

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR

Vicente Garnero



Noviembre 1998
Documento de Divulgación 3

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL
Esmeralda 130, Pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina
tel 54 1 320-1871 fax 54 1 320-1872
e-mail: INT/INL@iadb.org <http://www.iadb.org/intal>

El autor es responsable de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no necesariamente pueden reflejar políticas y/o posiciones del BID o del INTAL

Impreso en Argentina

BID-INTAL
Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR
Buenos Aires, 1997. 64 págs.
Noviembre 1998. Documento de Divulgación 3.

I.S.B.N. 950-738-074-4

US\$ 5.00

P R E S E N T A C I O N

La marcha de todo proceso de integración requiere, sobre todo a partir de determinado estadio, de mecanismos e instrumentos institucionales sobre los cuales se apoya y fortalece.

En efecto, la credibilidad de un proceso de integración descansa en la confianza que depositen los actores que, a través de distintas operaciones, generan una vinculación creciente entre los distintos países que componen el respectivo sistema. Como se pregunta un autor, ¿de qué valdría generar un espacio económico o fomentar las condiciones para que se produzca un incremento del comercio internacional entre los países integrantes de dicho espacio si los instrumentos jurídicos-institucionales aplicables no resultan los más idóneos? O, ¿qué garantías tendría un inversor de tecnologías nuevas si no conociera previamente a qué órganos o a qué jueces recurrir si, en el transcurso de una operación comercial, sus intereses fuesen vulnerados en el territorio de otro de los estados partes?¹

Los interrogantes son pertinentes y apuntan a señalar que todo proceso de integración requiere de reglas claras, de contenido uniforme por parte de los países miembros y, crecientemente, con capacidad de “*enforcement*” en cada uno de los territorios nacionales que forman el esquema; asimismo exige contar con órganos con potestad para aplicar las normas respectivas.

Así es como se plantea la necesidad de asimilar los ordenamientos jurídicos nacionales dado que, se sabe, la integración conlleva una gran variedad de relaciones jurídicas que no se encuentran previstos en los ordenamientos normativos tradicionales de cada uno de los estados partes.²

El MERCOSUR no ha llegado configurar un sistema jurídico-institucional cuya complejidad se aproxime, por ejemplo, al establecido por la hoy Unión Europea, lo que los países miembros no estiman de momento imprescindible; de allí que hayan establecido deliberadamente un sistema institucional intergubernamental antes que un sistema plenamente comunitario en el que rigen instituciones supranacionales. Además, cabe reconocer -como lo hacen distintos especialistas- que la complejidad institucional de todo proceso de integración debe considerarse a la par de la magnitud y la naturaleza de los relacionamientos que el propio proceso va produciendo.

En el MERCOSUR, cabe destacar el avance que en materia institucional se logró a partir del Protocolo de *Ouro Preto*, en diciembre de 1994, lo que permite visualizar distintas etapas en su marcha.

En este trabajo se presenta un cuadro amplio sobre el funcionamiento institucional del MERCOSUR que abarca, incluso, el período anterior a la existencia del agrupamiento subregional ya que hace referencia a los acuerdos bilaterales firmados por Argentina y Brasil que establecieron las bases de lo que posteriormente, con la adhesión de Paraguay y Uruguay, dio lugar al MERCOSUR.

¹ Pablo Labandera Ipata. “Aspectos jurídico-institucionales que operan como freno para la integración”. Revista de Derecho del MERCOSUR. Buenos Aires : Ediciones La Ley. Agosto de 1998.

² Ibidem, pág. 72.

Se describe la estructura institucional del MERCOSUR haciéndose referencia a la necesidad de internalización de las normas respectivas y a la dificultad que produce su retardo en el cumplimiento de este paso por parte de los países miembros; se dedica atención al *Protocolo de Brasilia* adoptado para la resolución de controversias y se encara un tratamiento de otras cuestiones que hacen al ordenamiento institucional del MERCOSUR. Entre ellas se encuentran las disposiciones adoptadas en materia de acceso a los mercados de los países miembros, las cuestiones relacionadas con la defensa de las condiciones de competencia y la defensa de los consumidores, las que atañen al perfeccionamiento de la política comercial común, las prácticas desleales y salvaguardias respecto de terceros países, así como otras materias que se vinculan con el camino hacia la adopción de una política comercial común.

El estudio concluye con el tratamiento de cuestiones referidas a la Defensa y Seguridad Subregional, Medio Ambiente, Salud, Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología.

El trabajo ha sido elaborado por el Licenciado Vicente Garnelo, Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Belgrano. La edición estuvo a cargo del señor Fernando Mateo, Consultor del INTAL.

El INTAL estima que el trabajo aquí presentado habrá de resultar de extremada utilidad para los estudiosos de la dimensión jurídico-institucional del MERCOSUR, entre los que se cuentan, entre otros, especialistas en Derecho Comunitario, funcionarios públicos, estudiantes -en distintos niveles- del proceso de integración, empresarios, etc.

Juan José Taccone
Director

INDICE

INTRODUCCION	1
El contexto del MERCOSUR hasta 1995	1
<i>La integración argentino-brasileña (1986-1990)</i>	1
<i>El proceso a partir del Tratado de Asunción</i>	2
CAPITULO I. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL	5
La estructura institucional actual	5
<i>Organos con capacidad decisoria</i>	7
<i>Organos de consulta y apoyatura</i>	10
Internalización de la normativa MERCOSUR	12
Solución de Controversias	13
<i>Protocolo de Brasilia</i>	14
<i>Procedimiento de Reclamos ante la CCM</i>	15
<i>Procedimiento de Consultas ante la CCM</i>	16
CAPITULO II. CONSOLIDACION Y PERFECCIONAMIENTO DE LA UNION ADUANERA	19
Consolidación del libre comercio y de las condiciones de competencia intra-MERCOSUR	19
<i>Régimen de Adecuación Final (RAF)</i>	19
<i>Eliminación y armonización de Restricciones y Medidas No Arancelarias “tradicionales”</i>	20
<i>Eliminación y armonización de Normas Técnicas, Sanitarias y Fitosanitarias</i>	22
<i>Defensa de las condiciones de libre competencia</i>	24
<i>Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad y Compras Gubernamentales</i>	26
<i>Defensa del Consumidor</i>	28
El perfeccionamiento de la política comercial común	29
<i>Implementación del Arancel Externo Común (AEC)</i>	29
<i>Aspectos aduaneros</i>	31
<i>Tratamiento de las prácticas desleales y salvaguardias para el comercio proveniente de terceros países</i>	32
<i>Tratamiento de los Derechos de Exportación</i>	33
<i>Tratamiento de las políticas comerciales sectoriales</i>	34
CAPITULO III.LA PROFUNDIZACION DEL PROCESO DE INTEGRACION: DE LA UNION ADUANERA AL MERCADO COMUN	37
Agricultura y sector alimentario	37
Industria	37
Minería	38
Energía	38
Servicios	39
Comunicaciones	41

Transporte e infraestructura	41
Turismo	42
Coordinación de políticas macroeconómicas y aspectos financieros	43
<i>Aspectos financieros (cuestiones institucionales)</i>	44
<i>Hacia una institución de apoyo financiero</i>	45
CAPITULO IV. OTROS COMPONENTES DE LA INTEGRACION EN EL MERCOSUR	47
El MERCOSUR y su compromiso con la democracia	47
Defensa y Seguridad Subregional	47
<i>Cooperación policial y migraciones</i>	47
El MERCOSUR como Zona de Paz	49
Medio Ambiente	49
Relaciones laborales, el empleo y la seguridad social	50
Salud	51
Educación	52
Cultura	53
Ciencia y Tecnología	54
BIBLIOGRAFIA	

EVOLUCION INSTITUCIONAL Y JURIDICA DEL MERCOSUR

Vicente Garnelo

INTRODUCCION

El contexto del MERCOSUR hasta 1995

Hasta llegar a su situación actual, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) pasó por dos etapas previas. Durante una primera etapa, desarrollada entre los años 1986 y 1990, se inicia el proceso de integración subregional a partir de una iniciativa bilateral de Argentina y Brasil.

Luego de un éxito inédito en la historia de las relaciones exteriores de ambas naciones, se suman al proyecto Paraguay y Uruguay, abriéndose una segunda etapa que transcurre entre 1991 y fines de 1994, enmarcada en el denominado *Período de Transición* del MERCOSUR.

La integración argentino-brasileña (1986-1990)

El proceso de integración entre Argentina y Brasil, iniciado a mediados de la década pasada, embrión del MERCOSUR, se rigió por los **principios** de gradualidad, flexibilidad, simetría y equilibrio: Gradualidad, “...*en etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación*”; flexibilidad, para “...*poder ajustar su alcance, ritmo y objetivos*”; se incluiría en cada etapa sólo un conjunto reducido de proyectos, “...*previéndose inclusive la armonización simétrica de políticas para asegurar el éxito de los proyectos y la credibilidad del Programa*”; y equilibrio, para no “...*inducir a una especialización de las economías en sectores específicos*”, estimulándose la integración intrasectorial.¹ A esos principios se sumó el interés en procurar la participación activa del empresariado.

Los **instrumentos** a través de los cuales se materializaron esos principios consistieron básicamente en 24 *Protocolos* (Ver recuadro 1).

Los Protocolos comprendieron desde importantes programas de complementación y expansión del comercio sectorial, hasta proyectos cuya inoperancia posterior los convierte en meras declaraciones solemnes -como los Protocolos 6, 7, 10, entre otros-; incluyendo alguno excesivamente ambicioso, como la creación de una moneda común -el “gaucho”-, nunca implementada (Protocolo 20).

A pesar del modesto crecimiento del intercambio recíproco, varias de las acciones sectoriales tuvieron una evolución exitosa. Por ejemplo, el Protocolo 5 derivaría años después en el *Estatuto de Empresas Binacionales* (acuerdo de trato nacional a inversiones conjuntas); el Protocolo 14 facilitó y abarató el transporte carretero; el Protocolo 1 liberó inmediatamente una importante cantidad de ítems correspondientes a bienes de capital; y los Protocolos 13, 21 y 22 profundizaron el relacionamiento intrasectorial e intrafirma.

¹ “Acta para la Integración Argentino-Brasileña” firmada por los presidentes de Argentina y de Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney. El encoillado corresponde a la letra original del artículo 2 del Acta.

RECUADRO 1

PROTOCOLO N°	ACOMPañAN A
1. Bienes de capital; 2. Trigo; 3. Complementación de abastecimiento alimentario; 4. Expansión del comercio; 5. Empresas binacionales; 6. Asuntos financieros; 7. Fondo de inversiones; 8. Energía; 9. Biotecnología; 10. Estudios Económicos; 11. Información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas; y 12. Cooperación aeronáutica	<i>Acta para la Integración Argentino-Brasileña</i> 1º Etapa del PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileño) Buenos Aires, 29/7/86
13. Siderurgia; 14. Transporte terrestre; 15. Transporte marítimo; 16. Comunicaciones; y 17. Cooperación nuclear	<i>Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo</i> Brasilia, 10/12/86
18. Cultura; 19. Administración Pública; y 20. Moneda	2º etapa del PICE Buenos Aires, 15/7/87; Viedma, 17/7/87
21. Industria automotriz; e 22. Industria de la alimentación	3º etapa del PICE Brasilia, 7/4/88
23. Regional fronterizo	<i>Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil</i> Buenos Aires, 29/11/88
24. Planeamiento económico y social	Buenos Aires, 23/8/89

El proceso a partir del Tratado de Asunción

El nuevo proceso nacido a partir del *Tratado de Asunción*, suscrito el 26 de marzo de 1991, es la prolongación del iniciado por Argentina y Brasil en la década pasada.

Al 31 de diciembre de 1994, el MERCOSUR alcanzó la conformación de una Unión Aduanera, aunque incompleta. Los logros del MERCOSUR en su *Período de Transición*, pueden evaluarse a partir de la evolución de su estructura instrumental.²

El *Tratado de Asunción* definió cuatro instrumentos:

- *Liberación del comercio intrazona*: a llevarse a cabo de manera programada, lineal y automática; alcanzó a la totalidad de productos (salvo algunas excepciones) a través de desgravaciones semestrales concluidas exitosamente, en tiempo y forma, a fines de 1994.³

² Término técnico que, para un Acuerdo de Integración, representa el tiempo que media entre la entrada en vigencia y el plazo (si fue preestablecido) fijado para la consecución de los objetivos. Para el MERCOSUR: la firma del Tratado de Asunción fue el 26/3/91; entró en vigencia el 29/11/91 y finalizó el 31/12/94, abriéndose en esa fecha una nueva etapa.

³ No se desgravaron totalmente los productos incluidos en las *Listas de Excepciones* nacionales, confeccionadas conforme lo establecido en el *Anexo I del Tratado de Asunción*; o aquellos a los que se aplicaron *Cláusulas de Salvaguardia*, conforme lo establecido en el *Anexo IV* de dicho Tratado. El conjunto de ítems arancelarios exceptuados por ambos conceptos constituyen la base del luego denominado *Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera*.

- *Arancel Externo Común (AEC)*: definido en el Tratado -art. 5 inciso c)-, recién se alcanzó un acuerdo definitivo sobre el tema a mediados de diciembre de 1994. Inicialmente proyectado para “...*que incentive la competitividad externa de los Estados Parte*”; el AEC acordado, aunque en principio no lo parezca, reflejaría esa concepción inicial.
- *Coordinación de Políticas Macroeconómicas*: definidas de manera conjunta con las “políticas sectoriales”, las políticas macroeconómicas propiamente dichas alcanzaron en este período un discreto nivel de *consultas*, lejos del aún modesto nivel de armonización.⁴

Dentro del criterio amplio con que la organización definió las políticas sectoriales, se puede indicar que la evolución tuvo un éxito variado según el área en cuestión.

- *Acuerdos Sectoriales*: aparentemente derivados de la experiencia positiva de anteriores procesos de integración en la región (como por ejemplo las “acciones parciales” en el marco de la ALADI), sólo tuvieron un alcance modesto.

⁴ Tanto la teoría como la evidencia empírica entienden sobre la existencia de tres etapas en materia de coordinación de políticas en una integración económica: *armonización*, *coordinación* y el establecimiento de una *política común*. Como se ve, en el aspecto macroeconómico el MERCOSUR no alcanzó siquiera la primera etapa.

CAPITULO I. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

Hasta la firma del *Tratado de Asunción* se desarrolló una primera etapa caracterizada por el acercamiento entre los dos países más importantes de la asociación: Brasil y Argentina. En esa primera etapa, existía sólo un esquema institucional acorde con los requerimientos de la veintena de acciones corporizadas en sendos “*Protocolos*”.

A partir de julio de 1990 la estructura organizacional obedecería a un patrón distinto, según lo establecido en el *Acta de Buenos Aires* -luego del recambio en las administraciones de ambos países-, que representaría la base de la estructura presentada en el *Tratado de Asunción*, con la incorporación de Paraguay y Uruguay al proceso.

El *Tratado de Asunción*, en función de las necesidades impuestas por el *Período de Transición*, definía una estructura más simple que la actual. Al finalizar ese período (diciembre 1994), se redefinió la denominación y las funciones de los órganos y subórganos preexistentes, y se agregaron nuevas instituciones en función de una nueva estrategia a desarrollar por el MERCOSUR, plasmada en el denominado Programa MERCOSUR 2000 (PM2000).

A través del *Protocolo de Ouro Preto*, modificadorio del *Tratado de Asunción* en sus aspectos institucionales, se arribó a una configuración más completa aunque, en apariencia, algo precaria si se la compara con la de otras integraciones en un grado de avance equivalente al MERCOSUR. La configuración, los poderes y competencias y relaciones interinstitucionales de la estructura vigente a partir de 1995, indican que la presente es otra estructura provisoria.

Es probable que en años próximos se realice una nueva evaluación de las necesidades institucionales del MERCOSUR, sobre la base de las experiencias recogidas en la evolución de la Unión Aduanera y la marcha hacia el Mercado Común.

La estructura institucional actual

Según Mezzano [1996], existen tres **características fundamentales** que tipifican al sistema institucional actual del MERCOSUR derivado del texto del *Tratado de Asunción*, válido para el *Período de Transición* finalizado en 1994, y reformado por el *Protocolo de Ouro Preto* (PROP).⁵

La primera, es que el MERCOSUR goza de personalidad jurídica de Derecho Internacional. Esta novedad incorporada en *Ouro Preto* (art. 34), significa que el MERCOSUR tiene una entidad jurídica autónoma, independiente de sus Estados Parte, y por lo tanto puede, en el uso de sus atribuciones, “*practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias*” (art. 35 PROP).

En segundo lugar, el sistema institucional del MERCOSUR es típicamente intergubernamental. Esto significa que, al contrario de otros esquemas supranacionales -como el de la Unión Europea el propuesto por la Comunidad Andina, al menos en lo formal-, ni el *Tratado de Asunción* ni el *Protocolo de Ouro Preto* contemplan una cesión de soberanía legislativa o judicial por parte de los Estados Miembros hacia el sistema institucional del MERCOSUR.

⁵ Conocido como *Protocolo de Ouro Preto*, se trata del *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR* (VII CMC), el cual entró en vigencia el 15/12/95, al depositar sus instrumentos de ratificación los gobiernos de Paraguay, Argentina y Uruguay.

En tercer lugar, el sistema institucional actual del MERCOSUR continúa siendo de carácter provisorio, lo que de alguna manera limita temporalmente el rigor de la segunda característica recién mencionada.

No obstante lo previsto por el art. 18 del *Tratado de Asunción* el debate profundo sobre la estructura institucional definitiva que debería regir el proceso MERCOSUR en la actualidad no se ha dado. Sobre esta cuestión Mezzano alude a la difícil coyuntura que debió soportar el MERCOSUR en el *Período de Transición*, evidenciando varios factores que debieron provocar la decisión política de no adoptar una estructura “definitiva”.

En Ouro Preto, se prefirió postergar el debate en cuestión para cuando los Estados Parte “*lo juzguen oportuno*”, y se limitó a la cosmética de la estructura establecida en el *Tratado de Asunción* para el *Período de Transición*, sin introducir cambios sustanciales.⁶

La actual estructura institucional del MERCOSUR, es la definida en el art. 1 PROP. Según el mismo, el MERCOSUR cuenta con los siguientes órganos:

- i) El Consejo del Mercado Común (CMC); órgano superior encargado “*...de la conducción política ... y la toma de Decisiones*”, compuesto por representantes de los países a nivel ministerial.
- ii) El Grupo Mercado Común (GMC); aplicado a funciones ejecutivas, compuesto por representantes a nivel de Secretarios de Estado, que se manifiesta a través de *Resoluciones*; también con capacidad decisoria.
- iii) La Comisión de Comercio MERCOSUR (CCM); tercer órgano con capacidad decisoria, encargado de asistir al GMC y “*...velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común...*”, manifestándose a través de *Directivas*.
- iv) La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); en carácter de “*...órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte...*”, integrada por igual número de parlamentarios de los cuatro países.
- v) El Foro Consultivo Económico-Social (FCES); limitado a funciones consultivas, en “*...representación de los sectores económicos y sociales...*”, integrado por igual número de representantes por país.
- vi) La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM); “*...órgano de apoyo operativo*”, con sede permanente en Montevideo (Uruguay).

A los mencionados, sobre la base del art. 1 PROP, se le agregan una serie de órganos auxiliares “*...necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración*”.

Por su parte, el art. 2 PROP, distingue una categoría superior constituida por los “*órganos con capacidad decisoria*”, que son los tres primeros mencionados. A partir de esa diferenciación, se puede inferir que los restantes son órganos de consulta y/o de apoyatura.

En la opinión de quienes critican la estructura organizacional del MERCOSUR, éste adolece fundamentalmente de contar con sendas instituciones: comunitaria (encargada de defender los intereses de la organización en su conjunto) y jurisdiccional, hecho que generaría cierta inseguridad jurídica e incertidumbre respecto de la evolución del proceso de integración que, administrado por instituciones intergubernamentales, podría ir pendulando en función del recambio de las administraciones nacionales.

⁶ El art. 47 PROP indica que “*Los Estados Parte convocarán, cuando lo juzguen oportuno, a una conferencia diplomática con el objetivo de revisar la estructura institucional del MERCOSUR establecida por el presente Protocolo, así como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos*”. Esto se agrega a lo establecido en el art. 44 PROP, referido específicamente al sistema de solución de controversias.

Organos con capacidad decisoria

El órgano superior de la estructura institucional del MERCOSUR es el **Consejo del Mercado Común (CMC)**, responsable de la conducción política y de la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos para el MERCOSUR.⁷ Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Parte, correspondiéndole la Presidencia (Pro Témpore) a cada Estado Parte por períodos de seis meses, según rotación por orden alfabético.

El Consejo puede reunirse todas las veces que lo estime oportuno, y por lo menos una vez por semestre debe hacerlo con la participación de los Presidentes de los Estados Parte. En la práctica, siempre se han realizado dos reuniones en el año, una por semestre, y siempre se ha dado la participación presidencial. Durante el período 1991-97 el CMC se reunió de manera ordinaria 13 veces.

Con el avance del proceso de integración, se consideraron favorablemente las posibilidades de participación de los Presidentes de “terceros países asociados”.⁸

El CMC se pronuncia mediante *Decisiones*, habiendo sido aprobadas durante el período 1991-97 un total de 123. Las Decisiones son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte, sistema válido para los restantes órganos del MERCOSUR.⁹

Para el ejercicio de sus funciones, el CMC puede crear “*los órganos que estime pertinentes*” (punto VII art. 8 PROP); pudiendo también crear *Reuniones de Ministros*.¹⁰

En el Recuadro se presentan las *Reuniones de Ministros* actualmente vigentes, y las normas a partir de las cuales se establecieron.

RECUADRO 2

REUNIONES DE MINISTROS	
de Economía y Presidentes de Bancos Centrales	(CMC/DEC N° 6/91-1/95)
de Educación	(CMC/DEC N° 7/91-1/95)
de Justicia	(CMC/DEC N° 8/91-1/95)
de Trabajo	(CMC/DEC N° 16/91-1/95)
de Agricultura	(CMC/DEC N° 11/92-1/95)
de Cultura	(CMC/DEC N° 2/95)
de Salud	(CMC/DEC N° 3/95)
del Interior	(CMC/DEC N° 7/96)

⁷ La composición, poderes y competencias del CMC están definidas en el Capítulo I, Sección I, arts. 3 a 9 del PROP; y en la CMC/DEC N° 2/98 “Reglamento Interno del Consejo del Mercado Común” (XIV CMC).

⁸ Esta circunstancia está regulada por la CMC/DEC N° 14/96 “Participación de Terceros Países Asociados en Reuniones del MERCOSUR” (XI CMC). Por el momento, la participación queda restringida a Chile y Bolivia (por estar asociados con el MERCOSUR).

⁹ Las Decisiones son numeradas a partir del número 1, indicando a continuación el año y son identificadas con las siglas “MERCOSUR/CMC/DEC N° ...”.

¹⁰ La creación de esta figura, que data del *Período de Transición*, parece responder a una práctica que se generó espontáneamente entre diversos ministerios de los Países Miembros; habiéndose establecido formalmente a través de la CMC/DEC N° 5/91 (I° CMC).

El órgano ejecutivo es el **Grupo Mercado Común (GMC)**. Por su carácter, posee amplias atribuciones reglamentarias de las Decisiones del CMC, siendo uno de los partícipes fundamentales en la actividad normativa desempeñada por el MERCOSUR.¹¹

Está integrado por ocho miembros por país, cuatro titulares y cuatro alternos, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales, siendo coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores. Los miembros titulares y alternos de cada Estado Parte, constituyen la respectiva *Sección Nacional* del GMC en cada país.

El GMC se reúne en forma ordinaria, de manera rotativa por orden alfabético en los Estados Parte, una vez cada tres meses. También puede hacerlo de manera extraordinaria a solicitud de cualquier Estado Parte en lugar a convenir. Durante el período 1991-97, el GMC celebró 28 Reuniones ordinarias y 15 extraordinarias.

Al elaborar y proponer medidas concretas en el desarrollo de sus trabajos, el GMC convoca -cuando lo considera conveniente- a representantes de otros órganos de la administración pública o de la estructura institucional del MERCOSUR; así como también a representantes del sector privado, aunque estos últimos no puedan formar parte de las Delegaciones de cada Estado Parte que participan en las Reuniones del GMC porque dichas Delegaciones son integradas exclusivamente por representantes gubernamentales.

El GMC se pronuncia mediante *Resoluciones*, que son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Miembros. Durante el período 1991-97 fueron aprobadas 583 Resoluciones.¹²

La importancia del papel del GMC en los actos jurídicos del MERCOSUR radica en el manejo monopólico de la agenda de “*proyectos de Decisión*” que luego aprobará el CMC.

El GMC puede crear o suprimir órganos de apoyatura; es así como existen *Subgrupos de Trabajo*, *Reuniones Especializadas* y *Grupos Ad-Hoc*.

RECUADRO 3

SUBGRUPOS DE TRABAJO DE LA ACTUAL ESTRUCTURA DEL GRUPO MERCADO COMÚN

SGT N° 1	Comunicaciones
SGT N° 2	Minería
SGT N° 3	Reglamentos Técnicos
SGT N° 4	Asuntos Financieros
SGT N° 5	Transporte e Infraestructura
SGT N° 6	Medio Ambiente
SGT N° 7	Industria
SGT N° 8	Agricultura
SGT N° 9	Energía
SGT N° 10	Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social
SGT N° 11	Salud

¹¹ La composición, poderes y competencias del GMC están definidas para el período actual en el Capítulo I, Sección II, arts. 10 al 15 del PROP; y la CMC/DEC N° 4/91 “Reglamento Interno del Grupo Mercado Común” (I° CMC).

¹² Las Resoluciones son numeradas a partir del número 1, indicando a continuación el año. Cada Resolución se refiere solamente a un tema, y son identificadas con las siglas “MERCOSUR/GMC/RES N° ... (SGT N° ...)”.

Los Subgrupos de Trabajo (SGT) cumplieron una misión importante en cuanto a la coordinación legislativa durante la etapa de transición del MERCOSUR. Con la posterior creación de la Comisión de Comercio MERCOSUR, los SGT originales fueron readecuados en sus funciones y estructura. Para la etapa que se está transitando, la *GMC/RES N° 20/95* creó 10 nuevos SGT, agregándose posteriormente el SGT N° 11 a partir de la *GMC/RES N° 151/96* (XXIV GMC).

Las Reuniones Especializadas (RE) y los Grupos *Ad-Hoc* (GA-H) mantienen las características establecidas por la normativa del MERCOSUR para el *Período de Transición*; continúa también en funciones el Comité de Cooperación Técnica (CCT).¹³

RECUADRO 4

REUNIONES ESPECIALIZADAS DEL GMC	
1. de Ciencia y Tecnología	(GMC/RES N° 24/92 - GMC/RES N° 20/95)
2. de Turismo	(GMC/RES N° 12/91 - GMC/RES N° 20/95)
3. de Comunicación Social	(GMC/RES N° 155/96)
4. de la Mujer	(GMC/RES N° 20/98)
GRUPOS AD-HOC DEL GMC	
1. Servicios	(GMC/RES N° 20/95)
2. Aspectos institucionales	(GMC/RES N° 7/93)
3. Azúcar	(CMC/DEC N° 7/94 - GMC/RES N° 20/95)
4. Relacionamiento Externo	(GMC/RES N° 34/95)
5. (ex) Presupuesto y organización de la Secretaría Administrativa MERCOSUR (SAM)	(GMC/RES N° 39/95)
6. Tratamiento de Políticas que distorsionan la competitividad	(CMC/DEC N° 15/96)

Con el objeto de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados para el funcionamiento de la Unión Aduanera, sobre el final del *Período de Transición* se creó la **Comisión de Comercio MERCOSUR (CCM)**.¹⁴

Además, la CCM debe efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países, atender las consultas y considerar las reclamaciones presentadas por los Estados Parte.

Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por Estado Parte y es coordinada por los Ministros de Relaciones Exteriores. Los representantes de cada Estado Parte constituyen la correspondiente *Sección Nacional*, denominada con la sigla CCM-SN (art. 2 RI de la CCM). En la práctica, se observa que los miembros provienen de la Administración Pública, representando a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía a través de las Aduanas Nacionales.

¹³ Instituido por la *GMC/RES N° 26/92*, y confirmado por la *GMC/RES N° 20/95*, el CCT ha tenido una reciente modificación en sus atribuciones y procedimientos a partir de la *GMC/RES N° 77/97* (XXVIII GMC).

¹⁴ La composición, poderes y competencias de la CCM fueron establecidos en la *CMC/DEC N° 9/94*; y en el Capítulo I, Sección III, arts. 16 al 21 del PROP. El Reglamento Interno de la CCM, fue inicialmente adoptado por la *CCM/DIR N° 1/94*, y homologado por la *GMC/RES N° 49/94*. Posteriormente, con el objeto de adecuar el Reglamento a lo establecido en el PROP, fue aprobada la *CCM/DIR N° 5/96* (XIII CCM) y homologada por la *GMC/RES N° 61/96* (XXII GMC), actualmente vigente.

La CCM cuenta con una Presidencia Pro Témpore que es ejercida en forma rotativa y semestral por el Estado Parte que está a cargo de la Presidencia Pro Témpore del CMC. Para sus sesiones, la CCM no cuenta con una sede permanente, realizándose sus reuniones en los cuatro países conforme a la rotación de la Presidencia Pro Témpore.

La CCM se reúne una vez por mes como mínimo, o cuando el GMC o cualquiera de los Estados Parte lo solicite. No obstante ello, en sus tres años completos de ejercicio nunca ha cubierto ese mínimo establecido; de hecho, la CCM se ha reunido de manera ordinaria en 25 oportunidades desde el último trimestre de 1994 hasta diciembre de 1997. También la CCM se reúne de manera extraordinaria a solicitud del GMC o de un Estado Parte.

La CCM se pronuncia mediante *Directivas* o *Propuestas* (al GMC), siendo las primeras obligatorias para los Estados Parte (art. 20 PROP). Durante el período 1994-97 fueron aprobadas 63 Directivas.¹⁵

Siguiendo las características de los otros órganos, los actos jurídicos de la CCM son adoptados por consenso y con la presencia de los representantes de todos los Estados Parte.

Para el cumplimiento de sus funciones, la CCM puede establecer *Comités Técnicos (CT)* bajo su cargo, integrados por miembros designados por cada uno de los Estados Parte. Los CT no tienen facultades decisorias y deben informar y presentar sus Recomendaciones y dictámenes (también adoptados por consenso) a través de la Presidencia Pro Témpore de la CCM. Todos los CT, presentados en el Recuadro, fueron instituidos por la *CCM/DIR N° 1/95* (II CCM).

RECUADRO 5

COMITES TECNICOS QUE OPERAN DENTRO DE LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LA COMISIÓN DE COMERCIO MERCOSUR

CT N° 1	Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías.
CT N° 2	Asuntos Aduaneros.
CT N° 3	Normas y disciplinas comerciales.
CT N° 5	Defensa de la competencia.
CT N° 6	Prácticas desleales y salvaguardias.
CT N° 7	Defensa del consumidor.
CT N° 8	Restricciones y medidas no arancelarias.
CT N° 9	Sector Automotriz.
CT N° 10	Sector Textil.

En el campo de la lealtad comercial y las salvaguardias, el CT 6 comparte responsabilidades con un nuevo subórgano en la órbita del CCM, el *Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias (CDCS)*, creado a partir del Reglamento establecido por la *CMC/DEC N° 17/96*.¹⁶

Organos de consulta y apoyatura

El *Tratado de Asunción* instituyó una **Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)**, en principio para “...facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común” (art. 24 *Tratado de Asunción*).

¹⁵ Las Directivas son numeradas a partir del número 1, indicando a continuación el año y son identificadas con las siglas “MERCOSUR/CCM/DIR N° (...)”.

¹⁶ A partir del mandato de la *CMC/DEC N° 17/96*, la CCM aprobó la *CCM/Dir. N° 9/97 “Funciones y Competencias del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias”* (XXI CCM).

El PROP ratifica y recategoriza a la CPC al calificarla como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte. El dotarla de la posibilidad de adoptar su propio Reglamento Interno y de la capacidad para remitir *Recomendaciones* al CMC por intermedio del GMC, confirman esa apreciación.¹⁷

Para Mezzano [1996], la reconsideración de la CPC dentro de la estructura del MERCOSUR quizás signifique sentar las bases, implícitamente, de un futuro *Parlamento MERCOSUR*; entendiendo como tal a una institución con mayores poderes y competencias que los conferidos actualmente.

La CPC está constituida por igual número de representantes parlamentarios de los Estados Parte designados por los respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos.

Entre sus *funciones*, la CPC debe procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR, coadyuvar en la armonización de legislaciones y, cuando el CMC lo considere necesario, solicitar a la CPC el examen de temas prioritarios.

Procurando cumplir un papel de nexo entre el MERCOSUR y la sociedad, habiendo realizado ya diez Reuniones Ordinarias, la CPC trabaja en los últimos meses en estudios sobre la armonización de normas referentes a los derechos de los consumidores y la competencia, y sobre la protección de la propiedad industrial en el MERCOSUR. También procuró, sin mayores resultados concretos, elaborar una agenda mínima para la adopción de políticas sociales en el MERCOSUR, enfatizando en el análisis de mecanismos vinculados con la generación de empleos.

El PROP incorpora a la estructura institucional del MERCOSUR el **Foro Consultivo Económico y Social (FCES)** como el “...*órgano de representación de los sectores económicos y sociales*” (art. 28 PROP), procurando por su intermedio incorporar institucionalmente la participación del sector privado al proceso de toma de decisiones de la organización.

El FCES realizó su primera reunión constitutiva el día 31/5/96, aprobando su Reglamento Interno.¹⁸

El FCES se compone por las respectivas Secciones Nacionales (SN) de cada Estado Parte, que tienen autonomía organizativa, pudiendo definir en forma independiente y de acuerdo a sus propias peculiaridades internas los sectores económicos y sociales que las componen; debiendo ser éstos los más representativos y de ámbito nacional. Cada organización sectorial representada en la SN designa a sus delegados, los cuales conforman el *Plenario del Foro*, órgano superior del FCES encargado de sus actos jurídicos.

El *Plenario del Foro* se reúne de manera ordinaria al menos una vez por semestre y, en forma extraordinaria, cuando fuera necesario a partir de la convocatoria de la *SN Coordinadora* (Sección Nacional del país que ejerza la Presidencia Pro Témpore del CMC).

El FCES se pronuncia a través de *Recomendaciones*, que son elevadas al GMC. Siguiendo el sistema consagrado para toda la estructura institucional del MERCOSUR, tanto las recomendaciones realizadas al GMC como las decisiones que adopte en el uso de sus poderes y competencias son tomadas por consenso, con la presencia de todas las SN.

¹⁷ En su V Reunión Ordinaria (Asunción, 2-5/8/95), la CPC aprobó su nuevo Reglamento Interno (reforma del que se había dado “de hecho” durante el *Período de Transición*), del cual tomó conocimiento el CMC en su IX Reunión (Punta del Este, 6-7/12/95).

¹⁸ Homologado a través de la *GMC/RES N° 68/96* (XXII GMC), en el Reglamento constan tanto la composición como las funciones de este órgano consultivo.

Por último, la **Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)**, creada por el *Tratado de Asunción* como órgano de apoyo logístico del GMC, es jerarquizada por el PROP al convertirse en el órgano de apoyo operativo de todos los órganos del MERCOSUR, estableciendo su sede permanente en la ciudad de Montevideo.¹⁹

La SAM está a cargo de un *Director*, quien tiene la nacionalidad de uno de los Estados Parte. Este es electo por el GMC, en forma rotativa y por orden alfabético.²⁰ Al Director lo acompañan *funcionarios y empleados*, en un número de 25.²¹

La SAM cuenta con un presupuesto propio para atender sus gastos y aquellos que disponga el GMC. Dicho presupuesto es financiado mediante contribuciones de los Estados Parte, por partes iguales.

Para su funcionamiento, la SAM está organizada en cuatro sectores: Centro Documental y Difusión, Normativa del MERCOSUR, Recursos y Servicios e Informática.²²

Internalización de la normativa MERCOSUR

Si bien las Decisiones, Resoluciones y Directivas tienen el carácter de *obligatorias* para los Estados Parte, no generan directamente derechos y obligaciones sobre las personas físicas y jurídicas residentes en el área del MERCOSUR. Esto obedece a que los actos jurídicos de los órganos del MERCOSUR deben ser incorporados por los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país, cuando ello sea necesario.

Para Mezzano la consecuencia directa de esta situación es la negación de la autonomía del Derecho Comunitario del MERCOSUR, quedando la normativa común dependiente de la decisión y actuación de órganos nacionales: “*En este contexto de pérdida de autonomía, la enumeración de las ‘Fuentes Jurídicas del MERCOSUR’ por el PROP en su artículo 41, pierde toda relevancia y significación*” (Mezzano [1996]).²³

En ausencia del *principio de aplicabilidad directa*, el MERCOSUR estableció una serie de criterios destinados, de alguna manera, a suplirlo. Durante el *Período de Transición*, para asegurar la diligente puesta en vigor de las Decisiones del CMC y de las Resoluciones del GMC por las reparticiones públicas competentes de los distintos Estados Parte, se estableció que las normas mencionadas incluirían, cuando correspondiera según su naturaleza, una disposición en la que se identifiquen las *autoridades competentes* de cada Estado Parte encargadas de adoptar las medidas o normas para su implementación, la *modalidad* de la norma o medida, y -cuando fuera pertinente- la fecha de entrada en vigencia.²⁴

¹⁹ A través de la CMC/DEC N° 4/96 “Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el funcionamiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR” (XI CMC) se establecen modalidades de cooperación entre las Partes y se definen las condiciones y prerrogativas que facilitarán el desempeño de las funciones de la SAM y de sus funcionarios.

²⁰ Para el período 1997-98, el GMC eligió como Director al candidato presentado por Uruguay, el Dr. Jorge Fernández Reyes, que entró en funciones el 1/1/97 al comenzar a funcionar formalmente la SAM.

²¹ Su actividad es regulada por la GMC/RES N° 42/97 “Normas Generales Relativas a los Funcionarios de la SAM” (XXVII GMC).

²² La existencia de un órgano administrativo de estas características es muy común en los procesos de integración. Entre los procesos de América Latina, la Comunidad Andina tiene su Secretaría General en la ciudad de Lima (Perú), el Mercado Común Centroamericano en Guatemala, y la Comunidad del Caribe en Georgetown (Guyana).

²³ El art. 41 PROP establece las *Fuentes Jurídicas* del MERCOSUR u ordenamiento jurídico: (i) el *Tratado de Asunción*, sus protocolos e instrumentos adicionales o complementarios; (ii) los Acuerdos celebrados en el marco del *Tratado de Asunción* y sus protocolos; y (iii) las Decisiones, Resoluciones y Directivas.

²⁴ GMC/RES N° 91/93 “Identificación de Normas para Implementación de Decisiones y Resoluciones” (XI GMC).

También el MERCOSUR previó una serie de procedimientos para garantizar la vigencia simultánea en los Estados Parte de la normativa surgida de sus órganos. El PROP dispuso que la SAM sea notificada por cada Estado Parte de la inclusión de una norma del MERCOSUR en su ordenamiento jurídico y que, posteriormente, una vez completadas las cuatro notificaciones, la SAM comunique el hecho a cada Estado Parte, entrando en vigencia la norma en cuestión a los 30 días (art. 40 PROP).

A modo de **síntesis** debe apuntarse que, a pesar de todas estas previsiones, se verifican notables retrasos para la internalización de determinadas normas por parte de los Estados Parte; por ejemplo, cuando esas normas no satisfacen a determinados sectores nacionales afectados por ellas. También se observan falencias en el procedimiento de notificación a la SAM. Cuando esas dos instancias se superaron, existen casos en que la normativa vigente a nivel nacional y/o del MERCOSUR directamente no se aplica en la práctica.

Sobre la primera y tercera observación, son prueba suficiente la cantidad de *Consultas* referidas a la cuestión, muchas de las cuales sirvieron para solucionar esas falencias. Sobre la segunda observación, en 1997 se había planteado una estrategia “de seguimiento” más eficaz, consistente en hacer un relevamiento sectorial, de una a otra Reunión de la CCM, de las normas internalizadas. Como atenuante, cabe acotar que la SAM, que cumple un papel relevante en el procedimiento descripto, recién comenzó a funcionar plenamente a principios de 1997.²⁵

Durante el primer semestre de 1998 el accionar del MERCOSUR en relación con esta materia se concentró en la cuestión del retraso en la internalización de las normas. Por una parte, se estableció que los Estados Parte realicen “...los máximos esfuerzos” para la incorporación de la normativa pendiente por carácter administrativo, y se solicitó que la CPC arbitre los medios para que los Poderes Legislativos de los Estados Parte den consideración prioritaria a los distintos proyectos en trámite parlamentario de normativa MERCOSUR aprobada hasta el presente, que requiere incorporación por la vía legislativa.²⁶ A su vez, se ratificaron las normas establecidas por el MERCOSUR sobre la materia, agregando como requisito que, salvo circunstancias excepcionales establecidas por consenso en el GMC, todos los proyectos de Resolución y Decisión serán remitidos a las respectivas Secciones Nacionales del GMC con diez días de anticipación a la realización de la Reunión Técnica Preparatoria del GMC, a efectos de permitir el análisis interno de la norma y de los trámites necesarios para su incorporación.²⁷

Esperando resultados favorables de estas últimas medidas, restará luego implementar un control eficiente de la aplicación de la normativa MERCOSUR a los niveles nacionales. De esta manera, se podría disimular la ausencia del principio de aplicabilidad directa.

Solución de Controversias

El MERCOSUR se encuentra entre las organizaciones que dejan de lado la existencia de un órgano jurisdiccional o *Tribunal*, para crear un procedimiento que necesariamente debe ser administrado por uno o varios órganos aplicados también a otras funciones.

²⁵ Hacia fines de 1996, fue aprobada la GMC/RES N° 152/96 “Directrices para la Elaboración y Revisión de Reglamentos Técnicos MERCOSUR” (XIV GMC), a partir de la cual los Estados Parte definieron un mecanismo y plazos para la incorporación a las legislaciones nacionales de los Reglamentos Técnicos del MERCOSUR.

²⁶ GMC/RES N° 22/98 “Lineamientos con relación a la normativa MERCOSUR pendiente de incorporación” (XXX GMC).

²⁷ GMC/RES N° 23/98 “Incorporación de la Normativa MERCOSUR” (XXX GMC).

El concepto que se privilegia con la existencia de un Tribunal de justicia es el de reservar a un cuerpo especializado, independiente de las otras instituciones y de los gobiernos de los países miembros del acuerdo de integración, soberano respecto de las cuestiones que sean de su competencia. Este modelo es el utilizado por organizaciones como la Unión Europea, y en América Latina, la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericano.

El MERCOSUR optó por la solución de eventuales conflictos a través de las negociaciones y el consenso, preservando la competencia intergubernamental ante un eventual conflicto, y sólo dejando el laudo arbitral para última instancia. Sistemas similares poseen las áreas bilaterales de libre comercio en general, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En síntesis, el esquema que utiliza el MERCOSUR se rige por el *Protocolo de Brasilia*, válido tanto para conflictos entre Estados como para reclamos de particulares. Con la entrada en vigor del PROP se incorporó una instancia de *Reclamación ante la CCM*, previa al Protocolo, aplicable para los casos comerciales y aduaneros que sean de la competencia de la CCM. A su vez, a partir de 1995, se implementó un mecanismo de *Consultas* ante la CCM, que brinda a los Estados Parte una interesante alternativa previa a la utilización de los procedimientos para resolver diferencias.

Protocolo de Brasilia

El *Protocolo de Brasilia* es la primera norma establecida por el CMC.²⁸ Su ámbito de aplicación no sólo comprende aquellas controversias que surjan de la aplicación del Tratado, sino además a las derivadas de su interpretación o incumplimiento; comprende también aquellas que pudieran surgir de la interpretación, aplicación o incumplimiento de los acuerdos celebrados en su marco, y de las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM (art. 1 Cap I CMC/DEC N° 1/91).

Sobre los aspectos procesales, el Protocolo establece dos procedimientos específicos y diferenciados: uno para los Estados (descrito en los Capítulos II, III y IV), y otro para los “particulares” (en el Capítulo V).

Hasta el momento el Protocolo fue utilizado en una sola oportunidad. Se trata de un reclamo de Uruguay -en representación de una empresa privada- contra Argentina, por la supuesta inclusión indebida de ciertos tipos de papel dentro del Régimen de Adecuación Final. La situación se resolvió mediante *Acta de Entendimiento* entre ambos Gobiernos (12/3/97), poco antes de finalizar el procedimiento formal.

Habiendo sido creado como un mecanismo transitorio, y ratificado en el PROP para la actual etapa del proceso de integración del MERCOSUR, el GMC solicitó que a partir de 1995 el Grupo *Ad-Hoc* sobre Aspectos Institucionales realice un acompañamiento de los procedimientos de solución de controversias y de interpretación uniforme de las fuentes jurídicas del MERCOSUR, así como su aplicación y cumplimiento. A su vez, este GA-H deberá elevar al GMC “cuando crea conveniente” las propuestas destinadas a cumplir con la tarea asignada hasta tanto no se adopte el Sistema Permanente.²⁹

Si bien el Protocolo es el único instrumento que incorporó algunos elementos de carácter supranacional (por ejemplo la participación que tiene el particular a la par del Estado en el uso de este procedimiento); muchos observadores, aludiendo a la “seguridad jurídica”, critican su existencia en lugar de un tribunal supranacional

²⁸ La CMC/DEC N° 1/91 “Protocolo de Brasilia. Sistema de Solución de Controversias” (I° CMC) sustituyó al mecanismo transitorio que había sido instituido en Anexo III del *Tratado de Asunción*; entrando en vigencia el 24/4/93 al haber sido ratificado por los Estados Parte.

²⁹ GMC/RES N° 130/94 “Acompañamiento de los Procedimientos de Solución de Controversias e Interpretación Uniforme” (XVI GMC).

soberano, independiente y autónomo al estilo del esquema jurisdiccional de la Unión Europea. Frente a éstos, se sitúan aquellos expertos que consideran suficiente el mecanismo actual, el que puede ser complementado de manera eficaz por los sistemas internacionales “privados” de mediación y arbitraje, los cuales están en un período de franca expansión.

Las acciones que está adoptando actualmente el MERCOSUR hacen pensar que el *Protocolo de Brasilia* podría persistir como instrumento central del Sistema Permanente; o bien, que simplemente su vigencia se estirará, postergándose a su vez el debate sobre el diseño de ese Sistema. Por lo menos dos razones sustentan este argumento. Por una parte, el CMC aprobó recientemente un Acuerdo de Arbitraje Comercial Internacional entre el MERCOSUR, Bolivia y Chile (XIV CMC/DEC N° 4/98). En segundo término, el MERCOSUR está trabajando sobre la reglamentación del *Protocolo de Brasilia*, trámite que está casi concluido.³⁰

Procedimiento de Reclamos ante la CCM

Este procedimiento es una innovación del PROP que incorpora una instancia previa al *Protocolo de Brasilia* para los casos comerciales y aduaneros que sean de la competencia de la CCM.

En el artículo 21 PROP se estableció que además de las funciones y atribuciones que le asigna a la CCM, le corresponderá “...la consideración de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la CCM, originadas en los Estados Parte o en demanda de particulares -personas físicas o jurídicas-, relacionadas con las situaciones previstas en los artículos 1 o 25 del Protocolo de Brasilia, cuando estuvieran dentro de su área de competencia”.

Luego del procedimiento establecido en el mencionado artículo 21 PROP, existen dos posibilidades: la existencia de consenso sobre la procedencia de la reclamación o, su no existencia. En el primer caso, el Estado Parte reclamado deberá adoptar las medidas aprobadas en la CCM o en el GMC (última instancia del procedimiento). Respecto del segundo caso, al Estado reclamante se le abre la posibilidad de recurrir al *Protocolo de Brasilia*.

Teniendo en cuenta algunos aspectos de las Reclamaciones presentadas por los Estados Parte, la CCM consideró conveniente la elaboración de una reglamentación del *Anexo al Protocolo de Ouro Preto*, a fin de contar con criterios armonizados para la presentación de las Reclamaciones (XXVII CCM/ACTA N° 2/98); propuesta avalada por el GMC, quien encomendó al GA-H de Aspectos Institucionales esta tarea (XXIX GMC).³¹

El mecanismo de Reclamación ante la CCM ha sido monopolizado por Argentina, según el detalle y situación actual que se presenta en el Recuadro 6. Como se puede observar, todas estas Reclamaciones son de reciente data y sin resolución, comprobándose que en un futuro inmediato podría ser utilizado de manera intensiva el *Protocolo de Brasilia*. De hecho, hacia fines de julio de 1998 ya estaban designados los árbitros para fallar, según lo establecido por ese Protocolo, en los casos de aplicación del Impuesto Específico Interno (IMESI) por parte de Uruguay a las exportaciones argentinas de cigarrillos y bebidas.

Mientras tanto, en la XXX Reunión de la CCM, celebrada en julio de 1998, Brasil informó que presentará próximamente un reclamo contra Argentina por la aplicación de un derecho anti-*dumping* para las exportaciones brasileñas de cables desnudos de aluminio, con o sin alma de acero. De tal manera se quebraría el uso exclusivo que hasta el momento hizo Argentina de este procedimiento.

³⁰ En el XXV GMC/Acta N° 1/97, el GMC instruyó al GA-H “...que se aboque a la reglamentación del Protocolo de Brasilia en lo que fuere necesario”, mientras que en el XXX/Acta N° 2/98 consta que el GA-H ya contaba con el Proyecto de Reglamentación, quedando sólo pendientes los art. 29 y 32 del Protocolo.

³¹ La inquietud surgió de la constancia dejada por la Delegación brasileña sobre su preocupación por la pretensión de incluir por parte de la Delegación argentina nuevos temas -no contenidos en la petición inicial formalizada ante la CCM- en instancias posteriores en el reclamo hecho por ésta sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo en Brasil (ver más adelante).

Procedimiento de Consultas ante la CCM

Todos los casos de Reclamaciones han sido sometidos antes al Procedimiento de Consultas ante la CCM. No significa que sea un requisito obligatorio, sino que los Estados Parte han tratado de sacar provecho de un mecanismo consagrado en la práctica como uno de los instrumentos más poderosos en esta etapa del proceso del MERCOSUR. De hecho, las mencionadas Reclamaciones son sólo un residual de los muchos casos solucionados a través de las Consultas.

El art. 15 del Reglamento Interno de la CCM (Dir. 5/96, XIII CCM) dispuso que “*la CCM establecerá un mecanismo para facilitar en su ámbito Consultas entre los Estados Parte sobre las materias de su competencia*”. En realidad, el Reglamento no hace más que dar validez jurídica a una acción que había sido formalizada un año antes.³²

RECUADRO 6

MECANISMO DE RECLAMACIONES ANTE LA COMISION DE COMERCIO (casos cerrados y en trámite a julio de 1998)

- **Prohibición de importación de sal para consumo humano:** Argentina contra Uruguay; por exigencia, establecida para el país exportador, de contar con un "programa nacional de fluoración" para permitir la venta de sal de mesa a la República Oriental del Uruguay. Luego de más de dos años de tratativas, la Delegación argentina rechazó una propuesta definitiva presentada por Uruguay cerrándose esta instancia (XXX GMC/Acta N° 2/98).
- **Discriminación impositiva para importación de cigarrillos:** Argentina contra Uruguay; por aplicación de un denominado Impuesto Específico Interno (IMESI) que resulta supuestamente violatorio del principio de Trato Nacional contemplado en el art. 7 del Tratado de Asunción. Uruguay presentó una propuesta "para avanzar conjuntamente en las condiciones de acceso de los cigarrillos en el mercado ampliado" (GMC XXVI/Acta N° 2/97); mientras que la Delegación argentina manifestó, por el momento, reservarse el derecho de proseguir los procedimientos previstos en los Protocolos de Ouro Preto y Brasilia.
- **Demora en internalización de GMC/RES 23/95 sobre productos medicinales:** Argentina contra los demás Estados Parte; que impedía el registro y la comercialización de productos medicinales argentinos similares a los productos medicinales registrados y elaborados en sus respectivos países en los términos ya armonizados por dichas normas MERCOSUR. Al manifestar Brasil y Paraguay la viabilidad de completar próximamente ese trámite (CCM XX/Acta N° 02/97), la Delegación argentina comunicó su decisión de suspender el tratamiento de esta Reclamación. No obstante, al no haberse manifestado satisfactoriamente Uruguay, la presentación siguió su trámite sólo contra ese país, llegándose a la instancia del GMC donde no se logró consenso (XXIX GMC/Acta N° 1/98).
- **Discriminación impositiva para importación de bebidas alcohólicas y sin alcohol:** Argentina contra Uruguay; también referida a la aplicación del IMESI. La Delegación de Uruguay manifestó su voluntad de presentar una propuesta para solucionar la cuestión, luego de dictamen en contra del Comité Técnico convocado oportunamente. No obstante, el trámite llegó a la última instancia ante el GMC sin lograrse consenso (XXX GMC/Acta N° 2/98).
- **Subsidio a la producción y a la exportación de carne de cerdo:** Argentina contra Brasil; presentado en la XXV Reunión de la CCM (Montevideo, 9-10/12/97), la Delegación brasileña expresó que los alegatos "carecen de fundamento", convocándose -consecuentemente- al Comité Técnico. Continuándose con el trámite, no hubo consenso ni en la instancia ante la CCM (XXVII CCM/Acta N° 2/98), ni en el GMC (XXIX GMC/Acta N° 1/98).
- **Incumplimiento de la obligación de internalizar las GMC/RES 48/96; 87/96; 149/96 y 156/96:** Argentina contra los otros tres países; las normas se refieren al sistema transitorio de facilitación del comercio de productos fitosanitarios para el MERCOSUR. No obstante los descargos realizados por las tres Delegaciones destinatarias, el procedimiento continuó sin lograrse consenso tanto ante la CCM (XXVIII CCM/Acta N° 3/98) como en la instancia final ante el GMC (XXIX GMC/Acta N° 1/98).
- **Comunicados N° 37/97 y 7/98 de la Dirección de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX), Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) de Brasil:** Argentina contra Brasil; se refiere a normas de la administración brasileña que supuestamente entorpecen el ingreso de mercaderías argentinas en el territorio de ese país actuando como barreras no arancelarias. No habiéndose logrado consenso a nivel de la CCM, la Reclamación se elevó al GMC para que se expida en su próxima Reunión (XXX CCM/Acta N° 5/98).

³² A partir de una Propuesta de la Delegación paraguaya, perfeccionada por la argentina, en la VI Reunión de la CCM se aprobó la CCM/DIR N° 13/95 "Procedimiento de Consultas ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR" como alternativa previa a la utilización del nuevo procedimiento establecido en Ouro Preto y/o al previsto en el *Protocolo de Brasilia*.

El mecanismo creado por la Dir. 13/95 mostró una notable aptitud para agilizar el intercambio de informaciones entre los Estados Parte y solucionar las cuestiones de su competencia. No obstante ello, se consideró la necesidad de armonizar el mecanismo con el PROP, ya que esa Directiva no cumplía con este requisito. De esta manera, se aprobó una nueva norma y las Consultas se han venido llevando a cabo tanto por el viejo como por el nuevo procedimiento.³³

Las consultas se efectúan de acuerdo a un formulario predeterminado de “*Presentación*”, pudiendo ser presentadas en cualquier Reunión de la CCM, incorporándose a la Agenda, y debiendo ser respondidas por escrito a través de un formulario “*Seguimiento de Consulta*” en la Reunión de la CCM subsiguiente a la de la presentación.

En la agenda de las reuniones ordinarias figura permanentemente un punto denominado “*Consultas de los Estados Parte*” el cual incluye “*Nuevas Consultas*”, “*Seguimiento de Consultas*” y “*Respuestas de Consultas*”. Todas las acciones son presentadas por escrito y en soporte magnético, existiendo la posibilidad de adjuntarse *Notas Técnicas*.

Las “*Respuestas...*” son efectuadas en la siguiente reunión ordinaria de la CCM, mientras que las ampliaciones, opiniones de aceptación o no conformidad serán efectuadas por escrito en los formularios de “*Seguimiento...*”.

Si las argumentaciones ofrecidas por el/los Estado/s Parte consultado/s resultan satisfactorias para el Estado/s consultante/s, la causa que generó la consulta fue superada o la medida cuestionada fue levantada, se da por concluida la Consulta. En caso contrario, se aplicará un procedimiento que comprende el tratamiento de la cuestión en dos Reuniones más de la CCM, y luego ésta decidirá sobre la Consulta a partir de los antecedentes y un dictamen que deberá elaborar el CT relacionado con la materia.

El mecanismo de Consultas no obsta a la utilización directa de los procedimientos vigentes para reclamaciones (Anexo del PROP), y para solución de controversias (*Protocolo de Brasilia*); pero la utilización directa de alguno de estos dos procedimientos da por concluido el trámite de Consulta.

Un breve balance a inicios de 1998 demuestra la utilidad que ha tenido este mecanismo desde su creación para la resolución de las cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio intra-MERCOSUR:

- Se han presentado 296 Consultas, habiéndose “concluido” 248 y quedando “pendientes” 48. El número de consultas pendientes resulta modesto teniendo en cuenta que 12 fueron presentadas en la última reunión de la CCM de 1997 y aún no habían sido siquiera tratadas.
- No significa que las “concluidas” hayan sido todas satisfactoriamente. Por ejemplo, en el segundo semestre de 1997 (Presidencia Pro Témpore uruguaya), de las 30 Consultas concluidas, 5 lo fueron “*insatisfactoriamente*”. Este último número permitía prever los nuevos Reclamos presentados en el primer semestre de 1998 que constan en el Recuadro 6.
- El país que más consultas presentó es Argentina, con 175 Consultas -casi un 60% del total- (Brasil 58, Uruguay 35 y Paraguay 28); mientras que el que más “recibió” fue Brasil con 156 -un 53%- (Argentina sólo 69, Uruguay 53 y Paraguay 23). Estos datos son coherentes, entre otras apreciaciones, con la magnitud y el volumen comercializado (más importante en Brasil y Argentina), y con el grado de protección que mantienen individualmente (Brasil y Uruguay más “cerrados” que Argentina y Paraguay).

³³ La necesidad de armonización obedeció a la inquietud planteada por la Delegación paraguaya, que consta en el IX CCM/Acta N° 8/95. Por su parte, la nueva norma es la CCM/DIR N° 6/96 “*Mecanismo de Consultas en la CCM*” (XIII CCM).

Para el estudio del proceso de integración del MERCOSUR, la documentación que se ha acumulado a través de las Consultas realizadas resulta una interesante y accesible fuente de información. El acceso está garantizado por el hecho que las Consultas, Respuestas, Seguimientos y los eventuales informes técnicos de apoyatura forman parte de los Anexos que acompañan a las Actas de las Reuniones de la CCM, los que en general no tienen el carácter de “reservados”.³⁴

³⁴ Los listados de las Consultas realizadas en virtud de las Dir. 13/95 y 6/96 son llevados por el *Sector Normativa del MERCOSUR* de la SAM.

CAPITULO II. CONSOLIDACION Y PERFECCIONAMIENTO DE LA UNION ADUANERA

A partir del 1º de enero de 1995 los Estados Parte comenzaron a desarrollar los objetivos y las líneas de acción que orientarían los trabajos tendientes a afianzar y desarrollar el esquema de integración. A mediados de 1995, estaba ya definido el objetivo estratégico y central del MERCOSUR hacia el año 2000: la profundización de la integración a través de la consolidación del libre comercio intrazona; el perfeccionamiento de la Unión Aduanera; y la profundización del proceso de integración, considerando en especial la inserción regional e internacional del MERCOSUR.

Los objetivos y líneas de acción para el desarrollo del proceso del MERCOSUR constan en el *Programa MERCOSUR 2000* (PM2000), elaborado en 1995, el cual será tomado como referencia para el ordenamiento temático de este documento.³⁵

Consolidación del libre comercio y de las condiciones de competencia intra-MERCOSUR

Régimen de Adecuación Final (RAF)

Finalizado el *Período de Transición*, había quedado sin desgravar un remanente de productos del Programa de Liberación Comercial. A partir de la CMC/DEC N° 5/94, cada Estado Parte pudo presentar una lista reducida de productos, contándose en ella sólo aquellos incluidos en las *Listas de Excepciones Nacionales* vigentes durante el *Período de Transición*, o que hubiesen sido objeto de salvaguardia MERCOSUR aplicada o comunicada al país exportador, según Anexo IV del *Tratado de Asunción* hasta el 5/8/94, fecha en que fue aprobada la mencionada decisión. Para esas listas se diseñó un tratamiento arancelario especial aplicado al comercio intra-MERCOSUR, a partir del cual, los productos incluidos deberán quedar totalmente desgravados para su comercio intrazona en cuatro años para Argentina y Brasil y en cinco para Uruguay y Paraguay.³⁶

Las listas, originalmente en el anexo a la CMC/DEC N° 24/94, están actualmente conformadas por 222 productos (ítems arancelarios) de Argentina, básicamente siderúrgicos, textiles, calzados y papel; 29 de Brasil (productos de goma y textiles); 436 de Paraguay (textiles, calzados, papel, productos alimenticios y siderúrgicos); y 942 de Uruguay (textiles, alimentos químicos, siderúrgicos y papel).

Según el PM2000, el objetivo en esta materia es el pleno cumplimiento del cronograma de desgravación de dicho Régimen en los plazos acordados para los productos establecidos y, en un segundo plano, la protocolización del Régimen en el marco de la ALADI, aspecto no menos importante que el primero, ya que permitiría “dar cobertura” a las preferencias recíprocas contenidas en el Régimen, de manera tal de evitar la extensión de las ventajas exclusivas del MERCOSUR al resto de los países de la ALADI.³⁷

Sobre el primer objetivo, debe apuntarse que el Régimen entró en vigencia el 1/1/95. Hasta el momento el cronograma de desgravación se ha venido cumpliendo normalmente; con un aumento del margen de preferencia arancelaria respecto del inicial al 1/1/98 (del 75% para Argentina y Brasil, y del 50% para Paraguay y Uruguay). Ese aumento del margen preferencial ha comenzado a generar presiones por parte de algunos sectores productivos, especialmente en Argentina, aunque no parecen haber derivado en actos jurídicos de los órganos del MERCOSUR.

³⁵ El Consejo del Mercado Común (CMC), a través de la CMC/DEC N° 6/95, instruyó al Grupo Mercado Común (GMC) a elaborar “un programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000” (4/8/95), denominado “Mandato de Asunción para la Consolidación del Mercado Común”. El GMC elaboró el *Programa MERCOSUR 2000*, adoptado por el Consejo en la CMC/DEC N° 9/95.

³⁶ CMC/DEC N° 24/94 “Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera” (VII CMC).

³⁷ La protocolización la estableció el Consejo del Mercado Común en el art. 4 de la CMC/DEC N° 5/94.

Sobre el segundo punto, habiéndose superado el año 1995 sin mayores progresos, a mediados de 1996 las Delegaciones de Argentina y Brasil manifestaban una “*especial preocupación*” por la no protocolización del Régimen, aunque ese año también habría de cerrarse sin resultados concretos. Hacia mediados de 1997, las Delegaciones de Argentina, Brasil y Paraguay declararon estar en condiciones de proceder a dicho trámite; no obstante, en los respectivos informes finales presentados por la última Presidencia Pro Témpore uruguaya del GMC y la CCM no consta que se haya realizado este trámite durante el segundo semestre de 1997.

Es evidente que en el atraso de este importante trámite ha gravitado la insatisfacción de la parte uruguaya por el supuesto cambio en las condiciones de acceso a partir de la implementación del Régimen. De hecho, este tema motivó reiterados planteos de ese país, incluyendo un proyecto de Resolución desestimado en su oportunidad por falta de consenso.

Eliminación y armonización de Restricciones y Medidas No Arancelarias “tradicionales”

Las Restricciones No Arancelarias (RNA) constituyen un tema de especial preocupación y complejidad para el comercio a nivel mundial. Por ejemplo, en los trabajos preparatorios del GATT, la parte más larga y difícil debió ser dedicada a la redacción de los cuatro artículos del Acuerdo original (arts. 11 al 14), aplicados al tratamiento de la materia, llegando a constituir el conjunto más extenso y detallado de normas sobre un único tema contenido en el Acuerdo (Lavagna y otros [1985]).

Al hablar de “*tradicionales*”, se hace referencia a los requisitos no arancelarios, globales o sectoriales, que pueden limitar el acceso de productos importados: registros, permisos o depósitos previos, cuotas, gravámenes específicos, tasas que inciden sobre los fletes, tasas consulares y de cambio especiales, monopolios de comercialización, restricciones de financiamiento, o -lisa y llanamente- prohibiciones.

Tras el objetivo permanente de eliminar las RNA que constituyen obstáculos al comercio, y la aplicación armonizada de las Medidas No Arancelarias (MNA) que se justifiquen en función de la normativa MERCOSUR y de compromisos asumidos en otros foros multilaterales, durante el *Período de Transición* se había procedido a la tarea de identificación y clasificación a través de la Decisión 3/94 del CMC y la Resolución 123/94 del GMC. La primera identificó 275 RNA y MNA a eliminarse, armonizarse o justificarse su aplicación; de ellas, al día de hoy se encuentra su mayor parte en la misma situación habiéndose, incluso, agregado más de 50 nuevas restricciones o medidas.³⁸

A partir de 1995, el MERCOSUR consideró necesario “...*acelerar el proceso de identificación y clasificación de las RNA; la instrumentación de un cronograma de eliminación o armonización; la adopción por los Estados Parte de las medidas pertinentes en el marco de sus respectivos ordenamientos jurídicos a los efectos de asegurar el cumplimiento del proceso y, por último, un monitoreo permanente de la situación por parte de los órganos ejecutivos a fin de evitar la introducción de nuevas barreras*” (PM 2000 punto 1.2).

Hacia fines de 1996, si bien un 70% de las RNA y MNA seguían vigentes (además de las nuevas detectadas), se podían rescatar algunos logros modestos, como la eliminación, armonización o justificación del 43% de las RNA y MNA comprendidas en la órbita del SGT 8 “Agricultura” (Bouzas [1997]).

³⁸ Ver CMC/DEC N° 3/94 y GMC/RES N° 123/94. Por su parte, la Resolución 32/95 del GMC estableció, en su Anexo 1, una lista actualizada a ese momento de RNA y MNA a eliminar o armonizar. Posteriormente, los criterios de clasificación fueron ajustados (septiembre de 1996), agrupándose las RNA y MNA en aquellas justificadas por la OMC/GATT (no susceptibles de negociación en el MERCOSUR, pero sí de armonización) y de RNA propiamente dichas (susceptibles de negociación). Ver GMC/RES N° 32/95 “*Eliminación o armonización de restricciones y medidas no arancelarias*”.

Para entonces, ya se podía verificar que el tratamiento del tema superaba holgadamente el ámbito de la CCM. El GMC en su XXII Reunión (Buenos Aires, 20-21/6/96), recordó enfáticamente que “...los SGT y CT deberán efectuar las acciones necesarias con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en la GMC/RES N° 32/95 respecto a las Restricciones y Medidas No Arancelarias, dado la urgencia que el tema requiere” (GMC XXII/Acta 2/96).

La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPCM), en su primera Reunión, elevó al CMC la Recomendación 003 en donde manifiesta su preocupación sobre la cuestión. Por su parte el CMC, en su X Reunión, respondía: “...el Consejo del Mercado Común asigna especial prioridad a la eliminación o armonización de las restricciones no arancelarias al comercio intrazona, condición esencial para el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio del MERCOSUR. Con el objetivo de armonizar reglamentos técnicos y eliminar restricciones no arancelarias al comercio intra-MERCOSUR han sido creados e implementados foros técnicos negociadores” refiriéndose en la parte final a los SGT 1, 3 y 8 y al CT 8 (CMC X/Acta 1/96).

Durante 1997 siguieron los inconvenientes y contramarchas en el tratamiento del tema. Como resultado de lo actuado a nivel institucional, el CMC dispuso que:

- los Estados Parte eliminen las RNA identificadas a tal efecto en la Res. 32/95 antes del 30/5/98, aceptándose plazos mayores debidamente justificados; y que no apliquen nuevas RNA “que impliquen restringir el libre comercio intrazona”;
- los subórganos del Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio MERCOSUR cumplan con plazos establecidos (todos dentro de 1998).
- el CT N° 8 finalice, entre otras, las tareas de clasificación según los principios y disciplinas de la OMC antes del 30/6/98; y que eleve a la CCM una lista de las MNA que requieran un tratamiento prioritario a los efectos de resolverse su situación antes del 31/12/98.³⁹

La iniciativa del CMC se tradujo en ciertos resultados. Superado el primer semestre de 1998, en el ámbito del GMC se informó que 5 MRNAs habían sido eliminadas y 4 eliminadas parcialmente por los Estados Parte, así como 5 MRNAs fueron justificadas en el marco de los SGT correspondientes. Adicionalmente, los Estados Parte informaron que existe un número importante de MRNAs para las cuales se han iniciado los trámites internos tendientes a su eliminación, continuando sus esfuerzos a pesar de haberse superado ya el plazo establecido en la Decisión 17/97. También el GMC aprobó la Resolución 14/98, con un listado de MRNAs a excluir del inventario llevado por el CT N° 8 por encontrarse duplicadas o por no existir su base legal.⁴⁰

Como se ha podido observar en las últimas reuniones de los órganos del MERCOSUR, parece que el tema ha recibido un impulso definitivo. No obstante, persiste la lentitud en las tramitaciones internas y también algunas maniobras dilatorias por parte de los Estados Parte sobre RNA vinculadas a determinadas áreas sensibles. También se ha podido observar, dentro de la materia, la tramitación formal de varias Reclamaciones ante la CCM.

³⁹ CMC/DEC N° 17/97 “Restricciones No Arancelarias” (XIII CMC).

⁴⁰ MERCOSUR/GMC XXX/ACTA N° 2/98, párrafo referido a “Restricciones no arancelarias”.

Eliminación y armonización de Normas Técnicas, Sanitarias y Fitosanitarias

Las normas técnicas y regulaciones sanitarias o fitosanitarias resultan indispensables en el marco de una sociedad ordenada. En el ámbito internacional, la diversidad de legislaciones y reglamentaciones sobre la materia se puede atribuir a diferencias en las estructuras productivas de las economías, a las exigencias impuestas por el progreso tecnológico, como así también a la valoración que la comunidad haga de las condiciones de seguridad, sanitarias o ambientales.

En el ámbito del comercio internacional, el desarrollo de una política de inserción por parte de una economía nacional impone como condición la necesidad de adaptar los parámetros domésticos, impuestos por la propia estructura y exigencia social, a los internacionalmente aceptados. Por su parte, en el marco de la integración económica “clásica”, la exigencia es de armonizar los parámetros de los socios, tarea de complejidad creciente cuanto más disímiles sean las estructuras productivas y las pretensiones de las sociedades.

A su vez, si se trata de un esquema de integración “abierto” en donde sus integrantes aspiran a mejorar sus condiciones de competitividad con el exterior, la tarea se multiplica, ya que se deben adaptar las normas técnicas a los estándares internacionales, y al mismo tiempo, se deben armonizar las regulaciones de los países miembros de la integración económica. Este último es el desafío que ha debido afrontar el MERCOSUR desde el mismo momento de su creación.

Respecto de las **normas técnicas**, en el *Período de Transición* se había creado, dentro del ámbito del (ex) SGT N° 3 “Normas Técnicas”, un Comité de Coordinación de Normalización, constituido por las instituciones públicas responsables de las actividades de normalización en los cuatro países. Para los observadores, ese Comité estaba llamado a transformarse en el futuro en un órgano subregional permanente con mayores atribuciones sobre la materia. Sin embargo, el Comité MERCOSUR de Normalización, sucesor de aquél, no tiene el protagonismo del actual SGT N° 3 “Reglamentos Técnicos”, el cual ha monopolizado desde siempre la capacidad de propuestas normativas referidas al tema.⁴¹

Establecida la Unión Aduanera, las actividades relacionadas con la materia se distribuyeron entre los distintos SGT y CT, en los aspectos que tuviesen competencia, y se establecieron una serie de Pautas de Acción (ver Recuadro 7) con el objeto final de eliminar este tipo de obstáculos al comercio, pero centralizándose o respondiendo al SGT N° 3 “Reglamentos Técnicos”.

Las *áreas de trabajo* o *Comisiones* sobre las que se desarrolla la tarea en el ámbito del SGT N° 3 corresponden a: 1- Alimentos; 2- Productos para la Salud; 3- Industria Automotriz; 4- Metrología; 5- Evaluación de la Conformidad; y 6- Seguridad de Productos Eléctricos.⁴²

Con el cierre de las negociaciones por la Ronda Uruguay, la creación de la OMC, y el consecuente cambio en el escenario internacional, el MERCOSUR consideró conveniente que los reglamentos técnicos se limiten a los aspectos esenciales relacionados con la salud, seguridad, protección del medio ambiente y la defensa del consumidor. Por otra parte, en el seno del MERCOSUR parece tomarse conciencia que el éxito del proceso de integración, en gran medida, pasa por definir una metodología común para la elaboración y revisión de las reglamentaciones técnicas.

⁴¹ En la XXIX Reunión del GMC (Buenos Aires, 6-8/5/98) se avanzó sobre un Proyecto de Convenio entre el MERCOSUR y el Comité MERCOSUR de Normalización, que sería firmado en el segundo semestre de 1998. Para ello, es probable que el Comité modifique su Estatuto y su denominación por la de *Asociación MERCOSUR de Normalización*.

⁴² Las dos últimas fueron incorporadas por la GMC/RES N° 61/97; mientras que hasta 1997 también existía un área de trabajo de *Productos Veterinarios*, cuyas actividades pasaron a ser desempeñadas por la Comisión de Sanidad Animal del SGT N° 8 “Agricultura”, a partir de la GMC/RES N° 22/97.

RECUADRO 7

PAUTAS DE ACCIÓN PARA EL SGT N° 3 “REGLAMENTOS TÉCNICOS”

(GMC/RES N° 38/95 y GMC/RES N° 61/97)

- Armonizar los reglamentos técnicos identificados como obstáculos a los flujos de comercio intra-MERCOSUR.
- Compatibilizar los Sistemas, Estructuras y Actividades Nacionales de evaluación de conformidad, adecuando sus procedimientos y asegurando el reconocimiento mutuo en la región.
- Promover la integración de los Sistemas y Estructuras Nacionales de Metrología, asegurando formas de cooperación y complementariedad de acciones.
- Definir el relacionamiento entre el SGT N° 3 y el Comité MERCOSUR de Normalización.
- Proponer procedimientos de organización de información referente a Reglamentos Técnicos, Normas Técnicas y evaluación de conformidad, de manera de permitir la deseada transparencia en los procesos de notificación intra-MERCOSUR e internacional.

En ese contexto, se establecieron una serie de definiciones básicas, directrices generales y específicas para la elaboración y revisión -modificación o derogación- de reglamentos técnicos, y el compromiso correspondiente de los Estados Parte referido a los plazos para su incorporación en los respectivos ordenamientos jurídicos.⁴³

Durante 1997 se comenzaron a observar los primeros resultados sobre la aplicación de las *Directrices*. En su XXVI Reunión, el GMC se notificó y “*observó*” diferentes interpretaciones sobre la aplicación de la Resolución 152/96. En la siguiente Reunión, sin expedirse expresamente sobre las interpretaciones; determinó que todos los SGT, RE, CT y GA-H que propongan proyectos de reglamentos técnicos deberán dar cumplimiento a las disposiciones de la Resolución mencionada.⁴⁴

Mientras se esperan resultados concretos en esta materia, el SGT 3 comenzaba 1998 trabajando específicamente en el reconocimiento de la equivalencia de los sistemas de control de alimentos, a fin de eliminar los procedimientos asimétricos que generan demoras en el ingreso de productos en las fronteras (GMC XXVIII/ACTA N° 4/97).

En lo referente a **normas sanitarias y fitosanitarias**, la organización se abocó durante el *Período de Transición* al desarrollo de una normativa conteniendo los principios que guiarían a los Estados Parte en el establecimiento de sus medidas sanitarias y fitosanitarias, y llevar así adelante los trabajos para su armonización.

Los trabajos concluyeron en una norma, que fue posteriormente protocolizada ante la ALADI con el objeto de preservar sus alcances dentro del ámbito del MERCOSUR, eludiendo la obligación de hacerla extensiva a los restantes miembros de aquella organización.⁴⁵

El 15/4/94, los Estados Parte del MERCOSUR firmaron el Acta Final de la Ronda Uruguay sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales, aprobando los Acuerdos para la Constitución de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En ese contexto, el MERCOSUR decidió ajustar la normativa sobre la materia al *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio*

⁴³ GMC/RES N° 152/96 “*Directrices para la Elaboración y Revisión de Reglamentos Técnicos MERCOSUR*” (XIV GMC).

⁴⁴ GMC XXVII/Acta N° 2/97 y GMC XXVII/Acta N° 3/97 respectivamente.

⁴⁵ Sobre la base de la GMC/RES N° 23/93, fue aprobada la CMC/DEC N° 6/93 “*Acuerdo Sanitario y Fitosanitario entre los Estados Parte del MERCOSUR*” (IV CMC). El Acuerdo fue protocolizado en la ALADI el 18/5/94 como Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción del Comercio N° 4. Por su parte, dentro del ámbito del MERCOSUR, fue reglamentado a través de la GMC/RES N° 81/94.

(*Acuerdo SPS/OMC*), ya que el compromiso adoptado como miembros de la naciente Organización significaba que se debería disponer de un nuevo marco disciplinario que permitiera compatibilizar los trabajos de armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias entre los Estados Parte a los que se deberían realizar a nivel multilateral. De esta manera el MERCOSUR dio cumplimiento a la acción fundamental sobre este campo que había sido establecida por el PM2000 adoptando directamente el Acuerdo de la OMC sobre la materia.⁴⁶

A modo de balance sobre este punto, se debe destacar que se han aprobado decenas de normas y reglamentos, aunque en muchos casos no han entrado en vigencia en el MERCOSUR por no haberse completado (a veces ni siquiera iniciado) el trámite de incorporación *-internalización-* al ordenamiento interno de los Estados Parte. En parte, como consecuencia de ésto, es que la mayor parte de los reclamos instrumentados a través del mecanismo de *Consultas*, corresponde a diferencias entre los Estados Parte referidas a RNA y MNA, reales o supuestas, o problemas de aplicación de los reglamentos técnicos, sanitarios o fitosanitarios.

Si bien debe tomarse con optimismo el tratamiento de este tema para el largo plazo, en particular por el impulso que se le da a nivel multilateral, no se deben esperar grandes progresos en el corto plazo, ya que los trabajos de armonización referidos a reglamentos técnicos y sanitarios sobre alimentos, productos vegetales y productos para la salud (lo sustancial de los temas pendientes) están reprogramados con plazos entre julio de 1998 y diciembre de 1999.⁴⁷

Defensa de las condiciones de libre competencia

En los países del MERCOSUR, al igual que en prácticamente todas las economías y espacios integrados, coexisten numerosas e importantes producciones que constituyen monopolios o monopsonios estatales o controlados por el Estado, con estructuras cartelizadas bajo control privado. En el mundo de hoy, el desarrollo de la tecnología favorece aún más la concentración que la atomización de la oferta, en particular en carteles privados. En este contexto, se erige como uno de los aspectos fundamentales de todo proceso de integración comercial la garantía de las condiciones equitativas de competencia y el libre acceso a los mercados de las naciones componentes del proceso (Aragão [1993]).

Durante el *Período de Transición*, el MERCOSUR se abocó al tema de la competencia aprobando un procedimiento de reclamos y consultas sobre prácticas desleales de comercio aplicables durante el *Período de Transición*, y otro procedimiento de intercambio informativo para el caso de investigaciones de *dumping* por importaciones provenientes de alguno de los países del MERCOSUR, designando como organismos responsables de dicho intercambio a la Secretaría de Comercio e Inversiones (por la República Argentina); el Ministerio da Indústria, do Comércio e do Turismo (Brasil); el Ministerio de Industria (Paraguay) y el Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay).⁴⁸

En la faz institucional, dentro del ámbito del (ex) SGT 10 se estableció una Comisión de Defensa de la Competencia, la cual cumplió 10 sesiones durante ese período.

⁴⁶ A través de la CMC/DEC N° 6/96 "Acuerdo sobre Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio (OMC)" (XI CMC).

⁴⁷ Informes adjuntos al Anexo IV al Acta de la Reunión del SGT N° 8 (25 al 28/11/97) y Anexo V del Acta de la Reunión del SGT N° 3 (24 al 27/11/97).

⁴⁸ Ver respectivamente la CMC/DEC N° 3/92 "Prácticas Comerciales Desleales" (II CMC) y la GMC/RES N° 63/93 "Dumping" (XI GMC).

Al final del *Período de Transición* distintos aspectos relacionados con la defensa de la competencia habían sido ya incorporados en diversos instrumentos jurídicos del MERCOSUR, que se suman a los mencionados anteriormente.⁴⁹

A partir de 1995, la CCM sería la encargada de velar por la aplicación de los instrumentos sobre defensa de la competencia en el MERCOSUR. En el ámbito de la CCM, el tratamiento de la cuestión es responsabilidad del CT N° 5 “Defensa de la Competencia”. Mientras se desarrollara una *Propuesta de Estatuto Común*, se estableció un procedimiento aplicable en el período transitorio, prorrogándose también el mecanismo de intercambio de información instituido para las investigaciones de *dumping* intrazona.⁵⁰

La cuestión de las investigaciones de *dumping* en el comercio entre países del MERCOSUR ha generado un debate que aún hoy continúa. Mientras las negociaciones sobre el Proyecto de Protocolo referido a la materia llegaban a su fin, quedando por resolver sólo los puntos más conflictivos, en octubre de 1996, el presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) de Argentina y el presidente del Consejo Administrativo de defensa Económica (CADE) de Brasil suscribieron una carta de intención para el establecimiento de un *Programa de Cooperación en Defensa de la Competencia* entre los dos países, en vista de la creciente convergencia de intereses. De esta manera, además de la mayor interacción entre Argentina y Brasil, se procuraba que Paraguay y Uruguay tuvieran asistencia para el desarrollo de mecanismos legales y creación de instituciones que aseguren la defensa de la competitividad.⁵¹

Hacia noviembre de 1996 el Protocolo estaba concluido en líneas generales. No obstante, las Delegaciones de Argentina, Paraguay y Uruguay estimaron conveniente que incluyera un capítulo referido a la asistencia estatal a empresas conocido como “ayudas del Estado”; moción que la representación brasileña no compartía. Otro tema por resolver era el presentado por Argentina, referido al reemplazo de la legislación anti-*dumping* dentro del mercado interior por la legislación de defensa de la competencia. La Delegación argentina no estaba en desacuerdo en que el tema quedara dentro de la órbita del nuevo Protocolo, pero consideraba que hasta tanto la Unión Aduanera se consolidara deberían seguir utilizándose las legislaciones anti-*dumping* nacionales.

Para la solución de las dos cuestiones mencionadas se adoptaron una serie de medidas. Respecto del tema de las “ayudas del Estado”, las Partes lograron consenso respecto de incluir en las *Disposiciones Transitorias* del nuevo Protocolo el siguiente artículo adicional:

"Art. 32 - Los Estados se comprometen, dentro del plazo de dos años a contar desde la entrada en vigencia del presente Protocolo, y para los fines de incorporación a este instrumento, a elaborar normas y mecanismos comunes que disciplinen las ayudas de estado que puedan limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia y sean susceptibles de afectar el comercio entre los Estados Parte.

Para este fin, serán elevados en consideración los avances relativos al tema de las políticas públicas que distorsionan la competencia y las normas pertinentes de la OMC." ⁵²

⁴⁹ Como, por ejemplo, la CMC/DEC N° 13/93 “Unión Aduanera y tránsito”, la CMC/DEC N° 3/94 “Restricciones Arancelarias”, la CMC/DEC N° 9/94 “Comisión de Comercio del MERCOSUR” y la CMC/DEC N° 10/94 “Estímulos a las exportaciones”. A su vez, la CMC/DEC N° 21/94 “Pautas básicas sobre defensa de la competencia” (VII CMC) aprobó las Pautas también llamadas *Pautas Generales de Armonización*, que prohíben distintos acuerdos y prácticas relacionadas con la materia.

⁵⁰ GMC/RES N° 129/94 “Investigaciones de Dumping (Intrazona)” (XVI GMC).

⁵¹ El CADE analizaba a ese momento alrededor de 450 procesos que van desde denuncias de monopolio, fusiones, adquisiciones y violaciones al derecho de la competencia, en tanto que la CNDC se estaba reorganizando.

⁵² II Reunión Extraordinaria de la CCM (Fortaleza, Brasil; 10-11/12/1996).

Sobre el segundo tema, en la misma oportunidad, la Delegación argentina solicitó el compromiso de las otras partes referido a que las investigaciones de *dumping* efectuadas por un Estado Parte en función de las importaciones provenientes de otro Estado Parte fueran realizadas de acuerdo con las legislaciones nacionales, hasta que sea aprobado el Capítulo I (Medidas Anti-*dumping*) del Reglamento Común contra Prácticas Desleales de Terceros Países, que se aplicará también al comercio intra-MERCOSUR, en los términos y condiciones establecidos en él.⁵³

Finalmente, el *Protocolo de Defensa de la Competencia* fue aprobado a fines de 1996, habiendo sido satisfechas las solicitudes efectuadas por los representantes argentinos; por lo menos en una posición “de mínima”. En primer lugar, se incorporó el texto del artículo 32 tal cual fue solicitado en las reuniones de la CCM y el GMC. Con relación a las medidas “anti-*dumping*”, fue creado el *Comité de Defensa de la Competencia*, el que trabajará junto a la CCM para intentar resolver las divergencias entre los países sin la necesidad de recurrir a la legislación anti-*dumping* de la OMC o del *Protocolo de Brasilia*.⁵⁴

Para muchos observadores este Protocolo es el más importante luego de los Protocolos *generales*, como el de Ouro Preto, ya que ejerce control sobre todas las formas de acción comercial en el espacio integrado. Este importante instrumento cuenta con la adhesión tanto de opiniones favorables como críticas. Por un lado, para las autoridades brasileñas el Protocolo facilitará la solución de las controversias y evitará que se abran nuevos procesos anti-*dumping* contra este país, al salir las tramitaciones de la órbita esencialmente nacional. Con la nueva norma, los procesos se iniciarían sobre la base del trabajo de la CCM y el nuevo *Comité*, ambos órganos intergubernamentales (ver más datos y la discusión sobre la materia en el siguiente punto). Por su parte, los críticos al Protocolo ven en el tratamiento institucional uno de sus puntos más débiles.

Si bien las opiniones de quienes piensan que el Protocolo se superpondría con las legislaciones nacionales en perjuicio del orden establecido no parecen bien fundamentadas, está claro que no intenta descaracterizar el orden jurídico interno de defensa de la competencia sino que, por el contrario, sugiere instrumentos de cooperación entre las agencias antimonopólicas de los estados miembros para mejorar los sistemas nacionales de defensa de la competencia.

Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad y Compras Gubernamentales

Posiblemente postergado en razón de la sensibilidad del tema -o simplemente porque su tratamiento es inherente a la Unión Aduanera- recién sobre el final del *Período de Transición* se decidió iniciar las tareas de identificación de las políticas públicas que distorsionan las condiciones de competencia y que benefician a los agentes económicos localizados en el país que las practica.

En este sentido, el PM2000, estableció garantizar a la producción de todos los Estados Parte condiciones equitativas de competencia, posibilitando de esa manera una asignación más eficiente de los recursos regionales y un mejor aprovechamiento de las economías de escala. Para tal fin, previó dos instancias, una institucional y otra instrumental:

⁵³ Además, la Delegación argentina también solicitó que, mientras no entre en vigor la normativa común sobre Ayudas del Estado, los Estados Parte se reservaran el derecho de aplicar al comercio intrazona su legislación nacional en materia de subsidios y derechos compensatorios, de acuerdo con las normas de la OMC; y que pudieran ser sometidas a los procedimientos previstos en el *Protocolo de Brasilia* y en el *Protocolo de Ouro Preto* las controversias que surjan a partir de Ayudas del Estado que sean incompatibles con el *Tratado de Asunción* y/o sus normas derivadas. Ambos compromisos fueron desestimados posteriormente por falta de consenso (CCM EXTRAORDINARIA/Acta N° 02/96).

⁵⁴ CMC/DEC N° 18/96 “Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR” (XI CMC). En el siguiente encuentro del CMC se aprobó la CMC/DEC N° 2/97 “Anexo al Protocolo...” (XII CMC), que contiene exclusivamente el monto de las multas a ser aplicadas en caso de las sanciones previstas en el Protocolo.

- La CCM tendría entre sus funciones la de identificar las políticas públicas que pueden distorsionar la competencia entre los Estados Parte; y
- Se daría prioridad al establecimiento de un cronograma de armonización de las medidas compatibles con el funcionamiento de la Unión Aduanera y de eliminación progresiva de las restantes.⁵⁵

Las tareas recayeron en el CT N° 4 “Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad”, el que tuvo importantes inconvenientes para realizar su labor, a punto tal que, hacia mediados de 1996, las delegaciones manifestaron su preocupación por las dificultades que tuvo el CT N° 4 para concretar la propia realización de sus reuniones (XIII CCM/Acta N° 05/96).

Ante ese panorama, el CMC decidió crear un Grupo *Ad-Hoc*, elevando el tratamiento del tema de la órbita de la CCM a la del GMC. El nuevo GA-H redefinió los criterios, procedimientos, ámbito y plazos establecidos dos años antes por la Decisión 20/94.⁵⁶

Por otra parte, este tema también fue contemplado en el nuevo *Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR*, en donde los Estados Parte se comprometen, dentro del plazo de dos años de la entrada en vigencia de ese Protocolo, a elaborar mecanismos comunes que disciplinen las ayudas de Estado que puedan limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia y puedan afectar el comercio entre los Estados Parte.⁵⁷

A partir del segundo semestre de 1997, el tratamiento de la materia se desplazó hacia el campo específico de las **compras gubernamentales**,⁵⁸ las cuales constituyen una cuestión de significativa importancia, toda vez que en los países del MERCOSUR comprenden una proporción significativa de la demanda y oferta globales. Las compras del sector público abarcan tanto los tres niveles de la administración (el central o nacional, el provincial, estadual o departamental y el municipal), como sus órganos autónomos y empresas bajo su control. A su vez, esta cuestión adquiere particular relevancia al ingresar la subregión, hacia inicios de 1990, en una etapa de ajuste sustentada en la eliminación o atenuación de los desequilibrios fiscales, imponiéndose la revisión o derogación de los regímenes de *Compre Nacional*.⁵⁹

Así, en diciembre de 1997 se creó un nuevo Grupo *Ad-Hoc*, especializado en el tema, con la misión de elaborar un régimen aplicable a las compras de bienes y servicios en el MERCOSUR por parte de entes gubernamentales, incluyendo disposiciones respecto de la cobertura, trato nacional, disciplinas y procedimientos que hacen a la transparencia y aspectos institucionales conexos.⁶⁰

⁵⁵ Estos lineamientos fueron recogidos por el PM2000 de la CMC/DEC N° 20/94 “Políticas Públicas que distorsionan la Competencia”, a través de la cual el CMC instruyó a la CCM a crear un Comité Técnico aplicado a la clasificación y categorización de las medidas relacionadas con la materia.

⁵⁶ La creación del Grupo *Ad-Hoc*, junto con sus funciones se establecieron en la CMC/DEC N° 15/96. A su vez, ante este hecho, la CCM decidió suspender los trabajos del CT N° 4 (XIX CCM/Acta N° 01/97).

⁵⁷ Este compromiso está establecido en el art. 32 de la CMC/DEC N° 18/96 “Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR” (XI CMC).

⁵⁸ Al establecerse el GA-H sobre “Políticas Públicas...”, el GMC lo instruyó, al margen de sus otras tareas asignadas, a elaborar una propuesta para abordar el tratamiento de las Compras Gubernamentales.

⁵⁹ Estos regímenes, existentes a principios de 1990 en las legislaciones de casi todos los países latinoamericanos, establecen la obligatoriedad para los distintos organismos de la administración pública de comprar a los abastecedores de origen nacional.

⁶⁰ GMC/RES N° 79/97 “Creación del Grupo *Ad-Hoc* sobre Compras Gubernamentales” (XXVIII GMC).

Como resultado de la gestión de ese nuevo GA-H, se aprobaron una serie de lineamientos para elaborar un régimen común sobre la materia para el MERCOSUR, estableciéndose los criterios y procedimientos para la negociación, y los plazos para la elaboración del marco normativo del régimen.⁶¹

Hasta tanto no se logre consenso sobre estas políticas, es probable que se sigan registrando lógicas diferencias entre los Estados Parte; en especial teniendo en cuenta los diferentes ritmos con que están encarando sus procesos de desregulación de las actividades estatales. De hecho, las políticas públicas que distorsionan la competitividad y las compras gubernamentales han superado un tercio de las Consultas que se han gestionado hasta el momento a través de la CCM. A su vez, de existir verdadera voluntad política, podrían ir adoptándose medidas que no requieran de grandes problemas para su implementación, como la publicación de licitaciones y órdenes de abastecimiento.⁶²

Una confirmación de la importancia de lograr un criterio uniforme respecto de las Compras Gubernamentales en un espacio integrado lo da el hecho que, en la II Cumbre de las Américas realizada en Santiago (18-19/4/98), cuando se definieron los *Grupos de Trabajo* para las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se incluyó uno referido a esta materia recayendo su presidencia en Estados Unidos.

Defensa del Consumidor

La garantía de los derechos del consumidor en el espacio económico ampliado, y que esa garantía no constituya obstáculos innecesarios al comercio, es una cuestión ineludible en un proceso de integración.

El tratamiento de los derechos del consumidor va de la mano con las acciones a emprender para asegurar condiciones equitativas de competencia. Es por eso que durante el *Período de Transición*, el MERCOSUR había creado una Comisión de Defensa del Consumidor dentro del ámbito del (ex) SGT 10 “Políticas Macroeconómicas”, en la misma órbita donde se había creado la Comisión aplicada a la defensa de la competencia. La Comisión, con el objeto de presentar un Proyecto de Reglamento sobre la materia, se reunió en siete oportunidades durante el *Período de Transición*.

Habiendo avanzado sobre el tema pero sin haber alcanzado resultados concretos, a fines de 1994 el GMC instruyó proseguir con los trabajos y elaborar un Proyecto de Reglamento y, hasta tanto no se aprobara, cada Estado Parte aplicaría su legislación y reglamentos técnicos pertinentes a los productos y servicios comercializados en su territorio, respetando el *trato nacional*; o sea, sin imponer exigencias mayores que las impuestas a productos y servicios nacionales u originarios de terceros países.⁶³

No obstante las diferencias existentes, el PM2000 (Dec. 9/95) ratificaría la propuesta de concluir e implementar un *Reglamento Común de Defensa del Consumidor*.

Hacia fines del año 1996, como una manera de materializar los avances parciales realizados en las negociaciones hasta esa fecha, se aprobaron una serie de capítulos de lo que sería el Reglamento Común sobre la base de los puntos en los que ya se había alcanzado consenso, y se establecieron en sendas normas

⁶¹ GMC/RES N° 34/98 “Lineamientos para elaborar un Régimen de Compras Gubernamentales de Bienes y Servicios en el MERCOSUR” (XXX GMC).

⁶² Por ejemplo, en la Unión Europea, las licitaciones que superan determinado monto son publicadas obligatoriamente en el *Diario Oficial de las Comunidades*.

⁶³ GMC/RES N° 126/94 “Defensa del Consumidor” (XVII GMC). A partir de 1995, los trabajos pasarían de la anterior Comisión al nuevo CT N° 7 “Defensa del Consumidor”, en el ámbito de la CCM.

referidas a: “Conceptos”; “Derechos Básicos”; “Protección a la Salud y Seguridad del Consumidor”; “Publicidad”; y “Garantía Contractual”.⁶⁴

Esta formalización tiene una importancia relativa para el concreto tratamiento de la materia por parte de los países, ya que se dispuso expresamente que estas Resoluciones aprobadas recién podrán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales y entrar en vigencia cuando hayan sido concluidos en su totalidad el *Reglamento* y su respectivo *Glosario*.

Durante la primera parte de 1997 las negociaciones por los temas pendientes del Protocolo se estancaron, a punto tal que el GMC manifestaría “*su gran preocupación por la no finalización del Protocolo...*”, instruyendo a la CCM a dar prioridad a la materia, y a que establezcan “*especificaciones precisas*” al CT N° 7 para finalizar a la brevedad con las tareas necesarias (XXVI GMC/Acta N° 2/97). No obstante, en el último encuentro de la CCM de 1997 no se logró un acuerdo, en particular a partir de la posición brasileña, cuya Delegación “*...subrayó la importancia que atribuye al tema y reafirmó su posición de no aceptar cualquier rebaja en el grado de protección al consumidor conferido por la legislación brasileña*” (XXV CCM/Acta N° 07/97).

Ante los inconvenientes registrados tras más de tres años de negociaciones, el MERCOSUR decidió cambiar de rumbo a partir de 1998, en función de una propuesta emanada del coordinador nacional argentino del CT N° 7. La nueva estrategia, aprobada por la XXX Reunión del GMC, se orienta a la prosecución de los trabajos priorizando la armonización de las materias en las que existen coincidencias, particularmente las que conforman las normas aprobadas a fines de 1996, con el objeto de lograr “*...un mayor avance en la elaboración de proyectos de normas comunes*” (XXX GMC/Acta N° 2/98).

Las trabas para lograr el Reglamento común guardan relación con la marcada heterogeneidad de las legislaciones nacionales sobre la materia. De hecho, Paraguay y Uruguay no poseen códigos de protección al consumidor. Con este panorama, el cierre de las negociaciones aparece tanto complejo como incierto; aunque se abre una posibilidad favorable a partir de la nueva estrategia sustentada en el logro de consenso en los temas donde existen mayores coincidencias.

El perfeccionamiento de la política comercial común

Esta sección comprende tres temas fundamentales: la implementación del Arancel Externo Común (AEC), los aspectos aduaneros pendientes acordados durante el *Período de Transición* y los nuevos instrumentos de política comercial.

Implementación del Arancel Externo Común (AEC)

El AEC del MERCOSUR está estructurado sobre la base de la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías, comprendiendo alrededor de 8.200 posiciones. Establecido a partir de 1995, se caracteriza por su tarifa escalonada donde los materiales básicos cuentan con un arancel promedio del 6,3%, los insumos y bienes semi-manufacturados 9,1%, y los productos elaborados el 12,5%. Este escalonamiento se irá pronunciando a medida que se avance en la convergencia hasta la completa implementación del AEC. Desde la puesta en marcha de la Unión Aduanera, el funcionamiento del AEC debió superar una serie de desafíos técnico-operativos.

⁶⁴ Respectivamente, GMC/RES N° 123 a 127/96. Los trabajos finalizaron sobre la hora: las Propuestas 18/96 “Publicidad” y 19/96 “Garantía Contractual” recién fueron aprobadas en la II Reunión Extraordinaria de la CCM (Fortaleza, 10-11/12/96) para elevarse al GMC.

En primer lugar, como consecuencia de la implantación del Plan Real, Brasil solicitó una rebaja transitoria en algunos ítems, lo que motivó la urgente aprobación de una norma que considerara las “*modificaciones transitorias al AEC en función de los planes de estabilización económica*”.⁶⁵

Posteriormente, se decidió adoptar determinadas “*acciones puntuales*” para atender eventuales problemas de abastecimiento de materias primas e insumos. Finalmente, hacia mediados de 1996, se decidió la unificación en una única norma de los criterios respecto de las excepciones caracterizadas en los dos casos mencionados.⁶⁶

Las excepciones transitorias en virtud de acciones puntuales por razones de abastecimiento fueron la materia de debate sobre el tema del AEC durante el primer semestre de 1998, ya que la vigencia de la normativa original se extendía sólo hasta el 28/7/98. Así, se logró consenso para prorrogar este tratamiento especial hasta el 28/12/2000, además de algunas modificaciones instrumentales en el régimen original.⁶⁷

Además de las cuestiones mencionadas, también a partir de 1995 se debieron realizar ajustes y modificaciones, tanto en el AEC como en la Nomenclatura Común MERCOSUR (NCM), en función de la enmienda al Sistema Armonizado y por ciertas discrepancias existentes entre el AEC y las normas del GATT/OMC.⁶⁸

Pero, seguramente, la modificación más profunda e importante se introdujo hacia fines de 1997, cuando por iniciativa de Brasil y Argentina fundada en la crisis de los mercados del Pacífico asiático, los países del MERCOSUR lograron consenso para elevar en un 3% el AEC. Tal medida, ideada como un paliativo para afrontar eventuales consecuencias del impacto de aquella situación en el comercio mundial de bienes y servicios, se estableció con vigencia transitoria hasta el 31/12/2000.⁶⁹

Como se puede observar, la política comercial común frente a terceros países, materializada a través del AEC, es manejada con un criterio relativamente elástico; existiendo dentro del marco normativo diversas “modalidades” para que cada país pueda modificar -por lo menos transitoriamente- distintas posiciones de acuerdo a las circunstancias. En la práctica, además de la reciente modificación general, los Estados Parte han invocado en varias oportunidades la necesidad de modificar el AEC para diversas posiciones.⁷⁰

⁶⁵ La GMC/RES N° 7/95 “*Acciones puntuales en el ámbito arancelario*” (XVII GMC), norma especialmente diseñada para el caso brasileño, definió los parámetros dentro de los cuales se aplicarán esas “acciones”; con un plazo de validez de hasta un año, luego prorrogado por un año más. Inmediatamente, Brasil presentó una lista con 150 ítems relacionados con su programa de estabilización, incluyendo alimentos como carne, queso, arroz y cebada; pero también se incluyeron productos de acero y otros de consumo durables, como automóviles, cuyo arancel se elevó al 70%. En 1996 la lista fue reducida y enmendada con productos como manteca y aceite; los aranceles sobre textiles fueron retenidos en el 70% hasta que hacia fines de ese año entraron en vigencia las salvaguardias en favor de esos productos según lo establecido en el Acuerdo sobre textiles e indumentaria en el marco de la OMC, mientras que los aranceles correspondientes a los juguetes pasaron del 20% al 70% invocándose las previsiones sobre salvaguardias de la OMC.

⁶⁶ GMC/RES N° 69/96 “*Acciones Puntuales en el Ambito Arancelario por Razones de Abastecimiento*” (XXII GMC). Por su parte, la CCM/DIR N° 2/98 estableció un procedimiento de tramitación de las solicitudes de modificación del AEC en virtud de la GMC/RES N° 69/96 (CCM XXVII). La norma anterior mencionada en el párrafo es la GMC/RES N° 22/95.

⁶⁷ GMC/RES N° 33/98 “*Acciones Puntuales en el Ambito Arancelario por Razones de Abastecimiento (Prórroga Resolución GMC N° 69/96)*” (XXX GMC).

⁶⁸ De acuerdo al art. XXIV del GATT/94 y su “Entendimiento”, el AEC de un producto no puede ser superior al promedio ponderado de los aranceles nacionales preexistentes. Las GMC/RES N° 35/95, 36/95 y 7/97 formularon ajustes a la Nomenclatura Común y su AEC según “criterios generales”.

⁶⁹ CMC/DEC N° 15/97 “*Incremento del Arancel Externo Común*” (XIII CMC). Esta Decisión se aprobó sobre la base de “*los entendimientos de los Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales del MERCOSUR, de fecha 12 de noviembre de 1997, ratificados el 14 de dicho mes y año*” (Considerandos Dec. 15/97). En el Anexo a la norma se presenta un listado con unas 150 posiciones arancelarias que mantendrán el AEC vigente al aprobarse la Resolución.

⁷⁰ Sólo durante la Presidencia Pro Tempore argentina del primer semestre de 1998, las GMC/RES N° 1, 2 y 3/98 (XXIX GMC) y GMC/RES N° 12 y 13/98 (XXX GMC) tratan sobre ajustes en la NCM y su correspondiente AEC, que se suman a las varias de años anteriores.

Un notable detalle operativo sobre esta materia lo constituye el hecho de no existir un criterio uniforme respecto del cobro de los derechos aduaneros de bienes provenientes de terceros países que, luego de ingresar al espacio integrado del MERCOSUR, deben circular por dos o más países, hecho conocido como *Circulación intrazona de mercaderías sujetas al pago del Arancel Externo Común*. Si bien el tema fue planteado en diversas oportunidades en la CCM, es normal que actualmente un bien en esas condiciones pueda llegar a pagar derechos en más de una oportunidad, según las aduanas interiores que deba superar.⁷¹

En este caso, el MERCOSUR deberá optar entre distintas opciones: o coordina un mecanismo administrativo más eficaz, o crea un órgano recaudador común al estilo de la Unión Europea, o bien asigna tal tarea administrativa a algún órgano ya existente. Según el concepto sobre el que se desarrolló el esquema institucional del MERCOSUR, sólo la primera opción parece viable.

Aspectos aduaneros

Luego de completarse el instrumental indispensable sobre esta materia para el funcionamiento de la Unión Aduanera sobre el final del *Período de Transición* en el PM2000 se planteó como objetivo central asegurar la máxima eficiencia de las aduanas en los cuatro países. En ese sentido, el MERCOSUR decidió garantizar la plena vigencia, en los cuatro Estados Parte, del *Código Aduanero del MERCOSUR (CAM)*, adoptar las medidas tendientes a agilizar los trámites correspondientes, y coordinar acciones para prevenir y luchar contra el fraude y los ilícitos aduaneros.

Para que todo esto fuera posible en el PM2000 se consideró necesario: concluir la elaboración de las normas de aplicación del CAM; implementar controles integrados de frontera junto con la interconexión de los sistemas informáticos de las administraciones nacionales aduaneras de los Estados Parte; y perfeccionar la aplicación uniforme de las normas y criterios de valoración aduanera. La evaluación de los avances logrados en esta cuestión da un resultado controvertido, ya que no resultan equivalentes, por ejemplo, a la expansión del intercambio.

El **Código Aduanero MERCOSUR** fue aprobado en Ouro Preto a través de la Decisión 25/94. También fue perfeccionado a través de textos de orden conceptual y/o terminológico. No obstante, su puesta en vigencia se vio obstruida por la necesidad de aprobar un Protocolo Adicional que cubriera distintos aspectos no contemplados en la norma original. La falta de consenso sobre la cuestión dio lugar a que en la XV Reunión Extraordinaria del GMC (Montevideo, 19-20/11/97) el Coordinador uruguayo del CT N° 2 “Asuntos Aduaneros”, presentara un Informe Especial acerca de las *Divergencias y Dificultades enfrentadas en la elaboración del Proyecto de Protocolo Adicional al Código Aduanero del MERCOSUR* que impidieron la conclusión del Protocolo Adicional en el año 1997.

Sobre la base de ese Informe, se acordó la prosecución de los trabajos a partir de 1998 realizando, primeramente, “consultas internas” en cada Estado Parte para luego proceder al análisis y discusión del texto por parte de los Coordinadores del CT N° 2. La CCM canalizó este mandato del GMC, y aunque no se fijó un cronograma para la culminación de las actividades, acordó el mantenimiento de “*un ritmo intenso de reuniones..., a efectos de su pronta elevación al GMC a través de la CCM para su aprobación final*” (CCM XXV/Acta N° 07/97).

⁷¹ La CCM es el ámbito natural en donde se debe tratar la cuestión. Es de destacar que Argentina ha sido la Parte que ha mostrado una mayor preocupación, habiendo presentado un Proyecto de Resolución en la XXVI Reunión del GMC, del cual no se volvió a hacer mención en reuniones posteriores.

Los **Controles Integrados de Fronteras** fueron creados en los albores del MERCOSUR hasta llegar al denominado *Acuerdo de Recife*. Este Acuerdo fue protocolizado en la ALADI y complementado con otras normas, aunque se verificaron grandes dificultades para cumplir con esos compromisos.⁷²

No obstante algunas dificultades aún existentes, la vigencia del MERCOSUR ha producido un “salto de calidad” en cuanto al tiempo insumido en la tramitación que debe realizarse en los puestos aduaneros. Hace unos años duraba días, ahora sólo horas.⁷³

Finalmente, un caso notable lo constituye la **aplicación uniforme de las normas sobre valoración aduanera**. Cuando fue formulado el PM2000, el instrumento jurídico que contiene las “normas” había sido aprobado y, además, internalizado. Sin embargo, el instrumento formalmente implementado no opera en la práctica; en ese sentido, en su XXIV Reunión (Fortaleza, Brasil; 12-14/12/96), el GMC decidió instruir a la CCM para que “*profundice las tareas tendientes al establecimiento del sistema uniforme*”.⁷⁴

Transcurrido el primer semestre de 1998 no se han registrado novedades en el marco institucional sobre los temas centrales mencionados referidos a la actividad aduanera. Tres cuestiones fueron las que preocuparon a los países miembros del MERCOSUR durante este período dentro del ámbito -natural- de la CCM: la ausencia de representantes paraguayos en varias reuniones del CT N° 2, lo que originó la “preocupación” de las otras tres delegaciones; las dificultades técnicas para avanzar en la elaboración de un Reglamento Común para la Importación de Bienes Usados; y el acuerdo entre las cuatro delegaciones sobre la necesidad de revisar o complementar la regulación MERCOSUR aplicada al transporte de encomiendas en ómnibus de pasajeros, dado que en su estado actual presenta dificultades para su implementación.⁷⁵

Tratamiento de las prácticas desleales y salvaguardias para el comercio proveniente de terceros países

Se trata de medidas que se agregan a los instrumentos vigentes y cuya adopción dotará de mayor solidez a la política comercial común al permitir un tratamiento armonizado a las importaciones provenientes desde terceros países, conforme con la normativa de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Durante el *Período de Transición*, el tema había sido abordado a partir de la instrucción del GMC al (ex) SGT N° 1 para elaborar el texto oficial de un Reglamento Relativo a la Defensa Contra las Importaciones que sean Objeto de *Dumping* o de subsidios provenientes de los países no Miembros del Mercado Común del Sur.⁷⁶

A su vez, en ese mismo período, el CMC aprobó el documento denominado *Consolidación de la Unión Aduanera y Tránsito al Mercado Común* que incluía, entre otros requisitos para el funcionamiento de la Unión Aduanera, la necesidad de aprobar un Reglamento Común sobre Prácticas Desleales para el comercio extrazona y un Reglamento Común de Salvaguardias.⁷⁷

⁷² Los “Controles...” fueron establecidos por la GMC/RES N° 2/91 (IV GMC). Posteriormente, se aprobó la CMC/DEC N° 5/93 “Acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados en Frontera entre los países del MERCOSUR” o *Acuerdo de Recife* (IV CMC). Las normas que complementaron el Acuerdo son la GMC/RES N° 127/94 “Horarios a cumplir en los Controles Integrados de Frontera”, y GMC/RES N° 8/94 “Aporte de Recursos Humanos y Financieros necesarios para completar la Infraestructura y la Operatoria en dichos Controles”.

⁷³ Según estadísticas de la Estación Aduanera de la Frontera de Uruguayana (DRF Uruguayana/Sistema Informatizado BAGERS), en 1996 la demora promedio de un camión en esa frontera era de 23 horas 34 minutos para cargas de exportación, y 24 horas 29 minutos para cargas de importación.

⁷⁴ La regulación sobre la materia está contenida en la CMC/DEC N° 17/94 “Norma de Aplicación sobre Valoración Aduanera de Mercaderías” (VII CMC).

⁷⁵ Se refiere a la GMC/RES N° 117/94 «Normas para Transporte de Encomiendas en Omnibus de Pasajeros».

⁷⁶ CMC/DEC N° 7/93 “Defensa contra Dumping y Subsidios” (IV CMC).

⁷⁷ CMC/DEC N° 13/93 “Unión Aduanera y Tránsito al Mercado Común” (IV CMC).

Al aprobarse el PM2000, se daba por descontada la inminente aprobación de ambos Reglamentos. No obstante recién a fines de 1996 se aprobó el referido a la aplicación de salvaguardias.⁷⁸

Por otra parte, a lo largo de 1997, se avanzó en el establecimiento de un tratamiento armonizado de las importaciones provenientes de terceros países y, al mismo tiempo, en la adecuación de los instrumentos de defensa comercial en función de los compromisos asumidos por los Estados Parte en la Ronda Uruguay del GATT. Como resultado de los trabajos en el ámbito de la CCM, se aprobó un Marco Normativo para un Reglamento Común sobre la materia.⁷⁹

De la misma manera que en los dos años anteriores el CT N° 6 “Prácticas Desleales y Salvaguardias” desarrolló y terminó sendos instrumentos, es muy probable que este año finalice los trabajos que está encarando referidos al “Marco Normativo del Reglamento Común sobre Subsidios y Medidas Compensatorias”.

Tratamiento de los Derechos de Exportación

Un tema ausente en Ouro Preto (diciembre 1994), en ocasión de identificar y definir todos los aspectos relacionados con la entrada en vigencia de la Unión Aduanera a partir del 1/1/95, es el de las restricciones a las exportaciones, tal cual lo apuntara la Delegación uruguaya en la XVII Reunión del GMC (Asunción, 29-31/3/95). En esa ocasión, esa Delegación planteó la asimetría derivada del mantenimiento de este tipo de restricciones a cueros y semillas oleaginosas intra-MERCOSUR, el perjuicio que provocaba a la agroindustria de ese país, y la necesidad de solucionar el problema. Se inició de esta manera un debate referido a la presencia de diversos regímenes que restringían exportaciones de distintos insumos y productos.⁸⁰ Desde entonces, esas medidas fueron levantadas en varios casos y en otros se concedió un trato especial dentro del MERCOSUR. Sin embargo, el caso de los cueros siguió un camino distinto. Sobre la materia, Brasil señaló la necesidad de llegar a un tratamiento simétrico de las exportaciones de cueros en los cuatro países, teniendo en cuenta que la situación causaba distorsiones en las condiciones de competitividad, aunque la definición de un tratamiento semejante requería conocer en detalle los regímenes vigentes en cada país. Finalmente, el debate derivó en la creación, a fines de 1996, de un subórgano *Ad-Hoc* especialmente aplicado al tema, dentro del ámbito del GMC.⁸¹

Luego de más de dos años de debate, se instruyó al SGT N° 7 “Industria” a que elevara al GMC una propuesta para el tratamiento del sector cuero, incluyendo calzado y manufacturas, tanto del punto de vista del desarrollo del comercio intra-MERCOSUR como extrazona, la cual deberá contemplar la identificación de políticas sectoriales que puedan afectar la competitividad del sector”, prorrogándose la actividad del GA-H “Cueros” hasta el 30 de junio de 1998.⁸²

⁷⁸ CMC/DEC N° 17/96 “Reglamento Relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardia a las Importaciones Provenientes de Países No Miembros del MERCOSUR” (XI CMC), luego complementada por la CMC/DEC N° 4/97 “Versión en Español y Fe de Erratas del Reglamento Relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardia a las Importaciones Provenientes de Países No Miembros del MERCOSUR” (XII CMC).

⁷⁹ CMC/DEC N° 11/97 “Marco Normativo del Reglamento Común Relativo a la Defensa Contra las Importaciones Objeto de Dumping Provenientes de Países No Miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)” (XIII CMC).

⁸⁰ Entre otros ejemplos se puede mencionar, en Argentina, el régimen de detracciones a los oleaginosos (Art. 7, Decreto 2275) y sobre el mismo régimen a los cueros (Art. 8); en Brasil, un régimen de detracción equivalente (aunque temporal) a los cueros bovinos salados, piquelados y *wet-blue*, o la Resolución N° 2136/94 del Consejo Monetario Nacional de la República Federativa del Brasil, por la cual se gravaba la exportación de varios productos, como polímeros.

⁸¹ GMC/RES N° 154/96 “Creación del Grupo Ad Hoc ‘Cueros’ en el ámbito del SGT 7” (XXIV GMC).

⁸² Las prórrogas para la conclusión de los trabajos del GA-H Cueros fueron aprobadas en las GMC/RES N° 6/97 y 81/97. Esta última contiene las instrucciones al SGT N° 7 mencionadas.

Superado el plazo mencionado, el cumplimiento del mandato en cuestión no consta en ningún Acta o norma de los órganos principales del MERCOSUR.

Tratamiento de las políticas comerciales sectoriales

Las *políticas sectoriales* se refieren específicamente a los sectores automotriz, azucarero y textil, las cuales apuntan a promover la complementación productiva, la especialización sectorial y la difusión de nuevas tecnologías, y fueron originalmente reconocidas por diferentes actos jurídicos del CMC.

El **sector automotriz**, constituye el sector más dinámico en el comercio intrazona del MERCOSUR, a partir del intercambio argentino-brasileño. Paradójicamente, esa pujanza no se logró a partir de una política concertada en el ámbito del MERCOSUR sino a través de sendos regímenes creados por los dos socios más importantes.

Los regímenes automotrices de Argentina y Brasil fueron creados en 1991 y 1994, respectivamente. El régimen brasileño, creado poco tiempo antes del final del *Período de Transición* y probablemente en respuesta a la existencia del argentino, guarda semejanza con éste. Ambos regímenes permiten que las terminales automotrices importen autos sin pagar impuestos con la condición que exporten una cantidad equivalente; los vehículos exportados pueden tener hasta un porcentaje cierto de componentes importados calculados en función del valor final. La firma de cada régimen implicó compromisos de las terminales de hacer determinadas inversiones para especialización.

Constituida la Unión Aduanera, a comienzos de 1995 se comenzó a trabajar en el diseño de un régimen común que debería entrar en vigencia a partir del año 2000.⁸³

El CT N° 9 “Sector Automotor” se aplicó a la tarea, pero el supuesto desinterés de las partes hizo que concretara su primera reunión recién en octubre de 1996, casi 2 años después de su creación. Superado el año de deliberaciones, a fines de 1997 se aprobó una prórroga final para los trabajos del CT N° 9 hasta el 30/4/98 para la elaboración del Régimen Automotor Común y de una política para la negociación de reglas de acceso a los mercados de los países con los que el MERCOSUR está negociando o ya celebró acuerdos de libre comercio.⁸⁴

Finalmente, luego de los encuentros de los órganos del MERCOSUR al final de la presidencia Pro Témpore argentina -a mediados de 1998-, no se logró consenso sobre el tema abriéndose un paréntesis incierto en el diseño de este régimen de importancia crucial para la organización.

Sobre el **sector azucarero**, se había encomendado al Grupo *Ad-Hoc*, creado especialmente para la cuestión en el ámbito del GMC, el diseño de un *régimen especial de adecuación* hasta el año 2001. El GA-H, que debió expedirse antes de diciembre de 1996, no sólo no llegó a un acuerdo al día de hoy sino que, además, ha visto dificultada su labor por una profundización en las discrepancias existentes entre los Estados Parte sobre la materia.⁸⁵

Hacia fines de 1996 se otorgó una prórroga final para los trabajos del GA-H hasta el 31/5/97. Sin haberse llegado a un acuerdo sobre el tema, sólo quedó registrada una declaración de los distintos puntos de vista de los países miembros (Anexo XIII del GMC/Acta N° 2/97).

⁸³ CMC/DEC N° 29/94 “Adecuación al Régimen Automotor Común” (VII CMC).

⁸⁴ CMC/DEC N° 21/97 “Régimen Automotor Común” (XIII CMC).

⁸⁵ CMC/DEC N° 19/94 “Sector Azucarero” (VII CMC).

En las negociaciones se manifestaron una vez más las profundas diferencias existentes entre los miembros, generadas en especial por el régimen de estímulos que mantiene Brasil para la elaboración de alcohol a partir del azúcar. Esas discrepancias se profundizaron en septiembre de 1997, cuando el parlamento argentino aprobó una legislación contraria al espíritu de las negociaciones en el MERCOSUR que obligó al Poder Ejecutivo de este país a ejercer su derecho a veto para no afectar las relaciones comerciales con su principal socio.

No obstante, las negociaciones continuaron arduamente en 1998. La Delegación brasileña ante la CCM reiteró su preocupación por la vigencia de la mencionada Ley Argentina N° 24.822/97 que según esos representantes “...*impone obstáculos a la negociación de un régimen MERCOSUR para el sector azucarero, en violación a los compromisos asumidos por los Estados Parte*” (XXIX CCM/Acta N° 4/98).

Los representantes brasileños redoblaron su presión ante el GMC presentando un Proyecto de Decisión que “...*establece fórmulas operativas para la arancelización y apertura del mercado del azúcar en el MERCOSUR*”, proponiendo un programa de desgravación a finalizar el año 2002. En principio, las Delegaciones de Argentina y Paraguay mostraron cierta hostilidad a esa propuesta, que no hace más que formalizar un deseo manifestado en reiteradas oportunidades por las autoridades brasileñas.

En cuanto al **sector textil**, cada país sigue manteniendo su propia política para la importación desde países de extrazona, observándose una virtual inactividad del CT N° 10 aplicado a la materia. Las dificultades para diseñar una política común para el sector (según la GMC/RES N° 124/94) no podrían ser mayores a partir del antagonismo entre las posiciones de tres actores fundamentales: los agentes económicos interesados en la protección de la producción a nivel nacional -desinteresados tanto en el MERCOSUR como en la apertura hacia terceros mercados-; los interesados en el mercado intra-MERCOSUR; y aquellos interesados en una apertura que permita una importación más fluida desde terceros mercados, desinteresados en la existencia de preferencias para el intercambio intra-MERCOSUR.⁸⁶

Se puede observar una diferencia sustancial entre las *políticas comerciales sectoriales*, definidas para la etapa actual del proceso de integración, y los *Acuerdos Sectoriales* definidos como instrumento fundamental para el *Período de Transición* finalizado en 1994. Los últimos, aunque no progresaron, se inspiraron en el éxito de las acciones sectoriales emprendidas en la etapa de integración argentino-brasileña de los años 80 y las “acciones parciales” de la ALADI como políticas para facilitar y acelerar el proceso de liberación comercial. Contrariamente, en esta etapa del MERCOSUR, las políticas aplicadas a los tres sectores mencionados expresan la protección de los intereses nacionales por sobre los del proceso y respecto de los pertenecientes a terceros mercados.

Parece normal, por otra parte, que existan aún profundas discrepancias entre los países miembros, como consecuencia de diversos factores. Entre éstos se encuentran las discrepancias e intereses divergentes entre los agentes económicos, “cartelizados” -según el caso- por sectores y subsectores (por ejemplo automotores y autopartes), regiones (el nordeste argentino, fuerte productor azucarero), relacionamiento con el exterior (el ejemplo del sector textil) o por secuencia de elaboración/comercialización (el tándem azúcar-alcohol en Brasil, o productores de telas y fibras/fabricantes de indumentaria); etc.

⁸⁶ Sobre la cuestión se aprobaron dos normas principales: la GMC/RES N° 124/94 “Sector Textil - Comercio Extrazona”, que instruyó al diseño de un régimen común en función de los compromisos asumidos en el ámbito de la OMC; y la CCM/DIR N° 14/96 “Comité Técnico N° 10 - Sector Textil” (XVI CCM - Brasilia, 24-25/9/96), que ante el incumplimiento de los trabajos establecidos en la Resolución 124, establece una serie de acciones en las cuales tampoco se ha avanzado.

CAPITULO III. LA PROFUNDIZACION DEL PROCESO DE INTEGRACION: DE LA UNION ADUANERA AL MERCADO COMUN

Agricultura y sector alimentario

Se trata de uno de los sectores determinantes en el proceso de integración del MERCOSUR. El 50% de las importaciones brasileñas provenientes de sus tres socios se originan en productos de *agrobusiness*, con gran predominio de materias primas agrícolas y procesadas, especialmente trigo; otros cereales (arroz y maíz); fruta de clima templado (manzana, pera, durazno, uva) y productos hortícolas (ajo, cebolla); carne bovina; productos lácteos (leche en polvo); pescado y crustáceos. El déficit estructural en la balanza agroindustrial es el responsable del déficit global de la balanza comercial brasileña con el MERCOSUR. Como en los demás sectores, el eje comercial Argentina-Brasil es preponderante.

En el plano institucional, según lo propuesto en el PM2000, el MERCOSUR se ha planteado en esta etapa de su evolución la necesidad de crear las condiciones adecuadas para incrementar en la subregión la productividad agrícola, procurando el desarrollo tecnológico y asegurando el desarrollo racional de la producción a partir de la libre circulación de los productos agrícolas y agroindustriales. También ha procurado la coordinación de las acciones e instrumentos de las correspondientes políticas nacionales, inclusive en materia de abastecimiento alimentario regional. Para ello, el MERCOSUR se ha propuesto orientar sus acciones tomando como referencia el Acuerdo Agrícola aprobado en la Ronda Uruguay del GATT.

Las tareas referidas a la materia son llevadas a cabo por el SGT N° 8 “Agricultura”, organizado en tres *Comisiones*, de Sanidad Animal, de Sanidad Vegetal y de Semillas, el Grupo *Ad-Hoc* Certificaciones de Materiales de Propagación y Multiplicación Vegetal (GTP-CMPMV) y dos *Comisiones Ad-Hoc*, (Vitivinícola y de Productos Fitosanitarios). A partir de la labor de este SGT se han aprobado un número importante de normas técnicas, a través de sendas Resoluciones del GMC que se aplican hoy día especialmente al tratamiento de RNA y MNA relacionadas con el sector, y a la armonización de normas.⁸⁷

Del contenido de la normativa sobre la materia, se puede inferir que las acciones encaradas por el MERCOSUR se limitan al seguimiento y análisis de las políticas nacionales del sector, dejando actuar a las fuerzas del mercado y descartando la posibilidad de implementar una *política común* de carácter supranacional según otros modelos de integración económica.

Industria

Al igual que lo que se observa para el sector agrícola y alimentario, el MERCOSUR no procura ir más allá de establecer condiciones de libre competencia entre los países miembros para los sectores de industria y minería, dejando de lado fórmulas del pasado experimentadas en otras organizaciones de integración en la región, como el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano.

Probablemente en razón de las inquietudes manifestadas por el sector empresarial manufacturero, a partir de 1997 el MERCOSUR procuró dar una mayor dinámica a las iniciativas sobre la materia. En consecuencia, el CMC creó la *Reunión de Ministros de Industria*.⁸⁸

⁸⁷ Las actividades sobre la materia para 1998 fueron establecidas en la GMC/RES N° 8/98 “Pautas Negociadoras del SGT N° 8 ‘Agricultura’” (XXIX GMC).

⁸⁸ CMC/DEC N° 7/97 “Reunión de Ministros de Industria” (XIII CMC).

Sobre la base de lo acordado en la primera Reunión del nuevo órgano, el GMC instruyó al SGT 7 a crear un grupo de trabajo para el análisis y posterior implementación de un *programa de complementación industrial* y, a su vez, a establecer una *política MERCOSUR de promoción de la Calidad, Productividad y Diseño*, a través de la cooperación entre los Estados Parte.⁸⁹

A su vez, el CMC aprobó la iniciativa de los Ministros de crear un Grupo de Trabajo en su ámbito con el objeto de estudiar las formas jurídicas que favorezcan las *Asociaciones de Interés Económico (AIE)* y el establecimiento de un *Estatuto de Empresas Conjuntas del MERCOSUR (EECM)*.⁹⁰

Minería

A diferencia de otros sectores, como el de la agricultura y alimentación, donde ya existen resultados concretos derivados del proceso de integración, el sector minero es, probablemente junto al energético, el de mayor potencial. Igualmente, debe considerarse que por la especificidad del sector tal potencial se relaciona con una expansión de la exportación hacia terceros mercados antes que con una incidencia de magnitud sobre los flujos de comercio recíproco.

En el plano institucional, el MERCOSUR tomó iniciativa sobre la materia a partir de la formación de la Unión Aduanera con el establecimiento del SGT N° 2 “Minería”, limitándose a promover acciones con vistas a la identificación de oportunidades de cooperación e intercambio de tecnología, y a determinar con relativa exactitud el papel que el sector minero del MERCOSUR desempeñará en el futuro en la economía mundial a partir del estudio de su potencial de producción, oferta y demanda.

En este campo se están desarrollando, con variado éxito, las siguientes actividades:

- recopilación y estudio comparativo de las legislaciones nacionales sobre la cuestión;
- desarrollo y ampliación de los Bancos de Datos existentes en la región, tomando como base el perteneciente al MERCOSUR, desarrollado en el marco de las Actas de Río y de Montevideo;
- estudio de complementación de las economías mineras de los países miembros, comprendiendo producción, consumo y comercialización de los minerales y sus productos intra y extrazona; en particular a través del denominado “*Sumario Minero del MERCOSUR y Chile*”, con estadísticas y análisis de la oferta y demanda de los principales bienes que se producen y se consumen en la región.
- desarrollo de un inventario de los servicios de apoyo al sector (incluyendo geología), procurando además la formación y entrenamiento de recursos humanos. Sobre este punto, en 1997 se avanzó en la elaboración de un “*Mapa de Integración Geológica de Recursos Minerales e Hidrogeológica de la Cuenca del Plata y Areas Adyacentes*”, labor presentada en la XXVII Reunión del GMC (Montevideo, 3-5/9/97).

Energía

El accionar institucional del MERCOSUR no parece estar a la altura de las iniciativas de los agentes económicos ni del potencial del área energética. Prueba de ello es la cierta falta de interés en encarar acciones específicas en este campo: a inicios de 1996, de todos los SGT de la nueva estructura institucional instituida por el

⁸⁹ GMC XXVIII/Acta N° 4/97.

⁹⁰ CMC XIII/Acta N° 2/97.

Protocolo de Ouro Preto, el SGT 9 “Energía” era el único que no había definido los medios y los plazos para el logro de los objetivos planteados para la integración en el sector energético, hecho que recién aconteció hacia fines de 1996.⁹¹

A partir de 1997, el MERCOSUR está trabajando sobre la base de cuatro pautas negociadoras:

- *Programas Energéticos del MERCOSUR*; consistentes en realizar estudios conjuntos, identificar e intercambiar información sobre los programas energéticos de interés para la región.
- *Marcos regulatorios de los sectores energéticos del MERCOSUR*; con el objeto de completar y mantener actualizado el Banco de Datos sobre el ordenamiento institucional y regulatorio del sector energético de los Estados Parte.
- *Precios, tarifas y tratamiento tributario del sector energético*; con el objeto de continuar actualizando y difundiendo las informaciones relativas a esos temas, a partir de una difusión especializada y otra difusión dirigida al público en general.
- *Racionalización, calidad y productividad de la energía*; con el objeto de promover la implementación del “Programa de Racionalización, Calidad y Productividad del MERCOSUR” priorizando las iniciativas según criterios de menor complejidad, de menor costo, de mayor experiencia existente en la región y de máximos beneficios regionales.

De lejos, el mérito más importante de la actuación del MERCOSUR en este campo es la reciente aprobación del *Memorandum de entendimiento relativo a los intercambios eléctricos e integración eléctrica en el MERCOSUR*, que sienta las bases formales para “...ampliar el intercambio de energía eléctrica en el MERCOSUR con miras a la complementación de sus recursos energéticos, optimizar la seguridad de abastecimiento a los usuarios, la colocación de excedentes de energía y la capacidad instalada de los Estados Parte”.⁹²

Servicios

Las economías del MERCOSUR tienen una orientación hacia los servicios por encima de la media para países en desarrollo, tanto como contribución a la formación del producto bruto interno como por la mano de obra utilizada. Este hecho, en parte, hace que los países del MERCOSUR -excepto Paraguay- estén entre aquellos de ingresos medio altos (*high-middle income*) dentro del mundo en desarrollo.

Desde un principio el MERCOSUR previó la liberalización del sector servicios. Mismo en el artículo 1º del *Tratado de Asunción* se hace referencia a la liberalización del comercio de servicios. No obstante, nada se hizo en ese sentido durante el *Período de Transición*, quedando el tema postergado para esta nueva etapa de profundización del proceso de integración.

Al iniciarse la etapa actual el PM2000 había planteado como uno de sus objetivos principales elaborar un *Acuerdo Marco* de conformidad con el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) de la OMC. A su vez, dentro del ámbito de las relaciones externas, los Estados Parte del MERCOSUR se propusieron coordinar su posición en las negociaciones sobre comercio de servicios actuales y futuras que se desarrollaran.

⁹¹ Ver GMC/RES N° 38/95 “Pautas Negociadoras de los Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad-Hoc y Reuniones Especializadas” (XX GMC - Punta del Este, 3-4/12/95), emitida sobre la base de la GMC/RES N° 20/95, que definió las acciones a seguir dentro de cada órgano especializado del MERCOSUR indicando para cada sector la justificación, los medios y los plazos a cumplir en el marco de la profundización del proceso integrador. Las pautas negociadoras del SGT 9, fueron establecidas recién en la GMC/RES N° 150/96 (XI CMC).

⁹² CMC/DEC N° 10/98 “Memorandum de...” (XIV CMC). La bastardilla corresponde a los Considerandos de esa norma.

Luego de dilatadas negociaciones, impulsadas y desarrolladas sustancialmente en 1997, hacia fines de ese año se logró un Acuerdo Marco, aprobado como *Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR*. Se trata de un instrumento jurídico de 29 artículos, de fundamental importancia para el desarrollo del proceso del MERCOSUR. Esta norma se complementó en 1998 con *Disposiciones Específicas Sectoriales*, y *Listas de Compromisos Específicos Iniciales*.⁹³

El *Acuerdo Marco* prevé la total liberalización del sector en 10 años a través de rondas anuales de negociación, incluyendo un compromiso común de apertura para los servicios profesionales (ingeniería, planificación urbana y arquitectura paisajista, psicología); de desarrollo en ciencias biológicas; de empresas (administración de proyectos, de ensayos y análisis técnicos, consultores en ciencia y tecnología); y de construcciones, ingeniería y conexos.

En el Apéndice I de la *CMC/DEC N° 9/98* constan las disposiciones específicas sectoriales, las que comprenden Anexos sobre Movimiento de Personas Físicas Proveedoras de Servicios; Servicios Financieros; Servicios de Transporte Terrestre y por Agua; y Servicios de Transporte Aéreo.

Los Compromisos Específicos tienen como finalidad ajustar las reglas de juego, a partir de la consolidación de las prácticas comerciales que ya se verifican hoy día, e incorporando otras medidas. Estos Compromisos implican la gradual liberalización en los siguientes sectores por país: Telecomunicaciones (Uruguay y Paraguay); Transporte terrestre, aéreo y por agua (los 4 países); Informática y Anexos, y de Farmacia (Brasil). Un hecho a destacar es que estas Listas contienen compromisos mayores que las elevadas oportunamente a la OMC.

Paralelamente a esta batería de normas se estableció también en 1998 el *Grupo de Servicios*, dentro del ámbito del GMC. El nuevo Grupo tiene la responsabilidad de organizar la convocatoria de las rondas anuales de negociación y llevarlas a cabo, y reemplaza al GA-H sobre servicios que cumplió su misión al haberse concretado el Acuerdo Marco.⁹⁴

El logro del acuerdo sobre servicios coloca al MERCOSUR a la vanguardia de los procesos de integración a nivel regional en el tratamiento de la materia. Entre los principales procesos de integración conocidos, sólo la Unión Europea y el TLCAN poseen reglas equivalentes.

Es probable que la premura del MERCOSUR para establecer el marco jurídico que regula el comercio intrazona de servicios tenga relación con el segundo aspecto que conforma la estrategia del MERCOSUR sobre esta materia: la coordinación de posiciones para negociar frente a terceros. Sin dudas el Acuerdo Marco facilitará tal coordinación.

En el frente externo los desafíos están aún por venir. Por una parte, habrá que esperar cómo se desarrollará la “Ronda de Negociaciones del Tercer Milenio” en el marco de la OMC, que tendrá al sector servicios como eje central; por otra parte, habrá que verificar el grado de coordinación entre los miembros para el sector en el ámbito de las negociaciones por el ALCA.

⁹³ CMC/DEC N° 13/97 “Protocolo de Montevideo...” (XIII CMC) y CMC/DEC N° 12/98 “Protocolo de Montevideo...” versión en portugués (XIV CMC); GMC/RES N° 67/97 «Modalidades de la Negociación de Compromisos Específicos Iniciales de Servicios» (XXVIII GMC), que presentó las pautas para que el GA-H Servicios concluyera los Anexos correspondientes al Protocolo antes del 30/4/98; CMC/DEC N° 9/98 “Protocolo de Montevideo... - Anexos con Disposiciones Específicas Sectoriales y Listas de Compromisos Específicos Iniciales” (XIV CMC).

⁹⁴ GMC/RES N° 31/98 “Creación del Grupo de Servicios” (XXX GMC).

Comunicaciones

Se trata de un sector crítico, íntimamente emparentado con el avance del proceso de integración y modernización de las economías.

Las limitaciones técnicas y la especificidad del servicio hacen ciertamente complejo el diseño de políticas nacionales y la armonización y coordinación requeridas por el proceso de integración. Un indicio de las dificultades para lograr la apertura e integración en el sector de las telecomunicaciones lo da el hecho que, de los países del MERCOSUR, sólo Brasil suscribió el acuerdo sobre liberalización del mercado mundial de telecomunicaciones en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC).⁹⁵

Desde el punto de vista institucional, al igual que para el caso de los sectores antes mencionados, las *líneas de acción* establecidas en el PM2000 para el sector de las comunicaciones parecen algo ambiciosas en función del contexto en que se desarrollarían y los medios disponibles. Estas líneas, a ejecutarse desde el SGT 1 “Comunicaciones”, hacen referencia a:

- la promoción de acciones conjuntas en temas referidos a las telecomunicaciones y los asuntos postales;
- el análisis de la posibilidad de compatibilizar los planes de implementación de nuevos servicios, nuevas tecnologías y proyectos de desarrollo;
- la creación de mecanismos para el intercambio de información; y
- el examen de la posibilidad de armonizar los procedimientos de prestación de servicios.

Sobre esas bases, se estableció un amplio espectro de *pautas negociadoras*, entre las que se encuentran:

- Establecimiento de procedimientos de coordinación para la utilización y operación de canales radioeléctricos atribuidos al servicio de radiodifusión en las bandas de frecuencias de UHF (512-806 Mhz.), y los que operen en la modalidad de distribución multipunto de señales de televisión multicanales;
- Relevamiento de situación y aplicación de los acuerdos vigentes referidos a TV VHF y Telefonía Móvil Celular;
- Armonización del uso de las bandas destinadas a los sistemas de comunicaciones personales terrestres, de las bandas de frecuencias destinadas a los sistemas radioeléctricos troncalizados, los sistemas a emplear y establecimiento de los procedimientos de coordinación de frecuencias, identificación de las bandas del espectro radioeléctrico cuya armonización sea posible, etc.⁹⁶

Con cierta demora respecto de los plazos preestablecidos, sobre el final de 1997 se culminaron exitosamente varias de las *Pautas*.⁹⁷

Transporte e infraestructura

Sin dudas, el transporte y su infraestructura es fundamental para el desarrollo pleno del libre comercio intrarregional, así como para la inserción eficiente del MERCOSUR en el plano internacional. Desde el nacimiento

⁹⁵ Impulsado por Estados Unidos, el acuerdo fue firmado por 68 países el 1/2/97.

⁹⁶ Las Pautas Negociadoras para el SGT N° 1 “Comunicaciones” fueron establecidas por la GMC/RES N° 38/95 (XX GMC), ampliadas posteriormente por la GMC/RES N° 15/96 (XXI GMC) y la GMC/RES N° 20/96 (XXII GMC).

⁹⁷ Sobre la materia se aprobaron las GMC/RES N° 65, 66, 68, 69, 70 y 71/97 (XXVIII GMC).

del MERCOSUR el tema de la “integración física” se transformó en una preocupación permanente para los gobiernos de los países miembros, en todos los niveles políticos, y para el MERCOSUR en su conjunto.

En el plano institucional, las cuestiones relacionadas con estos aspectos recibió atención en el MERCOSUR desde un principio. Entre los instrumentos aprobados al final del *Período de Transición*, de cara a la presente etapa, se destaca el *Acuerdo sobre Transporte Multimodal en el ámbito del MERCOSUR*.⁹⁸ Se trata de un instrumento que reglamenta las operaciones comerciales que se realicen en más de una modalidad de transporte bajo un mismo contrato y que, si bien no ha sido suficientemente apreciado por los agentes económicos involucrados, podría brindar un aprovechamiento más eficaz de la infraestructura de transporte de los Estados Parte y, como resultado, reducir los costos operativos.

Probablemente el instrumento más destacado acordado en la presente etapa es el *Acuerdo sobre Transporte Aéreo Subregional* (que incluye a Chile y Bolivia) alcanzado en la Cumbre de Fortaleza (fines de 1996). El acuerdo propone implementar una política de “cielos abiertos”, con igualdad de oportunidades para las empresas aerocomerciales y la prestación de servicios para pasajeros, cargas y correo que operan en la región.

Entre las últimas acciones encaradas se destaca la intención de atenuar las asimetrías vinculadas al transporte terrestre en la región, y la implementación de una inspección técnica vehicular periódica para los vehículos de transporte de pasajeros y cargas habilitados en los términos del *Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur (ATIT)*.⁹⁹

También el GMC aprobó un Programa de Trabajo para el desarrollo de la *Red Básica de Infraestructura Vial del MERCOSUR*, para el cual se plantearon los siguientes *lineamientos básicos*:

- Que se garantice la movilidad sostenible de personas y bienes en las mejores condiciones de seguridad posible, teniendo en cuenta los objetivos del Mercado Común.
- Que permita una utilización óptima de las capacidades existentes.
- Que vincule en forma directa los puntos de estrangulamiento, a los Estados Parte entre sí, mediante una Red continua; y
- Que una los principales puntos de conexión de los países entre sí y defina aquellos que los vinculen con los países de extrazona.

La ejecución del Programa consta de cuatro etapas; las dos primeras aplicadas a estudios preliminares deberían concluir en el año 2000.¹⁰⁰

Turismo

Se trata de una de las materias que comenzó a tratarse a nivel institucional a partir de 1995. En ese sentido, el PM2000 previó enfatizar en la coordinación de las políticas de turismo de los Estados Parte para promover el intercambio cultural y de conocimientos, los intercambios comerciales y la generación de puestos de trabajo. Como se puede observar, no se plantea una estrategia en común, una línea de acción alternativa perfectamente viable en función de las características específicas de este servicio.

⁹⁸ El Acuerdo consta en el Anexo a la *CMC/DEC N° 15/94* (VII CMC). Este instrumento fue protocolizado como Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción del Comercio ante la ALADI.

⁹⁹ Se hace referencia a las *GMC/RES N° 58/97* y *GMC/RES N° 75/97* (XXVIII GMC).

¹⁰⁰ El Programa fue establecido por la *GMC/RES N° 59/97* (XXVIII GMC).

Al igual que en otros casos, la amplitud y ambición manifestada a través de las *pautas negociadoras* (GMC/RES N° 38/95) no se han reflejado en resultados equivalentes. De las *tareas prioritarias* establecidas en las *pautas* se pueden mencionar, entre otras:

- Homogeneización de la clasificación de los medios de hospedaje MERCOSUR;
- Ecoturismo: hacer del MERCOSUR un destino mundial de turismo ecológico;
- Polo turístico internacional del Iguazú: para el mejor aprovechamiento del potencial de esa área geográfica;
- Régimen de turistas: un texto ordenado que disponga sobre la documentación y tránsito de turistas;
- Transporte terrestre turístico: facilitación de estos transportes;
- Acciones de marketing: estímulo de iniciativas públicas y privadas para el desarrollo de esta actividad; y
- Formación y capacitación de recursos humanos: minimización de las deficiencias que hubiere en este aspecto.

Si bien dentro de este ámbito habían sido adoptadas algunas resoluciones durante el *Período de Transición*, el aspecto central (y casi exclusivo) que derivó en varias normas, tanto durante aquel período como en la etapa actual, es el referido a los documentos de identificación personal para el traslado de personas dentro del MERCOSUR y de los entes encargados de emitirlos.¹⁰¹

Respecto de las tareas prioritarias mencionadas, se aprobó la referida al *Polo Turístico Internacional Iguazú*, la que se limita a definir su *área geográfica operativa*, como la comprendida por el Departamento de Iguazú (Argentina), el Municipio de Foz de Iguazu (Brasil), y los Municipios de Ciudad del Este, Hernandarias, Puerto Presidente Franco y Minga Guazú (Paraguay).¹⁰²

Coordinación de políticas macroeconómicas y aspectos financieros

El MERCOSUR previó para la etapa actual “*avanzar en el tratamiento de los problemas económicos coyunturales y de otra índole*”, ante el hecho de que la maduración del proceso de integración va a ir “*...acentuando la necesidad de los gobiernos de hacer un examen conjunto de algunas medidas de política económica*”.¹⁰³

Por otra parte, un conocimiento más cabal de la coyuntura económica de los socios permitiría un mejor diseño de las propias políticas internas. En ese sentido, el PM2000 consideró el “*perfeccionamiento en la elaboración de indicadores macroeconómicos regionales*”.¹⁰⁴

¹⁰¹ En el *Período de Transición* se aprobó la GMC/RES N° 131/94 “*Normas Relativas a la Circulación de Vehículos Comunitarios del MERCOSUR de Uso Exclusivo Particular de los Turistas*”, además de otras que están también ligadas a otras áreas como transporte, aduanas o migraciones. Sobre identificación de personas se estableció en un principio la GMC/RES N° 44/94, que aprobaba un listado de documentos declarado por cada Estado Parte para tal efecto, que constaba en el Anexo. Esta norma fue completada por la GMC/RES N° 2/95. A su vez, con el objeto de aclarar el alcance del Art. 1° de la GMC/RES N° 44/94, se aprobó posteriormente la GMC/RES N° 63/96, y finalmente la GMC/RES N° 75/96 (XXIII GMC) que deroga a todas las anteriores, y es la actualmente vigente.

¹⁰² GMC/RES N° 41/97 “*Polo Turístico Internacional Iguazú*” (XXVII GMC).

¹⁰³ Se entiende por “*políticas macroeconómicas*”, en el corto plazo, a las políticas monetaria, cambiaria y presupuestaria; y, en el largo plazo, a las denominadas políticas de desarrollo.

¹⁰⁴ CMC/DEC N° 9/95 “*Programa MERCOSUR 2000*” (XIX CMC); punto 1.11.

Hacia mediados de 1998 se puede verificar que los logros institucionales sobre este campo se encuadran dentro de las aspiraciones reflejadas en el PM2000. Por ejemplo, como resultado del “...examen conjunto de algunas medidas...”, se destaca el rápido acuerdo alcanzado para la elevación del 3% en el AEC, para atenuar el impacto de la crisis financiera asiática lo que permitió evitar consecuencias indeseables de posibles medidas macroeconómicas nacionales, como eventuales devaluaciones o un mayor agravamiento en los desequilibrios fiscales.

También se avanzó en el “...perfeccionamiento en la elaboración de indicadores regionales”, al encomendarle a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR las tareas inherentes a la publicación y difusión de un *Boletín* mensual.¹⁰⁵

Desde el punto de vista institucional no se puede soslayar un detalle de capital importancia: probablemente, a partir de la experiencia acumulada a lo largo del *Período de Transición*, se da una suerte de retroceso en la aspiración de los Estados Parte en cuanto a coordinar sus políticas macroeconómicas en términos de un instrumento fundamental del proceso de integración, tal cual había sido establecido en el *Tratado de Asunción*.

Cabe, sin embargo, destacar que, al igual que durante el *Período de Transición*, en los últimos tres años las economías nacionales de los Estados Parte han seguido transitando en un mismo sentido al aplicar estrategias macroeconómicas similares acordadas a la vez con -y avaladas por- acreedores e inversores externos y organizaciones financieras internacionales.

No obstante esta “coordinación de políticas macroeconómicas de hecho”, se dieron algunas iniciativas por formalizar algún mecanismo sobre la materia. En la XVII Reunión del GMC (Asunción, 29-31/3/95), se acordó asignar al Grupo *Ad-Hoc* “Aspectos Institucionales” el análisis de la creación de un Grupo *Ad-Hoc* que tenga a su cargo la armonización de políticas macroeconómicas. En su siguiente Reunión (XVIII GMC - Montevideo, 2-3/8/95), el GMC constató que el foro adecuado para el tratamiento de los temas relacionados con la coordinación macroeconómica es la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales.

En iguales términos, en la XXV Reunión del GMC (Asunción, 23-25/4/97), la Delegación de Paraguay planteó la necesidad de crear una instancia técnica sobre la materia para “*ir avanzando hacia la consolidación del MERCOSUR y que sirva de apoyo a la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales*”. Nuevamente, en su siguiente Reunión (XXVI GMC - Asunción, 16-17/6/97), el GMC entendió que “*...por su naturaleza, es de competencia de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales*”.

Finalmente, a partir del empuje de las iniciativas institucionales mencionadas -entre otros factores-, en el Comunicado Conjunto de los Presidentes del MERCOSUR, en el encuentro Cumbre de Ushuaia (24/7/98), éstos “*coincidieron en señalar que el proceso de profundización de la Unión Aduanera debe ser enriquecido con nuevas iniciativas que permitan definir disciplinas fiscales y de inversión, trabajar en la armonización de las políticas macroeconómicas y dar consideración a los demás aspectos que podrían facilitar en el futuro el establecimiento de una moneda única en el MERCOSUR*”.

Aspectos financieros (cuestiones institucionales)

A partir de 1995, la agenda del MERCOSUR sobre la materia abarca dos aspectos:

- aquéllos sobre los cuales es posible y deseable alcanzar un entendimiento en plazos relativamente breves. Comprenden las áreas del sistema financiero, seguros, mercado de valores, promoción y

¹⁰⁵ GMC/RES N° 76/97 “Boletín de Indicadores Macroeconómicos del Mercosur” (XXVIII GMC).

protección de inversiones, indicadores macroeconómicos y seguimiento de los regímenes cambiarios; incluyéndose también el intercambio permanente de información y experiencias en materia financiera.

- los relacionados con la ampliación del acceso a los mercados financieros, que deberán considerarse en el mediano y largo plazo.

Las cuestiones financieras en el MERCOSUR se abordan a través del SGT N° 4 “Aspectos Financieros”, existiendo cuatro áreas de trabajo fundamentales: la financiera (propiamente dicha), seguros, mercado de capitales e indicadores macroeconómicos.

Del tema específico financiero, a inicios de 1997 ya estaban dadas las condiciones para la suscripción de convenios de supervisión bancaria entre los Bancos Centrales del MERCOSUR; fiscalización recíproca que implicaría un aumento en la solidaridad de las autoridades monetarias. Por otra parte, en esta área se tratan las acciones encaminadas a contrarrestar el lavado de dinero, una cuestión que, además de sensible, comprende distintas esferas burocráticas. Lo que toca estrictamente al sector financiero se refiere a las limitaciones provocadas por el secreto bancario. El MERCOSUR parece estar siguiendo tres instancias en esta materia: por ahora, se procura penalizar el asunto con una regulación mínima; en un segundo momento se crearían comisiones conjuntas para abordar el tema; y, finalmente, se debería formalizar algún convenio entre esas comisiones para lograr un intercambio de información. Sin dudas, se trata de un tema complejo que, probablemente, no tendrá un avance sencillo.

En el sector de seguros, al igual que en otros temas, existen asimetrías en cuanto al acceso a los mercados nacionales. Con Argentina (régimen más abierto) de un lado, y Brasil (más cerrado) de otro, en los últimos tiempos se fueron logrando avances importantes a partir de una nueva interpretación del artículo 192 de la Constitución brasileña, que -ahora- considera a ese mercado abierto al capital extranjero. También resultó una señal positiva la flexibilización en Brasil del monopolio de los reaseguros.

En lo referente a los mercados de capitales, se está analizando actualmente la posibilidad de adaptar las condiciones de funcionamiento de los fondos de inversiones. La idea es partir de los fondos ya existentes en cada uno de los cuatro países y permitir que una parte de los recursos sea aplicada en papeles del MERCOSUR.

Por su parte, dentro de la misma órbita institucional de las finanzas, funciona una *Comisión de Indicadores Macroeconómicos* sólo aplicada a estadísticas y su publicación (no a decisiones de política), la cual retomó la elaboración de un boletín mensual con datos coyunturales de los cuatro países, algo valorado por agentes económicos de terceros mercados. Según una reciente disposición del GMC, el boletín será publicado y difundido por la SAM.

Hacia una institución de apoyo financiero

A partir de 1996 se instaló en el ámbito institucional del MERCOSUR la necesidad de crear una institución comunitaria de apoyo financiero. Hasta entonces no parecía existir en la organización interés alguno por un proyecto semejante, lo que constituye una de las características que distingue claramente al MERCOSUR respecto de las otras organizaciones subregionales y regionales de América Latina.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Por ejemplo, la Comunidad Andina (Acuerdo de Cartagena) cuenta con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Sistema Andino de Financiación de Exportaciones (SAFICO, dentro de la CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); instituciones que se suman a las que componen el Sistema Andino de Integración (SAI). Dentro del ámbito de la SICA, el Mercado Común Centroamericano cuenta con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); mientras que la CARICOM tiene el Banco de Desarrollo del Caribe o CARIBANK. Es de hacer notar que el Tratado Constitutivo del BCIE fue firmado junto con el del Mercado Común (Managua, diciembre 1960), mientras que la CAF y el CARIBANK ya habían sido creados cuando se iniciaron sendos procesos de integración andino y caribeño.

La ausencia de instituciones o de mecanismos comunitarios subregionales de apoyo limita el financiamiento de los aspectos referidos a la integración o al propio desarrollo. No obstante, en el encuentro de Fortaleza (Brasil, 17/12/96) se decidió encarar la cuestión a través de una solución original: “reflotar” el FONPLATA, una antigua institución financiera, para adaptarla a los requerimientos de la integración y el desarrollo de la actualidad.¹⁰⁷

En lo estrictamente financiero, la idea del proyecto es captar recursos en condiciones preferenciales, como lo vienen haciendo con éxito entidades regionales como la CAF y el BCIE; incluso, en catalizar flujos financieros asociados con el relacionamiento económico MERCOSUR-UE. En lo operativo, se propone que en la nueva institución las decisiones se adopten según la participación de capital de cada inversor, contrariamente al modelo político como el que actualmente prevalece en el FONPLATA.

Para operar la transformación del FONPLATA en 1997 comenzó a operar un Comité Especial de Representantes Oficiales aplicado a la elaboración de un proyecto de Convenio Constitutivo y demás disposiciones técnicas. Desde el anuncio del proyecto han ofrecido su apoyo el Eximbank de Japón y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El 16/3/97, en ocasión de la Asamblea Anual del BID, se reunieron en Barcelona -España- los Gobernadores del FONPLATA, quienes aprobaron los trabajos que está realizando el Comité Especial, y emitieron una Declaración que prioriza la preparación y financiamiento de programas de infraestructura física regional y subregional, el apoyo a programas de integración sectorial, la promoción del comercio exterior y el financiamiento de proyectos de contenido social destinados a la reducción de la pobreza.

¹⁰⁷ El FONPLATA, o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, es una entidad de fomento creada en 1976 con sede en Sucre (Bolivia), e integrada por los cinco países miembros del *Tratado de la Cuenca del Plata* (los mismos del MERCOSUR más Bolivia). En 20 años de funcionamiento el FONPLATA ha destinado préstamos para emprendimientos en la región del orden de los US\$ 330 millones, una suma menor al lado -por ejemplo- de los US\$ 2.400 millones que movió la CAF.

CAPITULO IV. OTROS COMPONENTES DE LA INTEGRACION EN EL MERCOSUR

El MERCOSUR y su compromiso con la democracia

Durante el proceso de gestación del MERCOSUR, el del acercamiento bilateral argentino-brasileño, la cuestión democrática fue explicitada permanentemente, incluso en los propios títulos de los instrumentos jurídicos básicos, como el *Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo* (Brasilia, 10/12/86) firmada por las administraciones de Raúl Alfonsín y José Sarney.

En todo el texto del *Tratado de Asunción* se omitieron términos como democracia o democrático. No obstante, durante el *Período de Transición* comenzaron manifestaciones formales en favor de la relación entre el proceso del MERCOSUR y la democracia. Así, en la Declaración Presidencial de las Leñas (Mendoza, Argentina, 27/6/92) se hace referencia a la plena vigencia de las instituciones democráticas como “...condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR”.

La atención sobre la materia se profundizó a partir de distintos acontecimientos que se produjeron en el Paraguay, hacia 1996. La inquietud por esa situación, sumada al apoyo que el resto de los socios decidieron brindar al presidente Wasmosy, motivó la *Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR*, suscripta el 25/7/96, en ocasión de la Reunión Cumbre de San Luis, Argentina. La asociación de Chile y Bolivia con el MERCOSUR trajo aparejada la adhesión de ambos países al Compromiso Democrático mediante el correspondiente Protocolo.

Finalmente, los Estados Parte del MERCOSUR más Bolivia y Chile firmaron el *Protocolo de Ushuaia Sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile* (Ushuaia, 24/7/98), el cual consagra “la plena vigencia de las instituciones democráticas...” como “...condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Parte”.

Según el Protocolo, en caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte, los demás promoverán las *consultas* pertinentes entre sí y con el Estado afectado. Sobre la base de esas consultas se adoptarán medidas que van desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.¹⁰⁸

Un detalle a destacar lo constituye el efecto a futuro del Protocolo. En su art. 9 establece que “...se aplicará a los *Acuerdos de integración* que en el futuro se celebren entre el MERCOSUR y Bolivia, el MERCOSUR y Chile y entre los seis Estados Parte...” del Protocolo. Esta medida hace referencia implícita que cualquier candidato a asociarse al MERCOSUR deberá tener un régimen de gobierno democrático como requisito excluyente.

Defensa y Seguridad Subregional

Cooperación policial y migraciones

Se trata de dos aspectos de capital importancia en el actual contexto internacional y subregional, que entraron en la agenda del MERCOSUR en la etapa abierta a partir de 1995.

En cuanto al primer aspecto, la estrategia del bloque es cooperar para posibilitar un intercambio ágil, dinámico y moderno entre las policías de los Estados Parte; mientras que en lo referente a las migraciones

¹⁰⁸ La pluralización se corresponde con los procesos del MERCOSUR y los de este bloque con Bolivia y Chile respectivamente.

sólo se contempla examinar la posibilidad de coordinar las políticas migratorias de los Estados Parte. Esta última cuestión es, a su vez, de especial importancia para la configuración del Mercado Común, según el cual se debe lograr el libre movimiento y establecimiento de factores productivos que, obviamente, incluyen a la mano de obra.

En el ámbito institucional, la cuestión migratoria había dado lugar a distintas normas, en particular en la parte final del *Período de Transición*, referidas a temas más cerca de lo administrativo que de un control de la seguridad.¹⁰⁹

Luego de constituirse la Unión Aduanera se plantearon sendas iniciativas de Argentina y Uruguay tendientes a la creación de un órgano aplicado a la materia. En la XX Reunión del GMC, la Delegación argentina presentó un Proyecto de Resolución para la creación de un SGT sobre “Migraciones y Cooperación Policial”. Por su parte, en igual sentido, en la XXIII Reunión del GMC, la Delegación de Uruguay propuso la creación en el ámbito del GMC de un SGT sobre “Seguridad”.¹¹⁰

Aunque las propuestas mencionadas se desestimaron, casi inmediatamente después el CMC aprobó la creación de la *Reunión de Ministros del Interior*.¹¹¹ Este subórgano del CMC tuvo una ardua tarea a lo largo de 1997, en particular relacionada con el diseño de una estrategia de seguridad para la “triple frontera” entre Argentina, Brasil y Paraguay (Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este) ante las evidencias de actividades de grupos vinculados al narcotráfico y al terrorismo internacional.

No obstante, la intensidad de las gestiones fue matizada con algunas discrepancias, en particular entre el Ministerio de Interior argentino y distintos entes y autoridades políticas del Paraguay, las cuales demoraron en cierta forma la definición de medidas concretas. Superadas las diferencias circunstanciales, el trabajo de la Reunión de Ministros comenzó a madurar en 1998.

En primer lugar se aprobó el *Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR*, a partir del cual los países miembros procuran asegurar “...la cooperación y asistencia recíproca entre todas las fuerzas de seguridad policiales y organismos competentes de los países de la región, a fin de hacer cada día más eficiente las tareas de prevención, control y represión de las actividades delictivas, en especial, aquellas derivadas con: el narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, municiones y explosivos, robo o hurto de vehículo, lavado de activos, contrabando y tráfico de personas”.¹¹²

Un detalle novedoso en la normativa del MERCOSUR lo constituye la extensión del Plan a Bolivia y Chile, hasta el momento, los dos países asociados. Este hecho se manifiesta como uno de los primeros resultados concretos de la participación de representantes de Bolivia y Chile en las reuniones de los distintos órganos del MERCOSUR.¹¹³

En la misma oportunidad fue aprobado un Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados para el MERCOSUR; el que, como en el caso anterior, se hizo extensivo a Bolivia y Chile.¹¹⁴

¹⁰⁹ En esa oportunidad, se aprobaron las GMC/RES N° 112, 113 y 114, referidas respectivamente a las *Características comunes a las que deberían tender los documentos de identificación de circulación entre los Estados Parte; Características comunes a las que deberían tender los pasaportes*; y al *Intercambio Directo de Informaciones entre los Organismos Competentes en Materia Migratoria* (VII CMC).

¹¹⁰ La propuesta argentina consta en el Anexo VIII del GMC XX/Acta N° 4/95; mientras que la uruguaya consta en el GMC XXIII/Acta N° 3/96.

¹¹¹ CMC/DEC N° 7/96 “Reunión de Ministros del Interior” (XI CMC).

¹¹² CMC/DEC N° 5/98 “Plan de Cooperación...” (XIV CMC); art. 2.

¹¹³ CMC/DEC N° 6/98 “Entendimiento relativo al Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” (XIV CMC).

¹¹⁴ CMC/DEC N° 7/98 “Mecanismo Conjunto...” y CMC/DEC N° 8/98 “Entendimiento entre el MERCOSUR la República de Bolivia y la República de Chile relativo al Mecanismo...” (XIV CMC).

El MERCOSUR como Zona de Paz

Otro de los avances recientes lo constituye la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz (Ushuaia, Argentina; 24/7/98), la que refleja “...el excelente clima existente en materia de seguridad, defensa, amistad y cooperación...” entre los países del Cono Sur. La Declaración se suma al conjunto de documentos firmados en la Reunión Cumbre del cierre de la última Presidencia Pro Témpore argentina contando, al igual que otros instrumentos, con la participación de los dos países hasta ahora asociados al MERCOSUR. Además de la Zona de Paz, los seis países declaran al área comprendida por éstos “libre de armas de destrucción en masa”.

La Declaración atribuye la creación del presente clima de creciente confianza y cooperación al avance del proceso de integración en el Cono Sur, y enfatiza en el compromiso asumido por los países firmantes en distintos foros vinculados con prohibición o no proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas.

En efecto, si bien este instrumento se firma en momentos de tensión y consecuente carrera armamentística en otras subregiones del planeta, no es más que la ratificación multilateral de compromisos ya asumidos, como el *Compromiso de Santiago*, para iniciar un proceso de consulta sobre seguridad hemisférica a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales (Asamblea de la OEA, 1991), la *Declaración de Santiago* de 1995 y la *Declaración de San Salvador* de 1998 sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, la adhesión al *Tratado de Tlatelolco* sobre Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe y el *Compromiso de Mendoza sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas*, de 1991.

Medio Ambiente

Esta materia fue tenida en cuenta por el MERCOSUR desde su propia creación. El *Tratado de Asunción*, en su Preámbulo, hacía referencia a la necesidad de “la preservación del medio ambiente”. A su vez, los Estados Parte están involucrados en distintas iniciativas al margen de los compromisos adquiridos en el marco del MERCOSUR, entre las que se pueden mencionar el Ente Binacional Yacyretá (Argentina-Paraguay) que posee un área ambiental encargada del tema dentro del proyecto de la represa homónima, la Comisión Administradora del Río Uruguay, que desde 1987 controla la contaminación a través del *Programa orgánico de Monitoreo de la Calidad de las Aguas del Río Uruguay*, el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná, que decidió ocuparse formalmente del tema a partir de una evaluación del impacto ambiental decidida en mayo de 1990 (Arnaud [1996] p. 160).

Desde el *Período de Transición* el objetivo del MERCOSUR fue compatibilizar la protección del medio ambiente con el contexto pautado por el libre comercio y la consolidación de la Unión Aduanera. Para ello, aprobó oportunamente las “*Directrices Básicas de Política Ambiental*” que, junto con los principios del “desarrollo sustentable” emanados de la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (o Cumbre de Río, Río de Janeiro 1992), rigen las acciones a implementarse en este campo.¹¹⁵

Las actividades sobre la materia están a cargo del SGT N° 6 “Medio Ambiente”. Dentro de este ámbito, las *Pautas Negociadoras* propusieron actividades que aún no se han reflejado en actos jurídicos formales, aunque algunas de ellas -que son de carácter permanente- no tienen necesidad de hacerlo.

¹¹⁵ Las Directrices estaban contenidas en la GMC/RES N°10/94. Durante el *Período de Transición*, el tema ambiental también fue tratado en la GMC/RES N° 53/93.

Entre las *tareas prioritarias* que debieron haberse ejecutado se encuentran:

- Proyecto de *Instrumento Jurídico de Medio Ambiente en el MERCOSUR*, documento que tomaría como referencia los temas de gestión ambiental de los ordenamientos legales nacionales para optimizar los niveles de calidad ambiental en los Estados Parte, y que debió aprobarse antes de octubre de 1996; y el
- *Sistema de Información Ambiental*, o sea el diseño, desarrollo y puesta en operación de un sistema a nivel de las máximas instituciones nacionales de las Partes, que debió implementarse en diciembre de 1996.¹¹⁶

Al día de hoy, la aprobación del *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en Materia Ambiental* (el *Instrumento* mencionado como tarea prioritaria) se encuentra estancada, luego de un acontecimiento algo extraño. Hacia mediados de 1997, las Delegaciones de los cuatro países del SGT 6 presentaron la Recomendación N° 9/97 conteniendo el proyecto de Protocolo, pero junto con tomar conocimiento, el GMC hizo lugar a un *pedido de plazo adicional para análisis* presentado por la Delegación de Argentina, decidiéndose retomar el tema en su próxima reunión ordinaria (XXVI GMC/ACTA N° 2/97).

Recién en la XXIX Reunión del GMC, se acordó entre las Partes devolver la mencionada Recomendación al SGT 6 para la profundización de su análisis en razón de la naturaleza de los puntos en cuestión y las discrepancias técnicas existentes entre las delegaciones (XXIX GMC/ACTA N° 1/98).¹¹⁷

Como ocurriera eventualmente con otras normas y otros protagonistas, el proyecto aprobado a nivel técnico fue desestimado en su tramitación política. Todo parece indicar que el texto definitivo del Protocolo será aprobado en fecha incierta y, o bien resulta totalmente distinto al Proyecto presentado en la Recomendación 9/97 del SGT N° 6 o, simplemente, se tratará de una versión enmendada.

Mientras tanto, el tema del medio ambiente trascendió las fronteras del MERCOSUR para alcanzar también los intereses de Bolivia y Chile, los países asociados hasta el momento. En el Comunicado Conjunto de los Presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile en ocasión de la Reunión Cumbre de Ushuaia, los magistrados reiteraron lo establecido en la *GMC/RES N° 10/94* sobre "*Directrices Básicas...*", y decidieron impulsar en el ámbito del Cono Sur iniciativas tendientes al desarrollo de la cooperación para la protección del medio ambiente.

Relaciones laborales, el empleo y la seguridad social

Se trata de cuestiones que hacen a la "dimensión social", un campo en el que el MERCOSUR procura mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la subregión. Las acciones propuestas para el período abierto en 1995 pasan por estimular una mayor cooperación en lo referente al cumplimiento y control de normas laborales y respetar los compromisos internacionales asumidos por los Estados Parte. El tema es tratado por el SGT N° 10 "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social".

Haciendo una revisión de la evolución de la materia a nivel institucional, entre las cuestiones que son de carácter permanente se pueden distinguir las que ya han sido resueltas, y otras que aún quedan pendientes.

¹¹⁶ Las *tareas permanentes*, se refieren a: (i) Restricciones no Arancelarias, el análisis de aquellas que se relacionen con temas medio ambientales; y (ii) los "*Temas Sectoriales*", que es promover la implementación de las propuestas que en materia ambiental fueron presentadas por los SGT al término del *Período de Transición*, actividad con resultados inciertos.

¹¹⁷ En el transcurso de 1998, como toda novedad institucional en la materia, se aprobó la *GMC/RES N° 7/98 "Emergencias Ambientales"* (XXIX GMC), norma que incluye el tema en el Programa de Trabajo del SGT 6.

Entre las primeras, se destaca el análisis sobre relaciones laborales en el marco de los *Convenios Internacionales del Trabajo* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De los logros, merece especial atención la aprobación del *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR*, destinado a regular las relaciones de seguridad social entre los países integrantes de la subregión; instrumento cuyo primer texto había sido elaborado en 1995, reformándose luego hasta llegar a la versión definitiva presentada oportunamente por el SGT N° 10.¹¹⁸

Entre las cuestiones pendientes se encuentra la estructuración de un *sistema de certificación ocupacional* para el reconocimiento de competencias formales e informales, asociado o no a la escolaridad. Pero el más importante, sin dudas, es el desarrollo de la *Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del MERCOSUR* o *Cláusula Social*, tema sobre el cual se está trabajando en los últimos meses.¹¹⁹ En efecto, la Carta ya estaba confeccionada para la primera Reunión del GMC en 1998. Se trata de un documento elaborado sobre la base de los criterios de la OIT en áreas como trabajo infantil, trabajo forzado y derecho de la mujer, y con el objetivo de marcar los derechos mínimos, individuales y colectivos de los trabajadores.

En aquella oportunidad, las Delegaciones nacionales ante el GMC tomaron conocimiento del proyecto elaborado por el *Grupo Ad-Hoc de Aspectos Institucionales* e intercambiaron puntos de vista sobre las alternativas en cuanto a su naturaleza jurídica. En una evaluación preliminar, el GMC se inclinó por que el instrumento referido a los asuntos laborales en el MERCOSUR no revista carácter vinculante y no esté sujeto a los mecanismos de solución de controversias existentes en el MERCOSUR, ya que no resulta conveniente vincular la materia socio-laboral con los instrumentos de política comercial (XXIX GMC/Acta N° 1/98).

En este sentido, el GMC solicitó al Foro Consultivo Económico y Social (FCES) que en su Reunión de fines de julio se expidiera sobre la cuestión, y que determine si se elabora un Protocolo dándole un valor jurídico formal, o bien se emite una Declaración como un compromiso meramente político.

Fuera de las actividades institucionales formales del MERCOSUR, se puede observar en esta materia un interesante acercamiento entre las centrales sindicales de los Estados Parte, lo que ha derivado en distintas acciones coordinadas entre esas asociaciones. Así, durante 1997 se realizó la II Cumbre Social y Sindical del MERCOSUR (Asunción 18/6/97), que agrupó a organizaciones y representantes de trabajadores de los cuatro países del MERCOSUR, además de Bolivia y Chile.

Salud

Entre los objetivos del MERCOSUR figura el de mejorar el nivel de salud en los países del bloque a partir del impulso a la cooperación entre los Estados Parte.

Las acciones más importantes sobre esta materia comenzaron a desarrollarse a partir de 1995. En el plano institucional, el CMC creó la *Reunión de Ministros de Salud*, con la función de proponer medidas tendientes a la coordinación de políticas en el área. Por su parte, el GMC también completó su estructura y se ocupó del tema creando el único SGT, agregado a la nómina original.¹²⁰

¹¹⁸ CMC/DEC N° 19/97 (XIII CMC), a partir de la Recomendación 2/97 del SGT N° 10.

¹¹⁹ En la GMC/RES N° 115/96 (XXIII GMC), que amplió y actualizó las *Pautas Negociadoras* del SGT N° 10, se decidió la continuación del estudio de este instrumento, también conocido como *Carta Social del MERCOSUR*. En esa norma se explicitaba que el SGT N° 10 contará con un plazo de nueve meses para la recepción de propuestas, más 18 meses para el estudio de las pautas generales, completando en un plazo total de treinta meses la implementación de las medidas correspondientes.

¹²⁰ Se hace referencia a la CMC/DEC N° 3/95 "Reunión de Ministros de Salud" (VIII CMC); y al SGT N° 11 "Salud", establecido por la GMC/RES N° 151/96 (XXIV GMC).

Ambos órganos han venido desarrollando distintas actividades. El SGT N° 11 está desarrollando su labor sobre la base de sus *Pautas Negociadoras*, organizadas en las siguientes “Áreas de Trabajo”: 1) Productos para la Salud; 2) Alimentos; 3) Vigilancia Epidemiológica y Control Sanitario de Puertos, Aeropuertos, Terminales y Pasos Fronterizos; y 4) Prestación de Servicio de Salud, que están bajo la coordinación de un responsable de área e integradas por unidades de trabajo. Las áreas y unidades no tienen, en general, carácter permanente y se disuelven una vez concluido el análisis de los temas.¹²¹

Por su parte, a partir del Acuerdo alcanzado por la Reunión de Ministros de Salud efectuada el 11/12/97, se aprobó la *Estrategia de Acción en Micronutrientes*, en procura de lograr la corrección de las carencias de elementos nutritivos esenciales en la alimentación a partir de una estrategia regional común.¹²²

Educación

La preocupación de los países iberoamericanos por los temas referidos a educación y cultura se vio reflejada, por primera vez, en la Primera Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación (Guadalupe, España, junio 1992). Como consecuencia de los resultados de esa Conferencia, en la *Declaración Final de la IIª Cumbre de Jefes de Estado Iberoamericanos*, éstos se comprometieron, entre otros temas de importancia, a desarrollar programas integrados de desarrollo educativo y cultural.¹²³

Esos acontecimientos impactaron favorablemente en el MERCOSUR, donde la cuestión educativa, cultural, y científico-tecnológica había quedado, en cierta medida, marginada en las primeras acciones desarrolladas.

Es en este contexto cuando los Ministros de Educación de los países miembros firmaron un *Protocolo de Intenciones* (Brasilia, 12-13/12/91), en vísperas de la Iª Reunión del CMC en la misma ciudad. El Protocolo consideraba tres *áreas de acción prioritarias*: la formación de conciencia ciudadana en favor de la integración, la capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo y la compatibilización y armonización de los sistemas educativos.

También a instancias del Protocolo se crea la *Reunión de Ministros de Educación*, con el propósito de proponer al CMC, a través del GMC, medidas que procuren la coordinación de políticas educacionales entre los Estados Parte.¹²⁴

El hecho más destacado durante el *Período de Transición* lo constituye la aprobación del *Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR*, elaborado sobre la base del Protocolo de Intenciones acordado en Brasilia, y el diseño propuesto por el Comité Coordinador Regional acordado en la consiguiente *Reunión de Ministros* (Buenos Aires, 1/6/92). El Plan se compuso de tres *Programas* cuyos objetivos y contenidos se correspondieron exactamente con las tres áreas de acción definidas en el Protocolo antes mencionado. El éxito del Plan propició su prórroga, establecida por el CMC en 1997.¹²⁵

¹²¹ Las primeras Pautas fueron aprobadas por la GMC/RES N° 25/97 (XXVI GMC), mientras que actualmente se está trabajando sobre las establecidas en la GMC/RES N° 4/98 (XXIX GMC), la cual no contempla un área de trabajo sobre alimentos.

¹²² CMC/DEC N° 10/97 (XIII CMC). El diseño de esta estrategia está siendo apoyado por el BID a través del INTAL.

¹²³ Impulsada a partir de la Iª Reunión Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Guadalajara, México, 18-19/7/91); los resultados de la Conferencia celebrada en Guadalupe conformaron la *Declaración de Guadalupe*, documento que luego sería considerado en la IIª Cumbre Iberoamericana (Madrid, 23-24/7/92).

¹²⁴ CMC/DEC N° 7/91 (Iº CMC).

¹²⁵ CMC/DEC N° 7/92 “Plan...” (IIº CMC) y CMC/DEC N° 25/97 “Prórroga de la Vigencia del Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR” (XIII CMC).

A partir del Plan y con la reafirmación de la estrategia del MERCOSUR para el sector establecida en el PM2000, en el sentido de mejorar la calidad de la educación en los Estados Parte incorporándole “una dimensión cultural y lingüística”, el tratamiento de la materia arrojó resultados muy importantes, que se reflejan en los Protocolos presentados en el siguiente recuadro, y se suman a los actos jurídicos antes mencionados.

RECUADRO 8

MERCOSUR: PROTOCOLOS RELACIONADOS CON EL SECTOR EDUCATIVO

(detalles de las normas y su entrada en vigencia)

- **CMC/DEC N° 4/94 "Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico"** (VI CMC), vigente en el MERCOSUR desde el 31/10/96;
- **CMC/DEC N° 7/95 "Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico"** (VIII CMC), no fue ratificado aún por Argentina y Uruguay;
- **CMC/DEC N° 8/96 "Protocolo de Integración Educacional para Prosecución de Estudios de Post-Grado en las Universidades de los Estados Parte del MERCOSUR"** (XI CMC), derogó la CMC/DEC N° 4/95 sobre el mismo tema, y sólo fue ratificado por Paraguay;
- **CMC/DEC N° 9/96 "Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos en el Nivel de Post-Grado entre los Estados Parte del MERCOSUR"** (XI CMC), no ratificado; y
- **CMC/DEC N° 3/97 "Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR"** (XII CMC), un Anexo al mismo **CMC/DEC N° 26/97** (XIII CMC), y fe de erratas de ambos instrumentos establecida en la **CMC/DEC N° 11/98** (XIV CMC), no ratificado.

Mientras tanto, de cara al futuro, nuevos proyectos están en marcha o a punto de ser aprobados. En primer lugar, ya está preparado y a consideración de los subórganos competentes un *Memorándum de Entendimiento* de los Ministros de Educación, sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitarios en los países del MERCOSUR.

También ya se estableció el *Marco Referencial* para la definición del *Plan Trienal del Sector Educativo del MERCOSUR, 1998-2000*, en el cual se incluye la participación de las áreas correspondientes de Bolivia y Chile, una incorporación propiciada por los propios países miembros del MERCOSUR.

Cultura

A partir de 1995 el MERCOSUR se planteó fomentar la difusión de las manifestaciones artísticas, los valores y las formas de vida de los pueblos de los Estados Parte, sin perjuicio de la identidad cultural de cada uno de ellos, poniendo de relieve el patrimonio cultural común y promoviendo el desarrollo de la cultura.

Para este fin, los Estados Parte previeron elaborar de manera conjunta programas y proyectos para mejorar la difusión de las expresiones culturales y del conocimiento de la historia de la región, para la conservación y protección del patrimonio cultural, el fomento de los intercambios culturales y el apoyo a la creación artística.

Al considerarse el planteo de esta temática una vez establecida la Unión Aduanera, se creó la *Reunión de Ministros de Cultura*.¹²⁶

¹²⁶ CMC/DEC N° 2/95 “Reunión de Ministros de Cultura” (VIII CMC). En su primera Reunión (13-15/3/95) quedaron integradas las comisiones técnicas conjuntas sobre legislación, patrimonio, industrias culturales, capacitación, relaciones con organismos internacionales e intercambio artístico.

Además de esa disposición institucional, los instrumentos fundamentales aprobados dos: el *Sello Cultural MERCOSUR*, diseñado para agilizar los trámites aduaneros del material cultural dentro del espacio integrado,¹²⁷ y el *Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR* aprobado a fines de 1996, un compendio de acciones que corporizan el compromiso de promover la cooperación y el intercambio entre las instituciones y agentes culturales, con el objetivo de favorecer el enriquecimiento y la difusión de las expresiones culturales y artísticas de la subregión.¹²⁸

Ciencia y Tecnología

El objetivo formalmente establecido en el PM 2000 es el del “fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica de los Estados Parte, estimulando el desarrollo de su competitividad internacional y el fomento de la investigación”.

En este caso las acciones proyectadas se limitan a la cooperación en materia de investigación y desarrollo de tecnología; evidenciándose una muy modesta estrategia frente, por ejemplo, a los avasallantes avances que se registran en este campo a nivel global.

La precariedad de las actividades institucionales sobre esta materia se puede verificar en distintos hechos. Por ejemplo, las *Pautas Negociadoras* correspondientes a la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (RECyT) se presentaron más tarde que para la casi totalidad de áreas. La discreta actividad en este campo llegó a tal punto que, en la XXV Reunión del GMC, las delegaciones de los Estados Parte “*expresaron su preocupación por la falta de reuniones de la RECyT en el semestre*” (GMC XXV/Acta N° 01/97).¹²⁹

Durante el segundo semestre de 1997 renació la actividad de la RECyT, aprobándose su programa de trabajo para el período 1998-99.¹³⁰

Una dosis de esperanza se abre de cara al futuro. En ocasión de la Cumbre presidencial realizada en Ushuaia (a la par de la última Reunión del CMC), los Presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile manifestaron a través de su *Comunicado Conjunto* que “*los Jefes de Estado destacaron su determinación para desarrollar acciones destinadas a buscar soluciones comunes al problema informático del año 2000, que puede afectar una amplia gama de aplicaciones tecnológicas con graves incidencias tanto en el ámbito interno como externo de los países, en particular en sectores tales como las telecomunicaciones, los transportes, las finanzas, la energía y la defensa nacional*”.

Para hacer realidad ese anhelo, los Presidentes acordaron la creación de un Grupo de Trabajo *Ad-Hoc* para preparar en el plazo más breve posible un informe sobre cómo este problema puede afectar a los países del MERCOSUR, Chile y Bolivia y la relación de éstos con el resto del mundo. Según el Comunicado “*...el objetivo final de este Grupo Ad-Hoc será el de proporcionar oportunamente la información necesaria que permita solucionar este problema tecnológico que afectará a los países de la región, y preparar adecuada y oportunamente a los Estados miembros al paso del año 2000*”.

¹²⁷ Este instrumento se conoce formalmente como “*Tratamiento Aduanero para la Circulación en los países del MERCOSUR de Bienes Culturales Aprobados por los órganos Competentes*”, y fue establecido en la GMC/RES N° 122/96 (XXIV GMC).

¹²⁸ El *Protocolo* figura en el anexo a la CMC/DEC N° 11/96 (XI CMC), confeccionado sobre la base del Acta 2/96 de la Reunión de Ministros de Cultura.

¹²⁹ Al igual que para el caso de las *Pautas Negociadoras* del SGT 9 “Energía”, esta Reunión Especializada no presentó su plan en la GMC/RES N° 38/95. Las Pautas sobre esta materia recién fueron establecidas en la GMC/RES N° 17/96 (XXI GMC).

¹³⁰ GMC/RES N° 78/97 “*Programa de Trabajo de la RECyT para Período 1998-99*” (XXVIII GMC); a partir del Anexo III Acta N° 21/97 de la RECyT.

BIBLIOGRAFIA

“Informe del Presidente de la Presidencia Pro Tempore del Grupo Mercado Común”. Montevideo, 13/12/1997.

“Informe de la Presidencia Pro Tempore Uruguay sobre Actividades de la Comisión de Comercio del MERCOSUR”; Anexo V, GMC XXVIII/Acta N° 04/97. Montevideo, 13/12/1997.

AMORIM, ANITA BEATRÍZ. “O MERCOSUL e a integração latino-americana”. En: *Boletim de Integração Latino-americana* N° 12, pp. 62-65. Julio-Septiembre, 1994.

ARAGÃO, JOSÉ MARÍA. *La armonización de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR. (La construcción de un mercado común)*. DP 467, Publicación N° 383/Rev/I. Buenos Aires : BID-INTAL. 1993.

ARNAUD, VICENTE GUILLERMO. “Medio Ambiente, desarrollo e integración”. En: Revista *Signos*. Universidad del Salvador, Medio Ambiente I, año XI N° 22, pp. 105-207. Buenos Aires, julio-diciembre 1992.

_____. *MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los Procesos de Integración Regional*. Buenos Aires : Abeledo-Perrot. 1996.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). “Integración y Comercio en América”. *Notas Periódicas*. Agosto 1996 y diciembre 1997.

BARBOSA, RUBENS ANTONIO. “O MERCOSUL e suas instituições”. En: *Boletim de Integração Latino-americana* N° 12, pp.1-2. Julio-Septiembre 1994.

BID/INTAL. *Carta Mensual*. Números 1 a 14. 1997.

BOUZAS, ROBERTO. “El MERCOSUR, una evaluación sobre su desarrollo y desafíos actuales”. Del Congreso de Economía *Las Tendencias económicas para el fin de siglo*. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal. Buenos Aires, 23-24/4/1997.

COMISIÓN DE COMERCIO MERCOSUR. Actas y Anexos correspondientes a sus 25 Reuniones Ordinarias, y Reuniones Extraordinarias años 1995 y 1996; Actas de los Comités Técnicos (varias); Directivas años 1994 a 1997.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). “*Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*”. 1995, 1996 y 1997.

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DEL MERCOSUR. Actas y Anexos correspondientes a sus 13 Reuniones Ordinarias; Actas correspondientes a Reuniones de Ministros (varias); Decisiones años 1994 a 1997.

DIARIO CLARÍN (Buenos Aires). Números 17.820 a 18.835. Años 1995 a 1998.

DIARIO LA NACIÓN (Buenos Aires). Números 45.553 a 45.429. Años 1995 a 1998.

DE LA BALZE, FELIPE (COMP.). "Argentina y Brasil; Enfrentando el Siglo XXI". Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA) y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires, 1995.

DE PAIVA ABREU, MARCELO. "Integración Financiera en los países del MERCOSUR". En: *Integración & Comercio*, pp. 85-102. Buenos Aires : BID-INTAL. Año 1, enero-abril 1997.

EDWARDS, SEBASTIAN. "Trade and Industrial Policy Reforms in Latin America". *NBER Working Paper Series* N° 4772. Cambridge MA, 1994.

EL ECONOMISTA (Buenos Aires). Números 2.250 a 2.483. Años 1993 a 1998.

GARNELO, VICENTE. "El Modelo de Integración de la ALADI; su Diseño y Evolución". En: V. Garnelo (comp.), *ALADI: Antecedentes y Perspectivas*. Cuaderno UADE N° 98, Universidad Argentina de la Empresa. Buenos Aires, noviembre 1997.

GATT. "*Trade Policy Review: Argentina*"; "*Trade Policy Review: Brasil*"; "*Trade Policy Review: Uruguay*". Ginebra, Suiza. 1992.

GATT. "Working Party on the Southern Common Market (MERCOSUR) Agreement". Documento N° L/7540. Ginebra, 26/10/1994.

GAZETA MERCANTIL LATINOAMERICANA. Números 1 a 120. Buenos Aires-São Paulo. Años 1996 a 1998.

GAZETA MERCANTIL DE SÃO PAULO. Números 21.030 a 21.345. São Paulo. Años 1996 a 1998.

GRUPO MERCADO COMÚN DEL MERCOSUR. Actas y Anexos correspondientes a las 28 Reuniones Ordinarias, y 15 Reuniones Extraordinarias; Actas de los Subgrupos de Trabajo y Grupos *Ad-Hoc* (varias); Resoluciones correspondientes a los años 1994 a 1997.

IBARRA PARDO, GABRIEL. "El derecho del tráfico económico en el Grupo Andino". En: Revista *Integración Latinoamericana* N° 176, pp. 26-37. Buenos Aires : INTAL. Marzo 1992.

JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. "Tratado Constitutivo del Tribunal Andino de Justicia". Extraído de *Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena*. Edición Oficial. Lima, 1983.

KUME, HONORARIO. "A Política de Importação no Plano Real e a Estrutura de Proteção Efetiva". Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Texto de Discussão N° 118. São Paulo, febrero 1996.

LAIRD, SAM. "Trade Liberalization in Latin America". *Minnesota Journal of Global Trade*. Vol. 4, pp. 101-127. Minneapolis, 1995.

_____. "MERCOSUR: Objectives and Achievements". *The World Bank, Economic Note* N° 22. Country Department 1 Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C. Junio 1997.

LAVAGNA, ROBERTO Y OTROS. "El GATT y sus normas: Una aproximación a las cuestiones fundamentales". *Boletín TECHINT* N° 236, pp. 43-72. Buenos Aires, enero-marzo 1985.

LERDA, JUAN CARLOS. "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias". Santiago, Chile : *Revista de la CEPAL*, N° 58. Abril 1996.

MEZZANO, ESTEBAN. "MERCOSUR: structure institutionnelle et processus de prise de décisions". En: *Intégration économique et management: Analyse comparée Union Européenne/MERCOSUR*. París : Chambre de Commerce et D'Industrie de Paris – UADE, pp. 41-46. Noviembre 1996.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). "Compendio analítico de acuerdos comerciales del Hemisferio Occidental". Unidad de Comercio de la OEA (Informe especial pedido por la Cumbre Americana de Miami al Comité Especial de Comercio de la OEA). Washington, D.C. 30 de junio de 1995.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC). "Entendimiento relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT-94)". Extraído del *Boletín Oficial* N° 28.054 1ª Sección. Buenos Aires, 5/1/1995.

PALMA, VÍCTOR Y LIZARDO DE LAS CASAS M., P. "Instrumentación política de la integración: el caso andino". En: *Revista Integración Latinoamericana* N° 170, pp. 33-42. Buenos Aires : INTAL. Agosto 1991.

PRIMO BRAGA, CARLOS A., DE BRUN, JULIO. "Services in MERCOSUR: Much ado about Nothing?". En: *International Trade and MERCOSUR: Emerging Issues*. Economic Development Institute of the World Bank. Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, 3 de julio de 1997.

RAJAPATIRANA, SARATH. "The Evolution of Trade Treaties and Trade Creation: Lessons for Latin America". *Policy Research Working Paper 1371*. Banco Mundial. Washington, D.C. 1994.

SECRETARÍA ADMINISTRATIVA MERCOSUR. "Informe Anual de Actividades". Anexo VII, *GMC XXVIII/Acta* N° 04/97. Montevideo, 13/12/1997.

TAMAMES, RAMÓN. *Estructura Económica Internacional*, pp. 164-165. Madrid : Alianza Editorial. 1983.

VACCHINO, JUAN MARIO. "La dimensión institucional en la integración económica latinoamericana". En: *Revista Integración Latinoamericana* N° 185, pp. 3-16. Buenos Aires : INTAL. Diciembre 1992.

VODEB, FERNANDO. "Cooperación e Integración Monetaria en la ALADI. Su aplicación en el caso del MERCOSUR". Conferencia brindada en las *Jornadas MERCOSUR al día*, UADE-Senior. Buenos Aires, septiembre 1997.

WIEGERS, MARIO. "*Integración energética en el Cono Sur*". Buenos Aires : BID/INTAL. 1996.

ZELADA CASTEDO, ALBERTO. "Competencias legales y toma de decisiones en la integración en América Latina". En: *Revista Integración Latinoamericana* N° 196, pp. 57-76. Buenos Aires : INTAL Diciembre 1993.