



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración  
de América Latina y el Caribe

*ITD*

División de Integración, Comercio  
y Asuntos Hemisféricos

## MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA

### Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis

Pedro da Motta Veiga

*Iniciativa Especial de Comercio e Integración*

# **MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA**

## **Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis**

Pedro da Motta Veiga



Diciembre, 2003  
Documento de Trabajo -IECI- 06E

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)  
y la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD)  
del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID  
han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

***DOCUMENTOS DE TRABAJO***

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución  
a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

***DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN***

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes  
medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

**Departamento de Integración y Programas Regionales**

Nohra Rey de Marulanda	Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Robert Devlin	Subgerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Peter Kalil	Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, INT
Juan José Taccone	Director, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INT

Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL  
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos  
1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan  
la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

INTAL - ITD  
MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA  
Agenda de institucionalización del MERCOSUR:  
Los desafíos de un proyecto en crisis  
Buenos Aires, 2003. 32 páginas.  
Documento de Trabajo -IECI- 06E  
Disponible en formato pdf en:  
<http://www.iadb.org/intal> y/o <http://www.iadb.org/int/itd>

I.S.B.N. 950-738-165-1

US\$ 5.00

Edición:  
Mariela Marchisio

## **Iniciativa Especial de Comercio e Integración**

Este Documento de Trabajo fue preparado como parte de la Iniciativa Especial de Comercio e Integración del Banco Interamericano de Desarrollo aprobada por el Directorio Ejecutivo del BID y administrada por el Departamento de Integración y Programas Regionales. El propósito de la Iniciativa Especial, que comenzó en 2002, es fortalecer la capacidad del Banco para: (i) contribuir al debate de políticas de comercio e integración; (ii) proveer apoyo técnico a los gobiernos; y (iii) apoyar la difusión pública de las iniciativas de comercio e integración.

Este documento es parte del primer componente de la Iniciativa.

Este documento fue presentado en la Conferencia "MERCOSUR: En busca de una nueva agenda", realizada en la Fundación Getulio Vargas en Rio de Janeiro, en junio de 2003. Considerando la dinámica de las políticas emergentes, que apuntan a un renovado interés en profundizar la iniciativa después del período de turbulencia 1999-2002, el propósito de este encuentro fue discutir las acciones en distintas áreas tendientes a profundizar el proceso de integración. Los documentos y la conferencia fueron patrocinados por el Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la Iniciativa Especial de Comercio e Integración.

El Departamento desea expresar su agradecimiento por la colaboración de la Fundación y particularmente al Profesor Renato Flores.



## INDICE

I.	INTRODUCCION	1
II.	LOS DILEMAS DE LA INTEGRACION Y SU DIMENSION INSTITUCIONAL: UN DIAGNOSTICO SINTETIZADO	3
	El MERCOSUR: De la innovación a la crisis	3
	Una lectura "institucionalista" de la crisis del MERCOSUR	4
III.	EL MERCOSUR: DEL DEFICIT INSTITUCIONAL A LA AGENDA DE INSTITUCIONALIZACION	9
	La agenda de la institucionalización: Marco de referencia y prerrequisito político	9
	La agenda de la institucionalización: Problemas y propuestas	11
	<i>El sistema de producción de normas</i>	11
	<i>El sistema de implementación de reglas</i>	14
	<i>El foco del sistema de reglas</i>	15
IV.	CONCLUSIONES	17
	BIBLIOGRAFIA	



## **MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA**

### **- AGENDA DE INSTITUCIONALIZACION DEL MERCOSUR: LOS DESAFIOS DE UN PROYECTO EN CRISIS -**

**Pedro da Motta Veiga \***

#### **I. INTRODUCCION**

Durante los primeros años de existencia del MERCOSUR, la opción por un perfil bajo en el área institucional pareció, para la mayoría de los actores públicos y privados, y para los analistas del proceso, en esencia correcta. La visión dominante en los países del bloque asociaba el tema institucional al montaje de instituciones y éstas, a la constitución de burocracias difícilmente controlables y al aumento del gasto público. Experiencias anteriores de integración de América del Sur recomendaban evitar el aislamiento de los niveles encargados de la toma de decisiones -"las burocracias de la integración"- en relación con las burocracias nacionales responsables de la implementación de las medidas. Además, se vislumbraba, por detrás de la discusión, la intención y el riesgo de introducir el tema de la supranacionalidad en un acuerdo cuyo socio mayor -y no sólo él- tenía como cuestión de honor mantenerse dentro de los límites de una estrecha "intergubernamentalidad".

Pero la preponderancia de este buen sentido dificultó un debate que se tornaría esencial con la profundización de la crisis del proyecto, a fines de los años de 1990, y cuyo objeto es la institucionalización del proceso de integración subregional. Hoy se acepta, en general, que el MERCOSUR padece de un "déficit de institucionalidad", sin que de esta comprobación se deduzca la necesidad de construir instituciones, crear cuadros burocráticos o reproducir el modelo europeo, considerado esencialmente supranacional.<sup>1</sup>

Este es el enfoque que el presente trabajo pretende desarrollar, a partir de la elaboración de un diagnóstico de crisis del MERCOSUR que evidencia la relevancia de los factores institucionales para la comprensión de la situación actual del proceso de integración (sección II). A partir de este diagnóstico, en la sección III se califican los elementos que componen el déficit institucional del MERCOSUR, se definen las áreas prioritarias de una agenda de institucionalización del bloque y se presentan propuestas para el abordaje de esta agenda en las áreas identificadas. En la sección IV figuran las conclusiones del presente trabajo.

---

\* Socio de EcoStrat Consultores, Rio de Janeiro, Brasil y consultor de la Iniciativa Especial de Comercio e Integración, del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>1</sup> Véase Torrent [2000] sobre el equívoco de asimilar el modelo europeo a la idea de supranacionalidad y sobre el recurso frecuente, en la historia de la integración europea, a métodos "absolutamente intergubernamentales". Según el autor, más de uno confundió el problema de la supranacionalidad en la creación de normas con el control judicial de normas intergubernamentales.



## II. LOS DILEMAS DE LA INTEGRACION Y SU DIMENSION INSTITUCIONAL: UN DIAGNOSTICO SINTETIZADO

### El MERCOSUR: De la innovación a la crisis

Un balance de los doce años de existencia del MERCOSUR debe comenzar por reconocer que la constitución del bloque representó una ruptura con la historia de los fracasados esfuerzos de integración de América del Sur. La metodología de liberalización adoptada por el MERCOSUR -basada en un cronograma universal, automático y lineal de eliminación de las barreras arancelarias intrazonales- se distanció del lento intercambio de concesiones arancelarias bilaterales dentro de cada sector que caracterizara las experiencias anteriores en el ámbito de la ALALC y posteriormente de la ALADI.

La intensidad de la expansión de los flujos de comercio entre los países miembros, hasta 1997 -en un período en que las importaciones de extrazona también aumentaron considerablemente- es el indicador más elocuente de los efectos de la adopción de esta nueva metodología por parte de los países del MERCOSUR. En consecuencia, la integración contribuyó de manera importante a modificar el nivel de interdependencia entre los países miembros, no sólo a través del crecimiento de las corrientes de comercio e inversiones, sino también al facilitar proyectos e iniciativas basados en la vecindad geográfica.

Como elemento funcional para los objetivos de liberalización comercial y de reorientación de los modelos nacionales de desarrollo y de inserción internacional que se tornaron hegemónicos en los países del Cono Sur, al final de los años de 1980 y comienzos de la década de 1990, el proyecto subregional se basó en un acuerdo tácito entre sus dos socios mayores: el *trade off* entre el acceso privilegiado al mercado brasileiro y el alineamiento argentino con Brasil en política exterior.

La génesis de las dificultades actuales que enfrenta el MERCOSUR se remonta al período postransición a la Unión Aduanera, o sea, 1995-1997, marcado por la creciente divergencia de modelos microeconómicos adoptados por los socios mayores, por el deterioro de las condiciones de acceso de los países miembros al financiamiento externo y por la incapacidad de éstos para lidiar con una agenda de negociación más compleja y controvertida que la de la eliminación de barreras fronterizas al comercio.

Las divergencias de percepciones e intereses entre los socios tornaron inviable la implementación de la agenda de consolidación y profundización definida en diciembre de 1995. De manera general, el MERCOSUR pasó a convivir con un *gap* creciente de implementación de medidas acordadas, lo que generó efectos negativos cada vez mayores en la credibilidad del proyecto de integración.

A partir de 1998, se asistió al estancamiento de los niveles de interdependencia entre los países del MERCOSUR, generándose crecientes incentivos para la adopción por parte de los países miembros de medidas defensivas unilaterales y las divergencias se tornaron cada vez más politizadas dentro de cada país, lo que dio lugar a un fuerte deterioro de las percepciones nacionales acerca de los efectos de la integración y de su contribución al crecimiento de los países miembros.

La adopción, en junio de 2000, de la agenda de relanzamiento del MERCOSUR evidenció la percepción de la importancia atribuida a la reversión del cuadro de deterioro, a través de la adopción

de una iniciativa política orientada a la definición de una agenda positiva de superación de conflictos y del establecimiento de nuevas reglas y disciplinas. Sin embargo, la iniciativa no pudo revertir el deterioro de las expectativas en relación con el futuro del bloque, que luego se aceleraría en un contexto marcado por el agravamiento de la crisis de Argentina.

### **Una lectura "institucionalista" de la crisis del MERCOSUR**

Hoy parece claro que las principales dificultades de la integración comienzan a manifestarse cuando el proceso supera su etapa más sencilla desde el punto de vista institucional y menos conflictiva desde el punto de vista de la política interna de los países miembros. Esta etapa más sencilla del proceso de integración coincidió con el período de transición a la Unión Aduanera (1991-1994).

Los requisitos institucionales de los objetivos establecidos para esta etapa fueron mínimos: el proceso se basó esencialmente en un mecanismo lineal y universal de desgravación arancelaria que -una vez acordado por las autoridades nacionales prácticamente sin consultar a los sectores privados- pasó a funcionar automáticamente. Otros objetivos del Tratado de Asunción, como los acuerdos sectoriales, más intensivos en necesidades de coordinación, seguimiento y evaluación -por tanto, más intensivos en contenido institucional- tuvieron un papel absolutamente marginal en esta fase.

Desde el punto de vista de las políticas internas, aunque la liberalización comercial intrazona no fuera un proyecto trivial para los socios de Brasil en el MERCOSUR, el hecho es que todos los países de la subregión vivían en aquel momento un proceso de apertura al mundo, lo que sin duda contribuyó a mitigar las críticas al proyecto y a reducir su relevancia como postura de política interna.

Concluida la transición a la Unión Aduanera -siendo la negociación del AEC y la firma del Tratado de Ouro Preto los últimos actos de este proceso- la agenda interna del bloque cambia de foco, para poner énfasis en temas no directamente relacionados con el comercio de bienes y la circulación transfronteriza de mercancías. La Agenda 2000 establecida en Montevideo en diciembre de 1995 explicita formalmente este cambio de foco de la agenda.

Al mismo tiempo, los cambios en la política industrial brasileña empezaron a diseñarse en 1995, con la elaboración de un régimen automotor basado en fuertes incentivos fiscales y "duplicado" a nivel subnacional por programas estatales de promoción. Además, a partir de 1996, se multiplicaron iniciativas que caracterizan de parte del gobierno de Brasil un neoactivismo en política industrial fundado en el apoyo a algunos sectores industriales y en el fomento de un sistema público de promoción de las exportaciones. Este cambio de política de Brasil reforzó entre los socios del MERCOSUR -dotados de menor capacidad financiera y fiscal para implementar políticas activas- la demanda por la inclusión en la agenda del bloque de temas no estrictamente comerciales, posición que enfrentaría una resistencia sistemática del lado brasileño.

Las dificultades enfrentadas en el abordaje de la agenda no directamente comercial no son exclusivas ni típicas del MERCOSUR, pero, sin duda, se acentuaron en este proceso en función de la asimetría de tamaños entre los países miembros, que genera una estructura muy heterogénea

de incentivos entre estos países para abordar la agenda de profundización de la integración, y de la naturaleza del compromiso político del mayor país del bloque -marcado por la ambigüedad y la dificultad para solventar los costos del liderazgo- con el proceso de integración.

Más allá de la experiencia del MERCOSUR, las negociaciones multilaterales y preferenciales de la década de 1990 revelan sistemáticamente las dificultades para tratar este tipo de agenda, para empezar, por la identificación de los temas que la componen: hay divergencias recurrentes entre los países en cuanto al contenido de las agendas de negociación, sobre todo cuando estas pretenden ser ambiciosas, en términos de alcance y de objetivos.

El acuerdo sobre el contenido de la agenda no comercial equivale a llegar a un consenso sobre cuáles son las áreas de diversidad económica, política e institucional que requieren tratamiento en las negociaciones, en el supuesto de que tal diversidad afecte negativamente los objetivos del proyecto que se negocia. Quedaría aún por definir qué tipo de tratamiento se daría a tales temas -reducción de las divergencias más fuertes, búsqueda de la convergencia o, más allá, de armonización, e inclusive yendo más lejos, el establecimiento de políticas regionales únicas. Acordado todo eso, la negociación se encargaría de definir qué matriz de política prevalecería en el tratamiento de las diversidades nacionales: liberal, intervencionista, socialdemócrata, etc.

La agenda de temas no comerciales es, por definición, más intensiva en requerimientos institucionales y más sensible en el plano de la política interna, ya que su objeto son en gran parte las normas y legislaciones consideradas fundamentalmente internas -y que se pretendería preservar como tales- y operadas por instituciones públicas, privadas o mixtas, que sólo conciben (cuando lo hacen) su *accountability* en términos rigurosamente internos.

Por lo tanto, no es casualidad que el estancamiento central del MERCOSUR se haya manifestado esencialmente cuando se trató de debatir temas no directamente comerciales y que involucran políticas consideradas internas por los Estados miembros. A pesar de la crisis cada vez más manifiesta, las negociaciones intra-bloque no se detuvieron y los esfuerzos por ampliar la agenda de temas cubiertos por la integración acabaron por generar dos resultados nefastos para la credibilidad del proyecto. Por un lado, en campos pertinentes al funcionamiento de una Unión Aduanera, se optó por generar normas y resultados raramente compatibles con los acuerdos conocidos como "GATT-plus". Por otro, se adoptaron nuevas medidas con la aplicación teórica a distintos campos de la vida económica, social y política de los países miembros, independientemente de su relevancia para el proceso de integración.

O sea que se pierde el sentido de relevancia efectiva de los diferentes temas para la etapa de la integración que se está viviendo y, en los temas importantes para la integración, se opta por compromisos superficiales, que agregan poco "contenido efectivo" (Torrent [2002]) a los compromisos ya asumidos en las instancias multilaterales.

Además, la pérdida de foco del proceso de integración (Bouzas [2002]), traducida principalmente en la ampliación anárquica de su agenda, se produce simultáneamente con el crecimiento del déficit de implementación de lo que se acordó en el ámbito subregional, lo que se revela en la internalización incompleta de los acuerdos y protocolos firmados por los Estados miembros. Los países miembros manifiestan gran resistencia a someterse a disciplinas y es bajo el grado de

cumplimiento de las reglas acordadas: pragmatismo y emergencias se alimentan mutuamente y abren espacio al unilateralismo. En consecuencia, el MERCOSUR se alejó de un modelo de integración regido por reglamentos como el TLCAN y la Unión Europea, y pasó a convivir con un déficit creciente en la implementación de las medidas acordadas.

Una agenda amplia y sin foco, sumada a un déficit de implementación creciente, ha llevado a que la integración subregional pierda relevancia para los actores públicos y privados de los países miembros. ¿Cómo entender estas características del MERCOSUR? Hay dos factores a los que es preciso referirse para explicar este tipo de evolución:

- las precondiciones y condiciones "ambientales" del proceso de integración, y
- la metodología o "técnica" de integración utilizada por el proceso.

En lo que se refiere al primer conjunto de factores, hay que considerar que las diferencias de tamaño y de estructuras económicas entre los países miembros del MERCOSUR producen lo que se podrían llamar relaciones de interdependencia asimétrica entre ellos. Los países menores dependen más que los mayores de los mercados de los países vecinos y se ven mucho más afectados por las decisiones de política económica de los socios grandes que en la situación inversa. Por lo tanto, los incentivos de cada país para incluir determinados temas en la agenda varían significativamente: en principio, los países mayores tienen menos incentivos para incluir en la agenda temas que reduzcan la autonomía nacional en el área de la política económica, en tanto que los países menores tienden a favorecer las propuestas en esta dirección.

La posición del Brasil ante el MERCOSUR tradujo estrictamente la percepción de que los límites de la cesión de soberanía vinculada a la integración deben ser definidos por objetivos nacionales que anteceden, en términos de prioridad política, a los objetivos del proyecto subregional y que no deberían ser afectados por éste. De hecho, en el caso brasileño, el proyecto de desarrollo industrial natural se mantiene intacto en la matriz hegemónica de la política externa en el ámbito del MERCOSUR, sin siquiera combinarse con elementos de un proyecto industrial subregional. Por el contrario, en las negociaciones con los socios brasileños en el MERCOSUR, el proyecto de desarrollo nacional se expresó sistemáticamente como un proceso de competencia y conflicto y casi nunca como de cooperación.

De ahí una situación en que, en el Brasil, "el gran obstáculo (...) para una efectiva 'inversión' en el proyecto MERCOSUR es la ambigüedad con que, aparte de la retórica del discurso prointegración, diversos sectores de la sociedad y del gobierno evalúan el MERCOSUR". Al considerar al MERCOSUR como una "contingencia política, una opción entre otras", buena parte de la elite brasileña evita no sólo pensar en el bloque como "parte del proyecto brasileño", sino que también dificulta "la asimilación, hasta ahora incompleta en los cuatro países, de un enfoque efectivamente regional" (Botafogo Gonçalves [2002]).

Ahora bien, como observa Smouts [1998], "las construcciones regionales (...) parecen ser una respuesta a la necesidad sentida de nuevos espacios políticos (...) hacia los cuales las fuerzas sociales podrían dirigir las expectativas que el Estado-Nación no es capaz de satisfacer", o sea, el regionalismo surgiría como parte de esa "búsqueda de un espacio pertinente para la acción" o de un nuevo "espacio de sentido", ante la erosión del Estado nacional ligada al proceso de globalización.

Es, por lo menos, discutible que el MERCOSUR se haya desarrollado como un proceso vinculado a la erosión del poder económico, político y simbólico de los Estados que lo componen o -si este proceso se produjo- que los responsables de la conducción política de la integración hayan sido capaces de sacar conclusiones de este proceso de erosión y traducirlas adecuadamente en una agenda que concrete la emergencia de lo regional como espacio de acción y de sentido político para las distintas fuerzas sociales del Cono Sur.

Si la erosión de lo nacional y la ascensión de lo regional como espacio privilegiado de acción y de sentido son procesos particularmente relevantes para el surgimiento de proyectos de integración profunda (*deep integration*), la iniciación de estos procesos en el MERCOSUR y el hecho de que los mismos sólo sean relevantes para algunos pocos actores públicos y privados (las empresas transnacionales, por ejemplo) ayudan a explicar las dificultades de traducir en acuerdos y actos de política las intenciones de integración profunda expresadas en los Tratados fundacionales del MERCOSUR.<sup>2</sup>

La metodología o técnica de integración dominante en el MERCOSUR también contribuyó a dificultar la aceptación de los desafíos de la profundización del proceso. En realidad, los tratados fundacionales del bloque son tan ambiciosos en relación con sus objetivos como imprecisos en relación con los métodos y plazos para su consecución. De modo que, aunque la dinámica establecida a efectos de negociar y hacer cumplir los protocolos y tratados firmados en áreas como la inversión y la defensa de la competencia procure responder a la agenda de integración, la misma termina siendo definida por las circunstancias políticas y económicas dentro de las que evoluciona el proceso.

El MERCOSUR es concebido como un proyecto de integración profunda que se constituiría en base a un proceso evolutivo, pero no tiene "reglas para la producción de reglas". Ahora bien, para un proceso concebido como evolutivo, la definición de reglas para la producción (y para la implementación) de reglas es algo esencial, so pena de someter la dinámica de la integración a una lógica política movida esencialmente por las condiciones ambientales desfavorables antes señaladas y por contingencias coyunturales nacionales. En este contexto, el modelo evolucionista de integración, en la práctica, sirve sólo para que los países mantengan su libertad de establecer unilateralmente políticas y regulaciones, independientemente de los efectos que tales medidas puedan provocar en el comercio entre los socios y en las economías internas de estos.

La dinámica de producción de reglas fue también negativamente afectada por el hecho de que, a pesar del crecimiento de la interdependencia económica entre sus miembros, el MERCOSUR no consolidó ningún modelo de tratamiento político del tema de la diversidad nacional entre ellos. Como observa Kahler [1993], los procesos de integración generaron diferentes soluciones para este tema, que van desde el modelo basado en la competencia institucional o el reconocimiento mutuo hasta la armonización (simétrica o asimétrica) de políticas o la administración del comercio.

---

<sup>2</sup> Inclusive en el campo de las precondiciones o de las condiciones ambientales, es preciso recordar que durante los doce años de existencia del MERCOSUR, Brasil y Argentina vivieron momentos de gran desequilibrio económico y algunas crisis agudas. Aunque el MERCOSUR no haya estado en el origen de esas crisis, estas situaciones reducen los incentivos para debatir temas que involucren la cesión de soberanía económica, más allá de concentrar las preocupaciones en la vulnerabilidad externa de las economías, en la percepción de los inversores extranjeros y en la continuidad de las corrientes de financiamiento externo.

En la Unión Europea, la competencia institucional fue una solución adecuada, dada la convicción compartida por los miembros de que todos los países de la Unión "aplican variantes de un modelo europeo de producción que ofrece alta protección (y considerable poder político) al trabajo". En este contexto, la competencia institucional se tornó más aceptable "porque los límites implícitos de esta competencia estaban claros" y eran compartidos por los miembros. Aún así, la competencia institucional exigió cierto grado de institucionalización en el plano internacional "para asegurar que la competencia institucional, relativamente libre en algunos campos de la política, fuera más restringida en otros".

Ya en el TLCAN, un acuerdo entre socios con tradiciones y preferencias sociales y políticas muy diferentes y, en términos de poder político y económico, muy desiguales, prevaleció el modelo de armonización, pero el proceso se dio a lo largo del vector de políticas que caracteriza las preferencias del socio mayor. En este caso, la armonización asimétrica consagró la hegemonía del paradigma liberal de políticas en el acuerdo, siendo que las economías menores "compran", junto con el acuerdo y el acceso a los mercados de las economías mayores, un modelo de políticas.

Pero el MERCOSUR no parece haber sido capaz de generar una solución política para este tipo de dilema, combinando medidas de comercio administrado con una competencia institucional que carece de reglas implícitas y legitimidad entre sus miembros. Ciertamente, se puede sugerir que esta situación refleja, al menos en parte, las contradicciones de los procesos de revisión de los modelos nacionales de desarrollo, que representan un período de revisión de los paradigmas y de las preferencias de política. Aún así, hay que reconocer que la incapacidad para consolidar una solución política del tema de la diversidad regulatoria e institucional aumenta la incertidumbre y la imprevisibilidad acerca de las reglas de juego del proceso de integración.

La inexistencia de un modelo legítimamente reconocido de gestión de las diferencias contribuye a explicar las dificultades de negociar una agenda de políticas y disciplinas, aunque sea dentro de un marco típico de formas más superficiales de integración, como el área de libre comercio o la unión aduanera.

Los resultados de la convergencia de estos factores se concretan en lo que se podría denominar "bajo grado de efectividad de la integración", en lo que se refiere a su capacidad de influenciar los comportamientos de los agentes privados y públicos, frente a la situación prevaleciente antes del surgimiento del bloque. La existencia del MERCOSUR y de restricciones derivadas de los compromisos subregionales asumen un papel poco relevante en la formulación e implementación de políticas y estrategias públicas y privadas de los distintos actores.

Este "bajo grado de efectividad" de la integración se percibe, en el caso del MERCOSUR, tanto en cuanto a las normas y disposiciones pertinentes al funcionamiento de un área de libre comercio, como en cuanto a las disciplinas y políticas típicas de una Unión Aduanera. En realidad, se trata de un problema que antecede a la definición del "modelo" de integración y que en buena medida es independiente de tal definición: se trata de establecer normas pertinentes a la integración, de implementarlas y de hacerlas cumplir.

### **III. EL MERCOSUR: DEL DEFICIT INSTITUCIONAL A LA AGENDA DE INSTITUCIONALIZACION**

El diagnóstico de los orígenes y de la profundización de la crisis de la integración subregional presentado en la sección anterior ayuda a entender la relevancia de la dimensión institucional en este proceso de deterioro, pero también sugiere el papel central que la agenda de institucionalización del proceso deberá tener en todo esfuerzo por revertir la situación actual.

Como se observó, en la primera fase del MERCOSUR (1991-1994), la densidad institucional del proyecto fue muy pequeña, en función no sólo de la preferencia de los países miembros, sino también de la metodología adoptada en la desgravación arancelaria, que constituyó lo esencial del proceso en aquel período. La credibilidad de las decisiones era conferida por el carácter universal y automático de la liberalización intrabloque, pero también por el compromiso político de los gobiernos nacionales con el proceso, tanto más que la integración subregional era considerada en los países miembros como parte de un profundo e irreversible cambio en las estrategias nacionales de inserción internacional de estos países, simbolizada por programas de liberación comercial en relación con el resto del mundo.

Con la conclusión de la etapa de transición y el abordaje de una agenda típica de procesos más profundos de integración, los requisitos de institucionalización crecieron, pero no encontraron respuestas adecuadas entre los *policy makers* del MERCOSUR. No se capitalizaron las fases de bonanza económica y convergencia de políticas y no se generaron saltos cualitativos en el proceso. Los períodos de dificultades y divergencias no contaron con mecanismos adecuados de estabilización y de gestión de conflictos.

La comprobación de que el MERCOSUR sufre un déficit de institucionalización surgió gradualmente y fue capaz hasta ahora de producir recientemente dos iniciativas relevantes: la firma del Protocolo de Olivos y la transformación de la SAM en la Secretaría Técnica del MERCOSUR. Produjo también, a nivel más general, una reducción de las resistencias de Brasil a tratar temas institucionales en la agenda subregional.

#### **La agenda de la institucionalización: Marco de referencia y prerrequisito político**

El "déficit institucional" del MERCOSUR se asocia aquí a la falta de credibilidad del proyecto, la ineficiencia de su sistema de producción de normas, la fragilidad de los mecanismos que "obligan" a los Estados nacionales a cumplir las reglas acordadas y los efectos de este conjunto de características en el "grado de efectividad" de los compromisos asumidos en el ámbito subregional y en el "nivel de pertenencia" de estos compromisos para la actuación de los agentes públicos y privados en los países miembros.

Desde esta óptica, institucionalizar no es crear instituciones en sí, sino dotar de credibilidad a un sistema de producción e implementación de reglas en el ámbito subregional (Torrent [2000]): este debe ser el objetivo central de la agenda de institucionalización del proceso de integración.

El tema institucional es de naturaleza horizontal, o sea, es pertinente a todas las áreas de negociación en el ámbito del MERCOSUR. La agenda comercial, por ejemplo, está impregnada por la

institucional: tanto la lógica de la generación de normas como el grado de efectividad y credibilidad de lo acordado dependen de las características específicas de la institucionalidad del proceso de integración.

En la actual situación de crisis vivida por el MERCOSUR, la relevancia del tema institucional se ve maximizada: la inercia en esta área tiene efectos muy negativos, en la medida en que se trata, para el proceso de integración, de revertir la tendencia de deterioro del mismo. Una institucionalidad perfeccionada puede incidir decisivamente en la reversión de esta tendencia.

Pero sería ilusorio pensar que un perfeccionamiento de la institucionalidad del MERCOSUR puede producirse en un "vacío" político. Al contrario, los problemas institucionales del MERCOSUR remiten a características estructurales del bloque -asimetría de tamaño y pequeño número de miembros- sino también a aspectos relacionados con la naturaleza de los compromisos políticos que los países miembros -empezando por Brasil- mantienen con el proyecto de integración (característica que también se ve afectada por la asimetría de tamaño).

En este sentido, el telón de fondo de la agenda de institucionalización del MERCOSUR es esencialmente político y el problema (político) del proyecto es dar una respuesta al siguiente interrogante: ¿de qué manera la integración subregional puede contribuir a la solución de los principales problemas económicos y sociales de sus países miembros?

Esto significa que la recomposición de la matriz de intereses comunes (Bouzas [2002]) necesaria para redinamizar el MERCOSUR no podría basarse -como ocurrió en el origen del proceso de integración- en un *trade off* entre los objetivos nacionales de los dos socios mayores (acceso al mercado brasileño x aumento del capital político de Brasil por el alineamiento argentino en política externa), sino en el *trade off* entre los intereses individuales de los países miembros y el proyecto subregional. En este modelo, el MERCOSUR contribuye a que cada país alcance sus objetivos nacionales en forma menos costosa y más efectiva y, a cambio, los países comparten espacios crecientes de soberanía económica para que el MERCOSUR pueda funcionar en esta dirección.

En otras palabras, no se trata solamente de restablecer niveles elevados de "voluntad política" en relación con el MERCOSUR en los países miembros, sino sobre todo, de "conectar" las agendas de política interna de cada país y de la integración subregional de tal forma que la integración genere un impacto creciente en el proceso de formulación de la política en los países miembros y haga costoso interna y externamente para estos países el apartarse del cumplimiento de lo acordado en el ámbito subregional o desarrollar estrategias obstruccionistas en las negociaciones intrabloque.

Como observan Bouzas y Soltz [2001], "los progresos registrados en el proceso de integración europeo sólo pueden entenderse apropiadamente como el resultado de decisiones políticas nacionales de cumplir normas producidas bajo determinados procedimientos (en los cuales las instancias intergubernamentales, como el Consejo de la Unión Europea, también han tenido una participación fundamental)".

Se trata de inducir en el MERCOSUR el surgimiento y la consolidación de este tipo de dinámica política, lo que implica la adopción de una serie de providencias relacionadas: (i) con la estructuración de los Ejecutivos nacionales para tratar los temas de la integración; (ii) la participación

estructurada de los Legislativos y de la sociedad civil en los debates relacionados con el tema; y (iii) la propia organización institucional de las negociaciones intrabloque (véase a continuación).

No hay en esta propuesta ningún voluntarismo ingenuo: los impactos de los factores estructurales, como la asimetría de tamaño y de estructura en los esfuerzos de institucionalización seguirán haciéndose sentir, lo que significa que los resultados de las iniciativas de reconstituir la matriz de intereses comunes en el MERCOSUR sólo se percibirán gradualmente y en un ambiente todavía marcado por la falta de credibilidad de las iniciativas políticas anteriores, bien intencionadas, pero en modo alguno efectivas.

Sin embargo, parece indiscutible la comprobación de que el MERCOSUR no puede evolucionar a lo largo de una trayectoria típica de los procesos de integración profunda sin generar una nueva matriz de intereses comunes -en su esencia, diferente de la que estuvo en el origen del bloque- y que esta generación no ocurrirá si no se amplía el espacio de intersección entre las políticas internas y la agenda de la integración. Recuperar y profundizar en las sociedades nacionales la legitimidad del proyecto de integración es un presupuesto político para que la agenda de la institucionalización se pueda implementar.

### **La agenda de la institucionalización: Problemas y propuestas**

Una agenda de institucionalización del MERCOSUR es necesaria tanto en términos de una estrategia minimalista de perfeccionamiento del proceso como desde una visión formada por el proyecto de integración profunda que es, explícita y formalmente, conducido por el MERCOSUR.

El énfasis en los temas que conformarían una agenda de institucionalización seguramente variarían según la perspectiva que orienta el análisis, pero es imposible eludir o contornar la cuestión. En el presente trabajo, la agenda a ser presentada a continuación fue formulada teniendo como referencia el proyecto estratégico de integración profunda, sin embargo, muchas de las medidas propuestas son necesarias aún en un marco de referencia menos ambicioso. Cualquiera sea la hipótesis, la agenda de la institucionalización debe contemplar tres áreas prioritarias:

- En primer lugar, el sistema de producción de normas: características de la legislación, perfil de la estructura de toma de decisiones y la intersección entre mecanismos de formulación de políticas internas y los procesos de toma de decisiones en el ámbito subregional;
- En segundo lugar, los mecanismos de implementación de las normas subregionales, o sea, las normas de "obligación" de los Estados miembros en relación con los compromisos asumidos en el MERCOSUR; y
- En tercer lugar, el "foco" de las normas, o sea, su contenido mismo.

#### *El sistema de producción de normas*

La cuestión "estructural" en esta área implica el hecho de que el MERCOSUR se basa en un tratado ambicioso en cuanto a sus objetivos, pero es muy "económico" en relación con los medios e instrumentos a movilizar para alcanzar las metas fijadas. Esta concepción difiere del TLCAN,

que incluye disposiciones detalladas aplicables a sus diferentes capítulos -y que es concebido como una obra terminada-, pero también se distancia del Tratado de Roma que, sin pretender ser un marco jurídico acabado, va mucho más allá del Tratado de Asunción en cuanto al detalle de los compromisos asumidos y a las reglas de aplicación de las normas y disciplinas allí establecidas.

En la lógica adoptada por el MERCOSUR, el tratado fundacional funcionaba como un "acuerdo marco" y el grueso de la legislación comunitaria sería de orden secundario. En este sentido, la propuesta del MERCOSUR se aproxima a la europea, pero con la diferencia esencial de que en este caso el proceso de producción de legislación secundaria no funcionó adecuadamente.

Este resultado no debería sorprender: basar la dinámica jurídica de la integración en la producción de la legislación secundaria *ad hoc* -sin definir y adoptar los instrumentos comunitarios que impulsen el proceso y/o sin obligaciones *a priori* que comprometan a los Estados con la producción de este tipo de reglas- deja la dinámica al vaivén de los intereses políticos de estos Estados y, en especial, de los socios mayores de la integración. Dada la asimetría de tamaño entre los países miembros y la naturaleza del compromiso de Brasil con el proyecto subregional, sorprendería que el curso de los acontecimientos en esta área hubiera sido diferente del que fue.

Sin duda, como se verá enseguida, este marco se agrava cuando se consideran las fallas del sistema de implementación de las reglas acordadas, pero el mismo tiene su origen en una opción de política relativa a la "arquitectura" jurídica del proceso de integración.<sup>3</sup>

Un segundo tema en esta área se relaciona con los órganos y el proceso decisorio del MERCOSUR. De hecho, hay una "inflación" de estructuras con poder para establecer normas: el CMC adopta decisiones, el GMC resoluciones y la CCM directivas, aunque los últimos dos órganos también desempeñen un papel de apoyo a las instituciones que les son inmediatamente superiores en el ámbito del MERCOSUR. Además, tanto el GMC como la CCM tienen su propia estructura de grupos técnicos, lo que contribuye a aumentar la opacidad de la estructura orgánica de las negociaciones.

En tercer término, la escasa intersección entre la agenda de la integración y las agendas de la política nacional, especialmente en los países mayores del MERCOSUR, se tradujo en la escasa participación del Legislativo e inclusive de las entidades representativas de la sociedad civil organizada en los temas de la integración. Este panorama favorece, entre políticos y formadores de opinión, la difusión de una actitud de simpatía pasiva o de tolerancia en relación con el MERCOSUR, actitud que puede haber sido útil en los primeros años del bloque, pero que ya no es suficiente en un proceso de institucionalización de la integración que, como se vio, pasa por la profundización de la relación entre las agendas internas y la agenda del bloque.

Finalmente, el cuadro descrito en la sección II generó, entre otras cosas, la opción de mantener la estructura no intergubernamental de apoyo al proyecto dentro de límites muy estrechos. La única instancia que se puede caracterizar como no intergubernamental es la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, que nunca tuvo poder alguno en términos de producción o implementación de

---

<sup>3</sup> Es razonable argumentar que esta opción era la única factible políticamente y que la misma traduce exactamente los efectos de la asimetría de tamaño entre los socios en la estructura jurídica del bloque. Sin embargo, es difícil imaginar que el MERCOSUR se pueda consolidar y profundizar sin alterar esta arquitectura jurídica.

normas. La decisión reciente de transformar este órgano en Secretaría Técnica es muy positiva, pero es necesario complementarla con otras medidas que permitan al órgano desempeñar efectivamente un papel técnico en la elaboración de propuestas y en la búsqueda de soluciones que atiendan los intereses de todos los países de la subregión.

De este relevamiento de los problemas en el área de la producción de reglas, surgen algunas recomendaciones orientadas a la superación gradual de dichos problemas identificados:

- (i) Aunque el énfasis excesivo en la ley primaria pueda tornar demasiado rígido el marco jurídico de un proceso de integración, es necesario fortalecer este componente en el MERCOSUR, ya que la flexibilidad excesiva de la actual arquitectura evolutiva del proyecto parece incompatible con los objetivos de una integración profunda. En este sentido, se propone la negociación y el establecimiento de un nuevo Tratado fundacional, que actualizaría y consolidaría, con un nivel de detalle superior al del Tratado de Asunción, el material jurídico primario del MERCOSUR, pero también una parte significativa de lo que hoy se considera legislación secundaria -muchas veces, en forma equivocada (Bouzas, Motta Veiga y Torrent [2002])- en el bloque, como los protocolos de inversión, de comercio de servicios y de política de competencia, aparte de las demás normas pertinentes a la consolidación y profundización de la Unión Aduanera. Este Tratado tendría que ser revisado y actualizado en algunos años, cuando el MERCOSUR enfrente nuevos desafíos, pero la metodología de negociar un gran paquete de acuerdos en diferentes áreas temáticas y de consolidar lo negociado en un Tratado básico puede resultar esencial para imprimir credibilidad y previsibilidad institucional y económica al proyecto de integración.
- (ii) La estructura orgánica del MERCOSUR también requiere mejoras para tornar el proceso decisorio más transparente y creíble.<sup>4</sup> Es necesario, antes que nada, fortalecer el principal órgano político del bloque -el CMC- a través de medidas tales como:
  - (a) El aumento del número de reuniones del CMC para ofrecer orientación política a las negociaciones intra y extrabloque y para profundizar los debates y buscar la solución de los problemas pendientes, y
  - (b) La concentración del poder decisorio en manos del CMC. Esta providencia tendría dos ventajas: primero, daría mayor legitimidad a las decisiones, evitando la "inflación" de medidas e instancias decisorias y, segundo, estimularía la participación de los gobiernos y de sus ministros en el proceso de integración, haciéndolos responsables de las decisiones que se adopten en este ámbito.
- (iii) El fortalecimiento del compromiso político de los Estados con el proyecto de integración también debe ser incentivado a través de medidas institucionales. Una primera providencia sería profundizar la lógica que estuvo detrás de la institución en Brasil de un Representante de la Presidencia de la República para el MERCOSUR, creándose un cargo semejante en cada país y estableciendo en el Ejecutivo Cámaras Interministeriales de Integración, cuya secretaría ejecutiva estaría a cargo de ese Representante.

---

<sup>4</sup> Este párrafo y los siguientes se basan ampliamente en Bouzas, Motta Veiga y Torrent [2002]. Gran parte de las recomendaciones contenidas en él son atribuibles al Prof. Ramón Torrent, de la Universidad de Barcelona.

- (iv) Además, debería incentivarse la participación de los Parlamentos de los países miembros, lo cual sin duda no es tarea simple ni libre de riesgos, pero que se perfila como iniciativa impostergable si se pretende ampliar el grado de legitimidad de que goza el proyecto de integración en estos países y si se percibe como relevante la meta de conectar más estrechamente las agendas internas con la de integración. Existen razones de eficiencia también que incentivan tal participación. En realidad, la mejoría en la implementación de las decisiones relativas a la integración exigiría una mayor participación de los Parlamentos en el proceso, lo que significa que su involucramiento en el proceso decisorio del bloque puede facilitar el establecimiento de mecanismos más ágiles de internalización de lo acordado subregionalmente.
- (v) La transformación de la SAM en Secretaría Técnica elimina un "tabú" en el MERCOSUR, pero es una medida insuficiente. Es imperativo fortalecer esta instancia como mecanismo de formulación de propuestas técnicas "regionales" que, en las diferentes áreas pertinentes de la negociación, se sumen a las "propuestas nacionales", quitando a estas el monopolio de las formulaciones y sistematizaciones en el ámbito del bloque. La Secretaría Técnica debe ser el vector de la *rationale* técnica subregional en el seno del MERCOSUR y es necesario ampliar sustancialmente sus recursos humanos, técnicos y financieros para permitirle desempeñar esta función esencial en los próximos años.

### *El sistema de implementación de reglas*

Los problemas del MERCOSUR en el área de la implementación de reglas son reconocidos y constituyen, en la realidad, la dimensión más visible del déficit institucional del proceso: "los precarios mecanismos de internalización dieron como resultado un proceso lento, desigual y dependiente de la buena voluntad, de las presiones sectoriales y de los obstáculos (legales y administrativos) enfrentados por cada gobierno (...) De las 1.128 normas emanadas de los órganos decisorios del MERCOSUR entre 1991 y 2000, 741 requerían internalización. Sin embargo, hasta fines de 2000, sólo se había internalizado plenamente (en los cuatro países) el 34% (254 normas)" (Bouzas y Soltz [2001]).

Los problemas de implementación resultan, en buena medida, de la regla formal de implementación de reglas, tal como está establecida en el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, de que los actos legales del MERCOSUR sean internalizados por los cuatro países miembros y comunicados a la SAM para entrar en vigor, o sea, para ser obligación de los Estados. Justificado por la necesidad de garantizar la aplicación simultánea de las normas del MERCOSUR en los cuatro países y evitar así la producción de nuevas asimetrías regulatorias, el Artículo 40 acabó por colocar la efectividad de las decisiones de los órganos políticos del MERCOSUR bajo la dependencia de mecanismos y de intereses internos, que usan frecuentemente esta situación como un poder informal de veto (o de bloqueo). El resultado es conocido: "después de adoptadas por los órganos del MERCOSUR, las normas entran en una especie de limbo donde pueden quedar indefinidamente esperando la conclusión del proceso de internalización" (Bouzas, Motta Veiga y Torrent [2002]).

Aparte de los problemas formales de implementación, cuando se habla de un *gap* en esta área, se hace referencia a la frecuencia y facilidad con que los Estados miembros se apartan de las reglas acordadas a través de medidas unilaterales, eventualmente procurando legitimarlas *a posteriori* a través de *waivers* ante los órganos decisorios del MERCOSUR.

Se formularon algunas propuestas para abordar estas cuestiones -una de ellas (Torrent [2000]) defiende la adopción por los países miembros de procedimientos similares al del *fast track* adoptado por Estados Unidos- que definen las normas para el ejercicio de los poderes parlamentarios en la ratificación de tratados internacionales, lo que aumenta la credibilidad de los negociadores del Ejecutivo.<sup>5</sup> Este mecanismo, al someter periódicamente a los parlamentos las actividades del MERCOSUR, tendría la ventaja adicional de estimular el debate público sobre estos asuntos y posibilitar, en el plano de la política interna de cada país, un mayor compromiso de los países miembros con el proceso de integración.

La derogación del Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto sería otra medida importante para reducir los problemas de implementación: en este caso, la producción de normas por el MERCOSUR generaría obligaciones inmediatas -inclusive de internalización, cuando fuera el caso, en un plazo dado- para los Estados, aun cuando las obligaciones para los individuos sólo existieran una vez concluido el proceso de internalización.

El establecimiento de un marco jurídico dentro del cual los países miembros podrían, en circunstancias excepcionales, distanciarse de las reglas acordadas sería una medida dictada por el pragmatismo y por el objetivo de evitar que las violaciones de las normas se produjera sin ninguna norma, socavando la credibilidad institucional del proceso de integración. Estos márgenes de "flexibilidad negociada" serían previamente establecidos -así como las circunstancias excepcionales a las que se podrían aplicar- y los países miembros podrían recurrir a ellas según un "procedimiento MERCOSUR", como su notificación en el Boletín Oficial del MERCOSUR, inclusive si la medida fuera aplicable inmediatamente. La medida sería luego evaluada en los órganos decisorios del MERCOSUR, pudiendo ser aprobada o rechazada -en este caso debería ser retirada- por mayoría de votos.

### *El foco del sistema de reglas*

El contenido y, sobre todo, las prioridades de la agenda de negociación en el ámbito del MERCOSUR no son neutras en relación con el objetivo de implementar una agenda de institucionalización. De hecho, el diagnóstico presentado en este trabajo acentúa el proceso de pérdida de foco en las negociaciones por parte de los países miembros: incapaz de agregar "valor efectivo" (en relación con los compromisos asumidos en la OMC) a los compromisos y a las decisiones adoptadas en las áreas esenciales para la consolidación de la Unión Aduanera, el bloque abrió el abanico de temas al que se aplicaban decisiones y resoluciones, perdiendo gradualmente pertinencia y credibilidad para los Estados y los agentes privados.

Las futuras iniciativas en el área de la institucionalización del proceso pueden revelarse poco fructíferas si no van acompañadas de esfuerzos que busquen enfocar la agenda de negociación en torno de los temas prioritarios para la reversión de la trayectoria de pérdida de credibilidad del MERCOSUR y, además, para la consolidación de la nueva matriz de intereses comunes del proyecto de integración.

---

<sup>5</sup> "...their main goal is twofold: a) to get a final parliamentary decision within a pre-established deadline; and b) to guarantee a single decision on the agreement (or the package of agreements) submitted by the executive, preventing the disaggregation of the whole in separate pieces of legislation" (Bouzas, Motta Veiga y Torrent [2002]).

En la hipótesis opuesta, la efectividad de una agenda de la institucionalización será maximizada por la capacidad de "enfocar" la agenda comercial y económica en temas clave para la Unión Aduanera, consolidándose, además, los compromisos alcanzados en estas áreas, en un Tratado fundacional muy amplio.

La constitución de un territorio aduanero único, presupuesto esencial para poder hablar de una Unión Aduanera, y la definición de una política comercial común, son el primer conjunto de temas de esta agenda "pro institucionalización".

La negociación de acuerdos en las áreas de servicios, inversiones y compras gubernamentales -en el caso de los dos primeros temas, incluida la actualización y el perfeccionamiento de los instrumentos existentes- define el segundo conjunto de temas de esta agenda.

El establecimiento de un régimen de tratamiento de las ayudas del Estado -orientado a disciplinar las políticas nacionales de apoyo a empresas y sectores- que vaya más allá de las disposiciones del Acuerdo de Subsidios de la OMC, es otro tema relevante si se pretende consolidar la Unión Aduanera.

Finalmente, esta agenda también requiere la definición de mecanismos compartidos de financiamiento de proyectos de infraestructura de interés subregional y/o de regiones menos desarrolladas en los distintos países miembros.

#### IV. CONCLUSIONES

Dadas las características estructurales del MERCOSUR como bloque comercial, la agenda de institucionalización del proceso de integración tiene que ser implementada de acuerdo con una estrategia necesariamente gradualista. En realidad, la adopción e implementación de iniciativas en esta esfera no progresará en un ambiente de vacío político, dependiendo críticamente de cambios en la naturaleza y en la intensidad del compromiso político de los Estados miembros con el proyecto subregional. Estos cambios se traducirían en atribuir a la dimensión subregional un nuevo y relevante papel en la formulación e implementación de las políticas internas de los países que componen el MERCOSUR.

En la práctica, el gradualismo en la implementación de una agenda de la institucionalización del MERCOSUR no deviene sólo de las características estructurales del bloque, sino que se debe también a la naturaleza misma de las medidas que componen esta agenda. Muchas de ellas dependen de complejos procesos políticos que ocurrirán dentro de cada país miembro, abarcando cambios de percepciones y hábitos considerablemente arraigados entre los actores públicos y privados.

Como se vio, la agenda de la institucionalización abarca tres componentes, cada uno de ellos con su relevancia específica, pero existen nítidas y fuertes interrelaciones entre ellos. El establecimiento de un Tratado fundacional nuevo y más detallado, aparte de reequilibrar la arquitectura jurídica del proceso de integración -oy apoyada en legislación secundaria- tiene la virtud de contribuir a dar foco a la agenda del bloque: los temas más relevantes de la agenda formarían parte del Tratado.

Los mecanismos que permitiesen reducir el *gap* de implementación de las normas del MERCOSUR darían efectividad a tales normas, obligando a los Estados. Algunos de los mecanismos aquí propuestos con este objetivo permitirían, además, ampliar el debate organizado en los distintos países y, en especial, la participación de los Parlamentos, con efectos también en el sistema de producción -y no sólo en la implementación- de normas del bloque.

Ello significa que, aunque se apoye en tres componentes diferentes, la agenda de la institucionalización debe ser abordada teniendo en cuenta la necesidad de actuar en los tres frentes simultáneamente.



## BIBLIOGRAFIA

- BOTAFOGO GONÇALVES, J. "Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal", en Hugueney Filho, C. y Cardim, C. H. (org.), *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. IPRI. 2002.
- BOUZAS, R. "Mercosur: crisis económica o crisis de la integración", en Hugueney Filho, C. y Cardim, C. H. (org.), *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. IPRI. 2002.
- BOUZAS, R.; P. MOTTA VEIGA Y R. TORRENT. "In-depth analysis of Mercosur integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment", informe preparado para la Comisión de las Comunidades Europeas, *Observatory of Globalization*, Universidad de Barcelona. Noviembre, 2002.
- BOUZAS, R. Y H. SOLTZ. "La formación de instituciones regionales en el Mercosur", en Chudnovsky, D. y Fanelli, J. M. (coord.), *El desafío de integrarse para crecer. Balances y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Siglo XXI. 2001.
- KAHLER, M. "Régimen comercial y diversidad nacional", en *América latina/Internacional*, primavera, Vol. 1 N° 1. Buenos Aires: FLACSO. 1993.
- SMOUTS, M. C. "La mutation d'une discipline", en *Les nouvelles relations internationales*. Presses de Sciences Po. 1998.
- TORRENT, R. "Mercosul: três idéias sobre sua institucionalização", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* N° 65, Año XIII, octubre/diciembre. FUNCEX. 2000.
- \_\_\_\_\_. "Regional integration instruments and dimensions: analytical framework", (procesado). 2002.



## **PUBLICACIONES DEL INTAL**

### **PUBLICACIONES PERIÓDICAS**

*Integración & Comercio*. Revista semestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

*INTAL Carta Mensual* (español, inglés y portugués - Internet).

### **INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN**

*Informe ANDINO*. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

*CARICOM Report*. Publicación anual (inglés).

*Informe CENTROAMERICANO*. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

*Informe MERCOSUR*. Publicación anual (español, inglés y portugués).

### **INFORMES ESPECIALES**

*Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación* (español). Alberto Barreix y Luiz Villela. 2003.

*MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica* (español y portugués). Luiz Villela, Alberto Barreix y Juan José Taccone (eds.). 2003.

*Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*. Español. 2002.

*Integración energética en el Cono Sur* (español). Mario A. Wieggers. 1996.

*Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur* (español):

*Transporte Terrestre*. José Alex Sant'Anna. 1997.

*Puertos y vías navegables*. Martín Sgut. 1997.

*Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional*. Ian Thomson. 1997.

*El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR* (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

*Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana*. Español (Internet).

*INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional*. Español.

*América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas*. Español (Internet).

### **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

*Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela* (español). Eglé Iturbe de Blanco. INTAL DT-03. 1997.

*MERCOSUL e Comércio Agropecuario* (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. INTAL DT-02. 1997.

*The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration* (inglés). Uziel Nogueira. INTAL DT-01. 1997.

## **DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN**

*El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América. Oportunidades, desafíos y riesgos* (español). Eduardo Lizano y Anabel González. INTAL DD-09. 2003.

*Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración* (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. INTAL DD-08. 2000.

*Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo* (español). Bernardo Kliksberg. INTAL DD-07. 2000.

*La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración* (español). Alejandra Radl. INTAL DD-06. 2000.

*Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada* (español). Rubens Lopes Braga. INTAL DD-05. 1999.

*Comercio Electrónico: Conceptos y reflexiones básicas* (español). Gerardo Gariboldi. INTAL DD-04. 1999.

*Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR* (español). Vicente Garnelo. INTAL DD-03. 1998.

*Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius* (español). Laura Berón. INTAL DD-02. 1997.

*Integración y democracia en América Latina y el Caribe* (español). Alvaro Tirado Mejía. INTAL DD-01. 1997.

## **BASES DE DATOS - SOFTWARE**

*DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América*

*Base INTAL MERCOSUR (BIM)*

*Base de datos bibliográficos (INTEG)*

*Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)*

*Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II.* Actualizada a Marzo, 2003.

*Rueda de Negocios*

## **PUBLICACIONES DE INTAL/ITD**

### **DOCUMENTOS DE TRABAJO - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)**

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis* (español). Pedro da Motta Veiga. INTAL-ITD DT-IECI-06E. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones* (español). José Luis Machinea. INTAL-ITD DT-IECI-06D. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial* (español). Sandra Polónia Rios. INTAL-ITD DT-IECI-06C. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado* (español). Juan Ignacio García Pelufo. INTAL-ITD DT-IECI-06B. 2003.

*Estudio sobre las condiciones y posibilidades políticas de la integración hemisférica* (español). Adalberto Rodríguez Giavarini. INTAL-ITD DT-IECI-05. 2003.

*Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement* (inglés). Dale Hathaway. INTAL-ITD WP-SITI-04. 2003.

*Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations* (inglés). Marcos Sawaya Jank, Ian Fuchsloch and Géraldine Kutas. INTAL-ITD WP-SITI-03. 2003.

*Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Access, Institutions and Negotiating Capacity* (inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD-STA WP-SITI-02. 2003.

*Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas* (español e inglés). Herminio Blanco M. y Jaime Zabudovsky K. INTAL-ITD-STA DT-IECI-01. 2003.

## **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

*Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico* (English). Ernesto López-Córdova and Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD-STA WP-14. 2003.

*Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing* (inglés). Robert Devlin y Lucio Castro. INTAL-ITD-STA WP-13. 2002.

*Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales* (español). Antonio Bonet Madurga. INTAL-ITD-STA DT-12. 2002.

*Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia* (español). Alejandro Gutiérrez S. INTAL-ITD-STA DT-11. 2002.

*The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement* (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD-STA WP-10. 2002.

*A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica* (português). Antonio José Ferreira Simões. INTAL-ITD-STA DT-09. 2002.

*Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas* (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. INTAL-ITD-STA DT-08. 2001.

*¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas?* (español). Robert Devlin y Antoni Estevadeordal. INTAL-ITD-STA DT-07. 2001.

*What's New in the New Regionalism in the Americas?* (inglés). Robert Devlin and Antoni Estevadeordal. INTAL-ITD-STA WP-06. 2001.

*The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR.* (inglés). Antoni Estevadeordal, Junichi Goto y Raúl Saez. INTAL-ITD WP-05. 2000.

*El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción* (español). Jaime Granados. INTAL-ITD DT-04. 1999.

*Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA* (inglés). Antoni Estevadeordal. INTAL-ITD WP-03. 1999.

*Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s* (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. INTAL-ITD WP-02. 1998.

*Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana* (español). Florencio Ballester. INTAL-ITD DT-01. 1998.

## **DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN**

*The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up?* (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal and Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD-STA OP-22. 2003.

*Desigualdad regional y gasto público en México* (español).

Rafael Gamboa y Miguel Messmacher. INTAL-ITD-STA DD-21. 2003.

*Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales* (español). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-20. 2003.

*The External Dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South Integration with the European Union* (inglés).

Paolo Giordano. INTAL-ITD-STA DD-19. 2003.

*Regional Aspects of Brazil's Trade Policy* (inglés).

Eduardo A. Haddad (Coord.), Edson P. Domínguez y Fernando S. Perobelli. INTAL-ITD-STA OP-18. 2002.

*El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina* (español). Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. INTAL-ITD-STA DD-17. 2002.

*A Study on the Activities of IFIs in the Area of Export Credit Insurance and Export Finance* (inglés).

Malcom Stephens y Diana Smallridge. INTAL-ITD-STA OP-16. 2002.

*Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina* (español).

Jacint Jordana y Carles Ramió. INTAL-ITD-STA DD-15. 2002.

*Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil* (portugués).

Paulo Roberto de Almeida. INTAL-ITD-STA DD-14. 2002.

*El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental* (español e inglés). INTAL-ITD-STA OP-13. 2002.

*Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico* (español: Internet).

Mikio Kuwayama. INTAL-ITD-STA DD-12. 2001 (también disponible en inglés).

*Regional Public Goods in Official Development Assistance* (inglés). Marco Ferroni. INTAL-ITD-STA OP-11. 2001.

*Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives* (inglés).

Anneke Jessen y Andrew Katona. INTAL-ITD-STA OP-10. 2001.

*NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA* (inglés).

J. Ernesto López-Córdova. INTAL-ITD-STA OP-09. 2001.

*La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible* (español).

Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-08. 2001.

*Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects* (inglés).

Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD OP-07. 2000.

*The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other?* (inglés). Robert Devlin. INTAL-ITD OP-06. 2000.

*The FTAA: Some Longer Term Issues* (inglés).

Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Luis Jorge Garay. INTAL-ITD OP-05. 1999.

*Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects* (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD OP-04. 1999.

*Government Procurement and Free Trade in the Americas* (inglés).

Jorge Claro de la Maza y Roberto Camblor. INTAL-ITD OP-03. 1999.

*The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration* (inglés).

Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. INTAL-ITD OP-02. 1999.

*ALCA: Un proceso en marcha* (español). Nohra Rey de Marulanda. INTAL-ITD DD-01. 1998.

## **PUBLICACIONES DE INT/ITD**

### **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

*La infraestructura de transporte en América Latina.* Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997, (también disponible en inglés).

*Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration.* Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

*Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo.* Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

*Economic Integration and Equal Distribution.* Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

*What can European Experience Teach Latin America About Integration.* L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

*Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards.* Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

*MERCOSUR: Logros y desafíos.* Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

*De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos.* Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

*El Mercado Común del Sur: MERCOSUR.* Martín Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

### **PUBLICACIONES ESPECIALES**

*Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América,* Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002; Diciembre 2002. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

*El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe.* Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

*Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial.* 1996 (también disponible en inglés).

*Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe.* Marzo 1997 (también disponible en inglés).

*Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

*Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas.* Luis Jorge Garay y Antoni Estevadeordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

*El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

*El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

*Asociación Transpacífica: El papel de América Latina.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).



*Iniciativa Especial de Comercio e Integración*