonización. Con un largo retraso, en 2001 se concluyó un inventario preliminar de incentivos públicos nacionales y subnacionales, el que incluía un listado de todas las medidas en vigor, su contenido, base legal, autoridad competente y criterios de elegibilidad. A pesar de que el inventario no contenía opinión alguna sobre los efectos de dichos incentivos ni evaluaba su importancia relativa, los resultados del mismo no se hicieron públicos.<sup>28</sup> La falta de progreso en el tratamiento de estos temas ha conducido a

---

<sup>27</sup> El Régimen de Adecuación Final que se implementó a partir de 1995 demostró ser un sustituto imperfecto y transitorio.

<sup>28</sup> Para un análisis más detallado, véase Bouzas (2005)

una creciente fragmentación del mercado, en buena medida como resultado de medidas unilaterales. En efecto, el uso a barreras no-arancelarias se hizo más frecuente después de 1999, cuando el margen de preferencia sobre los aranceles de NMF alcanzó el 100% para todo el universo de bienes (excepto automóviles y azúcar). Durante el año 2004, en particular, la Argentina implementó medidas especiales (incluyendo “acuerdos voluntarios de restricción de exportación”) a las compras de electrodomésticos, televisores, textiles y calzado brasileño.

El impacto negativo de los “derrames” de naturaleza macroeconómica también se puso en evidencia creciente a partir de finales de la década del noventa, cuando la intensidad de la interdependencia económica regional había aumentado considerablemente desde los bajos niveles que mostraba a comienzos del decenio. Aunque el nivel de interdependencia siguió siendo bajo en comparación con el de otros procesos de integración exitosos y los incentivos para coordinar han estado distribuidos muy asimétricamente, los “derrames” macroeconómicos que tuvieron lugar desde fines del decenio pasado han generado tensiones en el proceso de integración y puesto en cuestión no sólo las perspectivas de la unión aduanera, sino el propio libre comercio de bienes y servicios.

El tratamiento de las asimetrías regulatorias enfrenta dos opciones posibles, que no son mutuamente excluyentes. La primera es la armonización. Este es un camino muy exigente porque implica la convergencia o la asimilación de preferencias (además de capacidades institucionales y financieras equivalentes). Un segundo camino, aplicable en ciertos casos, es la supervisión centralizada de las políticas nacionales.<sup>29</sup> En el caso de la UE, las ayudas estatales siempre fueron consideradas pasibles de disciplinas comunitarias cuando se demostrara que distorsionaban la competencia. En este contexto, un órgano comunitario (la Comisión Europea) era el encargado de velar por la aplicación de una política de defensa de la competencia que desestimulara el uso de instrumentos de política que distorsionaran el mercado. Es importante destacar que estos dos enfoques no son necesariamente sustitutos. De hecho, un enfoque de armonización (por ejemplo, la prohibición de ciertas prácticas muy distorsivas como los subsidios a la exportación) puede coexistir con el desarrollo de mecanismos de supervisión centralizada (por ejemplo, para el caso de las exenciones fiscales o los estímulos a la inversión). Hasta el momento el MERCOSUR no ha realizado progresos en ninguno de los dos campos<sup>30</sup>, aunque el tema ha aumentado su presencia en la agenda pública en los últimos años (aunque más no sea desde una perspectiva “defensiva”) (Delgado, 2004).

En efecto, en el año 2004 el gobierno argentino volvió a insistir en la adopción de mecanismos que permitan hacer frente a disparidades macroeconómicas y/o microeconómicas.<sup>31</sup> En particular, se propusieron tres mecanismos consistentes en una cláusula de adaptación competitiva, un mecanismo transitorio de resguardo del comercio frente a situaciones de fuerte asimetría macroeconómica y un código de trato a las

---

<sup>29</sup> En algunos temas el “principio de reconocimiento mutuo” (más que la supervisión centralizada de las políticas nacionales) puede operar como complemento de la armonización.

<sup>30</sup> De hecho, los subsidios a las exportaciones intrazona fueron prohibidos por la Decisión 10/94. Su implementación efectiva, sin embargo, ha sido problemática.

<sup>31</sup> Hasta octubre de 2005 ninguno de estos mecanismos se había puesto en marcha. Como se argumenta enseguida, el resultado fue una proliferación de medidas *ad hoc* de administración del comercio.

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

Desde 1994 formalmente no existe en el MERCOSUR un mecanismo de salvaguardias. La resistencia a implementar un procedimiento de este tipo se ha apoyado en el argumento, primariamente esgrimido por el gobierno brasileño, de que el mismo es inconsistente con el funcionamiento de una unión aduanera. Sin embargo, la reticencia a aplicar un mecanismo de ese tipo no ha servido para preservar la integración del mercado. Por el contrario, lo que ha estimulado es la aplicación de medidas no arancelarias y *ad hoc* sobre una base discrecional y poco transparente.<sup>32</sup> El funcionamiento de la unión aduanera, además, se estableció sin una coordinación paralela de las políticas industriales, sectoriales y macroeconómicas, tal como lo establecía el Tratado de Asunción, lo que ha dado lugar a demandas para el cumplimiento integral del Tratado de Asunción, o bien a la adopción de mecanismos para paliar sus consecuencias.

## VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este artículo analizamos los mecanismos de gobierno regional adoptados por el MERCOSUR y argumentamos sobre su debilidad para promover un proceso de integración profunda. En estas conclusiones subrayamos algunos de los puntos centrales del trabajo y formulamos recomendaciones específicas partiendo del reconocimiento de las limitaciones que impone la realidad. En vez de formular prescripciones que ignoren esas limitaciones (o nuestra percepción de ellas), me he inclinado por un enfoque más “conservador” que pueda tener utilidad práctica. Como se verá en lo que resta de esta sección, aún adoptando un enfoque “conservador” los desafíos que enfrenta el MERCOSUR demandarán una significativa inversión de recursos políticos y materiales. Parte de esa inversión deberá dedicarse a mejorar la capacidad de gestión de las instituciones de gobierno regional en una dimensión sin precedentes en la historia del MERCOSUR. El resto deberá orientarse a lograr avances sustanciales en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política. Sin ellos resultará imposible que el MERCOSUR progrese en forma sostenida hacia una integración económica más profunda. En el mejor de los casos, seguirá acomodándose a los altibajos del ciclo

---

<sup>32</sup> Durante el año 2004, por ejemplo, la Argentina estableció licencias de importación no automáticas para varios productos electrodomésticos brasileños, promovió varios acuerdos “voluntarios” de restricción de importaciones (como en calzado y textiles) y aplicó el AEC a las importaciones de televisores provenientes de la Zona Franca de Manaus.

económico alternando periodos de creciente interdependencia con otros de fragmentación del mercado.

Las dos primeras condiciones para poder enfrentar con eficacia estas exigencias es que los Estados Parte del MERCOSUR: a) reconstruyan una visión compartida de los objetivos del proceso de integración regional (incluyendo, por cierto, la ratificación de una vocación de integración profunda) y b) confirmen un compromiso interno con esa visión compartida. La fortaleza y efectividad de un proceso de integración (como de cualquier otra política pública) depende de su consistencia interna y de la convicción de los actores públicos y privados sobre la funcionalidad del mismo para sus objetivos. Desde mediados de la década de los noventa los Estados Partes del MERCOSUR y los principales actores del escenario regional parecen haber perdido de vista esa funcionalidad. Sin una respuesta a esta demanda, tanto en el plano regional como nacional, no habrá medidas instrumentales efectivas que permitan enfrentar los problemas de gestión del MERCOSUR que fueron puestos de relieve en este artículo.

Durante ciertos momentos “fundacionales” (el PICE en 1986, el Acta de Buenos Aires en 1990 o el Protocolo de Outo Preto en 1994) los gobiernos de los Estados Parte y otros actores regionales identificaron un conjunto de intereses complementarios que deseaban promover y para los cuales el MERCOSUR resultaba funcional. Si se descarta la hipótesis de un acuerdo frívolo debe suponerse que esa matriz de intereses complementarios existió, dio sentido al proceso de integración y permitió evaluar la conveniencia o inconveniencia de los *trade offs* enfrentados por cada uno de los Estado Parte. Por definición, dicha matriz es una construcción política cuya actualización/adaptación es un proceso continuo. Sin embargo, cuando se analiza lo ocurrido desde mediados de la década del noventa salta a la vista que esa actualización no se ha producido de manera eficaz. Por cierto, la identificación de una matriz de intereses complementarios se hace más difícil cuanto más difieren las preferencias de política entre los gobiernos. No obstante, aún en un contexto de preferencias divergentes la consideración crítica es que dichas preferencias no resulten inconsistentes. Estas cuestiones requieren de la reflexión y de una definición por parte de las élites políticas y económicas del MERCOSUR. Sin ella será imposible encarar con alguna perspectiva de éxito una mejora de los mecanismos de gobierno regional y del desarrollo del propio proceso de integración.

La reconstrucción del compromiso con una visión compartida del proceso de integración regional es una condición necesaria para superar la fase de parálisis, retroceso y crisis regulatoria que ha prevalecido en los últimos años. Sin embargo, no es en modo alguno una condición suficiente. En efecto, como se argumentó a lo largo del trabajo también es necesario fortalecer los mecanismos de gobierno regional y dar respuesta a algunas exigencias de política en el campo del tratamiento de las asimetrías. Basándose en el proceso de aprendizaje que se desarrolló durante la década del noventa, en lo que sigue se formulan algunas recomendaciones instrumentales orientadas a mejorar el desempeño y la efectividad en estos campos.

## **A. Reformas a los órganos de gobierno**

1. Si bien es posible que la “diplomacia presidencial” siga desempeñando un papel importante en situaciones críticas, no puede ser el recurso primario en condiciones normales. Sin embargo, los problemas de gobierno del MERCOSUR van mucho más allá del papel preponderante que ha tenido la “diplomacia presidencial”. La actual situación en que la responsabilidad política por la conducción del proceso de integración regional está diluida y recae, en la práctica, en un organismo de nivel medio con un sesgo fuertemente “conservador” debe revertirse. La responsabilidad política por el proceso de toma de decisiones debe restablecerse en la instancia de representación ministerial (el CMC), la que debe ajustar su compromiso y ritmo de trabajo a la densidad de la agenda regulatoria que el MERCOSUR tiene por delante. En este sentido, el CMC debería desarrollar sus reuniones con una frecuencia compatible con los objetivos que se han planteado para el proceso de integración. Esta reforma debería contribuir a establecer un mecanismo más transparente y legítimo de toma de decisiones, a reducir el espacio para la discrecionalidad y a limitar el trabajo carente de foco y prioridad que llevan adelante los órganos subordinados. El argumento que se esgrime con frecuencia de que los ministros están sobrecargados y carecen de tiempo para involucrarse más intensamente en los temas del MERCOSUR constituye la admisión expresa de la falta de prioridad y compromiso político de los gobiernos nacionales con el proceso de integración.

2. Para que el CMC pueda cumplir estas funciones con eficacia será necesario que los otros órganos (como el GMC, la CCM o la CRPM) desarrollen actividades propiamente preparatorias, poniendo fin a la actual superposición de responsabilidades. Esto supone revisar la estructura de órganos auxiliares de forma tal de hacerla consistente con las prioridades que se identifiquen. De esta forma, el proceso de integración volvería a tener un foco en las prioridades identificadas y el trabajo de los órganos auxiliares estaría orientado en base a un programa consistente.

3. En forma paralela a una delimitación más clara de las responsabilidades políticas y decisorias, a la concentración del poder de decisión y conducción en el ámbito del CMC y a la reforma de la actual estructura de subgrupos de trabajo y comités técnicos sería necesario fortalecer las instancias institucionales permanentes e independientes de los gobiernos. Estas deberían dotarse de procedimientos y recursos que les permitieran participar constructivamente del proceso de integración a través de la provisión de análisis técnicos, de una visión independiente y de una perspectiva regional. Esto requerirá aumentar los recursos, responsabilidades y autonomía de la Secretaría Técnica, la que debería tener capacidad propositiva, en una primera instancia no vinculante para los órganos decisorios. Sería conveniente, además, reforzar los recursos dedicados a mejorar la calidad de la producción normativa del MERCOSUR, los que deberían estar disponibles no sólo para la consulta por parte de los órganos del MERCOSUR, sino también para emitir opiniones reservadas según su propio entender.

## B. Reformas al proceso de creación de reglas

1. No existe ninguna solución para las debilidades del proceso de creación e implementación de reglas del MERCOSUR si su reforma no se acompaña de convicción y prácticas domésticas consistentes por parte de cada Estado Parte.

2. El mecanismo más idóneo sería la transferencia de competencias en campos específicos a un órgano de naturaleza inter-gubernamental cuyas decisiones no requerirían ser internalizadas por cada Estado Parte para tener efecto legal. Los obstáculos constitucionales para el funcionamiento de este tipo de mecanismos que se esgrimen en los casos de Brasil y Uruguay no parecen ser una barrera infranqueable, como lo demuestra la experiencia europea.<sup>33</sup> Del mismo modo, la participación de estos países en otros regímenes internacionales, como la Organización Mundial de Comercio, en los que se adquieren nuevos compromisos sin necesidad de ratificación parlamentaria, sugieren que el eventual conflicto no es irresoluble. Alternativamente, podrían adoptarse mecanismos sustitutos como los que se mencionan en el punto 4 más adelante.

3. Clarificar la relación entre “legislación primaria” y “secundaria”, dado que mucho de lo que en el MERCOSUR es considerado “legislación secundaria” son en la práctica tratados internacionales. La desventaja de los tratados internacionales como mecanismo de integración es su excesiva rigidez, ya que cada reforma de sus contenidos requiere un nuevo procedimiento de ratificación parlamentaria. Dado que los procesos de integración demandan flexibilidad normativa –especialmente en el enfoque adoptado por el MERCOSUR- el procedimiento de legislar a través de tratados internacionales resulta poco eficiente.

4. Algunas de las dificultades del proceso de internalización podría resolverse a través de la aplicación de un mecanismo de *fast track* para aquellas decisiones que requieran autorización legislativa. Si esto es factible en el caso de medidas que requieren acción legislativa, también debería serlo en el caso de aquellas que solo requieren decisiones ejecutivas. En esta línea, debería revocarse el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto que, en la práctica, otorga una segunda (y poco transparente) oportunidad de bloqueo a las autoridades nacionales en relación a las decisiones tomadas en los órganos comunitarios, inhibiendo la evolución de la legislación del MERCOSUR hacia una legislación comunitaria. Los procedimientos actuales también relevan de responsabilidad a los funcionarios nacionales que participan en los órganos del MERCOSUR, al darle garantías de que sus decisiones no tendrán efectos legales. Por consiguiente, parece razonable que hubiera un movimiento gradual hacia el principio de aplicación directa.

5. Debería establecerse un marco legal para que los Estados parte puedan excusarse transitoriamente de la aplicación de una medida. Para ello sería útil distinguir entre dos

---

<sup>33</sup> En los casos de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido, la admisión de la supremacía de la legislación comunitaria no fue incondicional ni automática (Craig and De Búrca, 2003). El caso más interesante tal vez sea el del Reino Unido, en donde el principio de soberanía parlamentaria no admite compromisos que anulen la posibilidad de revocación posterior (por consiguiente, todo acto legal comunitario con efectos en el Reino Unido sería derogable por una norma interna posterior). Aún así, la Ley de las Comunidades Europeas de 1972 y las interpretaciones judiciales posteriores permitieron hacer ambos regímenes compatibles, confirmando que los obstáculos constitucionales son esencialmente políticos y que normalmente habrá una forma práctica de superarlos sin la necesidad de una reforma constitucional.

situaciones, a saber: a) la adopción de regímenes comunes, y b) la autorización para excusarse transitoriamente de la aplicación de dichos regímenes comunes. En el primer caso podría seguir utilizándose el criterio del consenso para la toma de decisiones, en tanto que en el segundo sería posible aplicar mecanismos de votación por mayoría

### **C. El MERCOSUR y el tratamiento de las asimetrías**

1. El tratamiento de las asimetrías estructurales y de política en el MERCOSUR requiere la adopción de mecanismos comunes que operen con más eficacia que los arreglos institucionales vigentes hasta el momento. Como se señala en el trabajo, el tratamiento de las asimetrías estructurales plantea problemas distributivos intrínsecos a este tipo de políticas. En el caso del MERCOSUR éstos se agravan por las características de las economías que lo integran. No obstante, resulta difícil prever que el proceso de integración regional pueda avanzar hacia una mayor profundización sin un tratamiento más eficaz de esas disparidades.

2. Las políticas estructurales y de cohesión aplicadas por la Unión Europea pueden servir como una referencia para iniciativas similares en el MERCOSUR, teniendo adecuadamente en cuenta el hecho de que todos los Estados Partes son países en desarrollo con severos problemas de pobreza interna. En parte por esta razón, resultará necesario reservar un papel más importante a la provisión extra-regional de fondos. El financiamiento de proyectos regionales es todavía muy modesto y los créditos de los organismos multilaterales básicamente se conceden a los países individuales. Los organismos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial podrían asignar mayores recursos para financiar la provisión de bienes públicos regionales en áreas donde existen indivisibilidades o externalidades, como la inversión en infraestructura, el desarrollo de sistemas regionales de innovación o la coordinación macroeconómica (Porta 2004).<sup>34</sup> Por sus características, la provisión de estos bienes públicos debería realizarse a través de un mecanismo centralizado que privilegie las consideraciones técnicas y regionales por sobre las preocupaciones clásicas de los ámbitos de gestión inter-gubernamental

3. Otro ámbito de acción para amortiguar el efecto de las asimetrías estructurales sería el reforzamiento de la cooperación y coordinación de las políticas sectoriales y microeconómicas, tomando el espacio regional como un ámbito para el fortalecimiento de las cadenas de valor y la trama del tejido industrial. El mecanismo de los Foros Sectoriales de Competitividad es un vehículo que ya está en uso. Si bien su eficacia ha sido cuestionada, parte de los problemas parecen haber estado asociados la falta de recursos y al limitado compromiso nacional. También en este caso, el apoyo externo para la constitución de estos ámbitos de intercambio de información y coordinación podría desempeñar un papel relevante.

---

<sup>34</sup> Machinea (2004) sugirió que el desarrollo de fondos regionales financiados con recursos "externos" a la región podría constituir un poderoso mecanismo para aumentar los incentivos para la coordinación macroeconómica

4. A pesar de la importancia y los efectos de las asimetrías estructurales, el tratamiento de las asimetrías regulatorias parece ser aún más urgente. En la medida que no se produzca un proceso de convergencia espontáneo en las preferencias de política de los gobiernos de los Estados Parte, es imperativo implementar disciplinas comunes para tratar aquellas prácticas potencialmente más distorsionantes de la competencia. Estas disciplinas serían necesarias aún si todos los miembros se movieran hacia políticas más agresivas de apoyos estatales, a fin de limitar el riesgo de la competencia por subsidios. Para hacerlo resulta imperioso extender el ámbito de la política regional de defensa de la competencia (todavía incipiente) al campo de las ayudas estatales. Mientras que algunas de las medidas más distorsivas deberían identificarse y eliminarse (adoptando el enfoque de la armonización), aquéllas sobre las que existe más ambigüedad deberían sujetarse a mecanismos colectivos (y probablemente independientes) de supervisión centralizada.

5. Mientras se desarrollan estos instrumentos es indispensable implementar mecanismos de emergencia que permitan compensar los efectos de las asimetrías estructurales y de política de manera consistente con progreso del proceso de integración regional. Esto también deberá permitir hacerlo con mayor transparencia de la que prevalece actualmente. La ausencia de mecanismos de emergencia que caracteriza la situación actual no constituye una prueba de la “virtuosidad” del MERCOSUR como mercado integrado, sino una justificación para el desarrollo de prácticas aún más discrecionales y opacas de fragmentación del mercado, protección de rentas y transferencia de recursos. Dichas medidas de emergencia deberían asociarse a programas de ajuste estructural para los sectores en dificultades.

6. Como se advierte, la agenda que se acaba de resumir es bastante ambiciosa, aún cuando no se adopten recomendaciones “maximalistas”. Por el contrario, partimos del reconocimiento de las limitaciones impuestas por el grado relativamente bajo y asimétrico de interdependencia regional. Sin embargo, si no se puede asegurar niveles mínimos de cooperación y supervisión centralizada resulta difícil imaginar que puedan producirse avances hacia formas más profundas de cooperación como las que suponen las políticas regionales de redistribución o la coordinación macroeconómica. Entretanto, mantener el *status quo* conducirá inevitablemente a una mayor fragmentación del mercados a través de instrumentos poco transparentes, como respuesta a las tensiones creadas por las asimetrías existentes en un contexto de eliminación de la protección arancelaria.

## Bibliografía

- Bouzas, R. (2001), “El MERCOSUR Diez Años Después: ¿Proceso de Aprendizaje o Deja-Vú?”, Revista de Desarrollo Económico, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre
- Bouzas, R. (2005), “Compensating Asymmetries in Regional Integration Agreements: Lessons from MERCOSUR”, en P. Giordano, F. Lanzafame and J. Meyer-Stamer (editors), Asymmetries in Regional Integration and Local Development, Washington DC: Inter-American Development Bank
- Bouzas, R. and H. Soltz (2001), “Institutions and Regional Integration: The Case of MERCOSUR”, in V. Bulmer-Thomas (ed), Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism, London: ILAS
- Bouzas, R., P. da Motta Veiga y R. Torrent (2002), In Depth analysis of MERCOSUR Integration, its Prospects and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investments, European Commission: <http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc>.
- Craig, P. and Gráinne de Búrca (2003), EU Law. Text, Cases and Materials, Oxford: Oxford University Press
- Delgado, R. (2004), “Asimetrías y competencia: aportes para un rediseño de los instrumentos comerciales”, en B. Kosacoff (coord), Evaluación del Desempeño y Aportes para un Rediseño del MERCOSUR. Una Perspectiva desde los Sectores Productivos Argentinos, Buenos Aires: Oficina de la CEPAL.
- Haas, Ernest (1958), “The Challenge of Regionalism”, International Organization 12 (4), 440-458
- Laplane, M., F. Sarti, R. Sabbatini e G. Britto (2001), “Política de competitividade no MERCOSUL », en D. Chudnovsky y J.M. Fanelli (coord), El Desafío de Integrarse para Crecer, Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- Lavagna, R. (1996), “Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el MERCOSUR”, Revista de Desarrollo Económico, vol. 36, núm. 142, julio-septiembre
- Machinea, J.L. (2004), “Exchange Rate Instability in MERCOSUR: Causes, Problems and Possible Solutions”, processed, Washington DC: Department of Integration and Regional Programs, IADB
- Malamud, A. (2003), “Presidential Democracies and Regional Integration: An Institutional Approach to MERCOSUR”, Thesis submitted at the European University Institute, Florence, febrero
- Moravcsik, Andrew (1998), The Choice for Europe. Social Purpose and State Power From Messina to Maastrich, Ithaca, NY: Cornell University Press
- Martin, L. (1999), “The Political Economy of International Cooperation”, in I. Kaul, I. Grunberg and M. Stern (eds), Global Public Goods, New York: Oxford University Press
- Mattli, W (1999), The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond, Cambridge: Cambridge University Press
- Motta Veiga, P. (2003), Agenda de Institucionalización del MERCOSUR: Los Desafíos de un Proyecto en Crisis, BID: junio, mimeo

- Porta, F. (2004), “Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación microeconómica”, en B. Kosacoff (coord), *op. cit.*
- Robson, P. (1998), The Economics of Regional Integration, London: Routledge
- Secretaría del MERCOSUR (2004), Un Foco para el Proceso de Integración Regional. Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR, Montevideo: MERCOSUR/XXVI CMC/DI Nro 4/04
- Tsebelis, George (2004), “Institutional Analysis of the European Union”, in C. Luquesne et I. Surel (eds), L’Intégration Européenne. Entre Emergence Institutionnelle et Recomposition de l’Etat, Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques
- Wishlade, F. (2003), Regional State Aid and Competition Policy in the European Union, The Hague: Kluwer Law International