



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

MERCOSUR: ¿UN MODELO EFECTIVO?

Un análisis de la Organización a partir de sus objetivos.



**MÁSTER EN ESTUDIOS
INTERNACIONALES**

ROMÁN DANIEL CERISOLA GARRIDO

Memoria final - Máster en Estudios Internacionales

UNIVERSITAT DE BARCELONA

CURSO 2019/20

Tutor: Dra. Gabriela Alexandra Oanta Oanta

Profesora Titular de Derecho internacional público de la Universidade da Coruña.

RESUMEN:

El presente Trabajo de Fin de Máster pretende analizar la efectividad de MERCOSUR en tanto que Organización internacional, partiendo de la idea de base de que la misma está directamente relacionada con el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue concebido el proceso de integración en su seno. En este sentido, estructuraremos el trabajo en cuatro Capítulos. Así, en primera instancia, se abordarán los objetivos fundacionales y sus modificaciones, luego nos referiremos a su funcionamiento y su estructura institucional, para extraer de dicho análisis lo que denominaremos particularidades propias de la Organización. Este trabajo finalizará con una serie de críticas y propuestas de cambios respecto del proceso de integración con el objetivo de resolver las dificultades identificadas a lo largo del mismo. Llegando a la conclusión que, de cara a los 30 años de MERCOSUR, la Organización sudamericana deberá realizar modificaciones en el modelo adoptado con el objetivo de alcanzar los fines para los que fue creada.

RESUMO:

O presente Trabalho de Fim de Master pretende analisar a efetividade do MERCOSUL como Organização internacional, baseando-se no fato de que tal efetividade se encontra diretamente relacionada ao cumprimento dos objetivos para os quais foi concebido o processo de integração. Nesse sentido, estruturamos o trabalho em quatro Capítulos. Em primeira instância, abordam-se seus objetivos fundacionais e suas modificações, seguido de uma explanação a respeito de seu funcionamento e estrutura institucional, para então extrairmos de tal análise o que denominamos particularidades próprias da Organização. Finalizamos o trabalho com uma série de críticas e propostas de mudanças relativas ao processo de integração com o objetivo de resolver as dificuldades suscitadas ao longo da investigação. Conclui-se que, próximo a cumprir seus 30 anos de atividade, o MERCOSUL deve realizar modificações no modelo adotado com o objetivo de alcançar os fins para os quais foi criado.

ÍNDICE.

Siglas y abreviaturas.	5
Introducción.	6
Capítulo I - Análisis de objetivos de Mercosur.	8
<i>A - Objetivos fundacionales de la Organización.</i>	11
<i>B - Evolución y modificación de los objetivos.</i>	15
Capítulo II - Funcionamiento.	21
<i>A - Estructura Institucional actual.</i>	22
<i>B - Conformación de la voluntad e incorporación de la normativa.</i>	28
Capítulo III - Análisis y características de la Organización.	34
<i>A - Particularidades de MERCOSUR.</i>	33
1. Carácter intergubernamental.	36
2. Presidencialismos y afinidades ideológicas.	39
3. Diplomacia Presidencial.	44
<i>B - Análisis de efectividad, integración económica en MERCOSUR.</i>	46
1. Conformación del Mercado Común.	49
2. Efectividad de la Organización según indicadores.	53
Capítulo IV - Hacia el futuro.	57
<i>A - Críticas al modelo MERCOSUR.</i>	58
1. El excesivo carácter intergubernamental de la Organización.	58
2. Limitados avances a nivel de integración económica.	60
3. Carácter estrictamente económico y no delimitación de competencias.	61
4. La falta de eficacia directa e inmediata de su normativa.	62
<i>B - Propuestas de cambios en la Organización.</i>	64
1. Reforma en los Tratados constitutivos de MERCOSUR.	64
2. Implementación de las tres lógicas que interactuarán en la Organización.....	67
3. Profundizar int. económica incluyendo aspectos políticos y sociales.	70
4. Realizar una reestructuración del sistema jurídico de MERCOSUR.	73
Consideraciones finales.	78
Bibliografía.	82

SIGLAS Y ABREVIATURAS.

ALADI - Asociación Latinoamericana de Integración

CCM - Comisión de Comercio del MERCOSUR

CMC - Consejo del Mercado Común

FCES - Fondo Consultivo Económico-Social

FEM - Fondo Educativo del MERCOSUR

FOCEM - Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

GMC - Grupo Mercado Común

INB - Ingreso Nacional Bruto

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

PARLASUR - Parlamento del MERCOSUR

PBI - Producto Bruto Interno

TFUE - Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE - Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE - Tratado de la Unión Europea

TPR - Tribunal Permanente de Revisión

UE - Unión Europea

INTRODUCCIÓN:

Dentro del contexto actual en el que vivimos, en el cual la globalización e interdependencia comercial entre los distintos Estados ha llegado a un punto muy alto, en el que la multilateralidad y las disputas por el poder están jugando un rol fundamental dentro de la Sociedad internacional, podemos afirmar que la función de los procesos de integración es y seguirá siendo de vital importancia.

En este sentido, es posible visualizar una América Latina repleta de Organizaciones internacionales, muchas veces superpuestas en funciones y miembros, otras carentes de funcionamiento, algunas totalmente sesgadas a una determinada corriente ideológica, otras abocadas exclusivamente a lo comercial y sobre todo, algunas necesitadas de ser readaptas a las nuevas realidades u obligadas a dar un paso más en el proceso de integración.

Dentro de este complejo y diverso grupo de Organizaciones internacionales latinoamericanas se encuentra el Mercado Común del Sur (en adelante, MERCOSUR), que por su historia, su funcionamiento y lo que significa el tamaño de su mercado a nivel internacional, podemos decir que es una de las referentes institucionalizadas de la región, aunque, pese a ello, no escapa de la realidad antes señalada.

El MERCOSUR, en su origen, surge con la intención de mejorar las relaciones bilaterales entre las dos potencias sudamericanas, Argentina y Brasil, objetivo que creemos que esta Organización ha alcanzado ampliamente, pero entendemos, también, que el propio carácter intergubernamental de ésta (el cual será objeto de análisis en el presente trabajo), la ha llevado a depender en gran medida de la afinidad que exista entre los Gobiernos de turno de sus Estados miembros. En esta misma línea, debemos decir que, actualmente, la relación entre estos dos países, cruciales para el funcionamiento de la Organización, ha llegado a uno de sus puntos más distantes a nivel político desde la creación de la misma.

Por otra parte, en este momento la mayoría de los países se encuentran afectados por una gran crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la cual condiciona de

sobremodera la actividad comercial y productiva, reflejándose en una devastadora crisis a nivel económico.

A la luz de tales acontecimientos, entendemos que MERCOSUR, teniendo en cuenta las desigualdades y las vulnerabilidades existentes en la región, será de vital importancia en el proceso de reconstrucción de la economía sudamericana. Sobre todo, prestando especial atención en estas dificultades existentes, atendiendo al interés por acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social que el Preámbulo de la Organización determina.

Este escenario de crisis mencionado, parece estar exigiendo a nivel global una mayor presencia del Estado a la hora de abordar cuestiones fundamentales como la salud, la asistencia a sectores vulnerables de la sociedad y la propia intervención a nivel económico para afrontar las desigualdades, seguramente exigiendo también una mayor solidez del multilateralismo y sobre todo de los procesos de integración existentes. Teniendo en cuenta la necesidad que dicho contexto (de crisis sanitaria y económica) exigirá a estos procesos, desde este trabajo pretendemos analizar si el modelo de Organización internacional que utiliza MERCOSUR en la actualidad es el adecuado para su efectivo funcionamiento.

De esta forma, la estructura del trabajo se dividirá en cuatro Capítulos. Así, en el *Primer Capítulo*, abordaremos todo lo referido a los objetivos de MERCOSUR, incluyendo los que fueron motivo de su creación, tanto como la evolución de estos o las modificaciones que los mismos hayan sufrido a lo largo del tiempo.

En el *Segundo Capítulo* nos enfocaremos en el funcionamiento de la Organización, analizando su estructura institucional, los procesos para la toma de las decisiones y la incorporación de la normativa derivada de MERCOSUR.

En el *Tercero*, en primera instancia nos referiremos a las características que, desde nuestra opinión, definen a la Organización, y, en la segunda parte, realizaremos un análisis de efectividad del proceso de integración sudamericano.

Por último, en el *Cuarto Capítulo* desarrollaremos una primera parte de críticas hacia el modelo de Organización utilizado por MERCOSUR, dejando para el final la realización de propuestas de cambios en dicho modelo. Estas propuestas, serán formuladas con el

objetivo de resolver las críticas planteadas, y para realizarlas, tomaremos como referencia al modelo de la Unión Europea, del cual intentaremos extraer ideas que puedan ser adaptadas al proceso de integración sudamericano.

Como bien señala el Prof. A. MARTÍNEZ PUÑAL, “no podemos olvidar que un proceso de integración tendrá su razón de ser en el grado de eficacia con que se consiga realizar”¹. Por dicho motivo, es que comenzaremos analizando los objetivos de MERCOSUR, para a partir de allí, ir profundizando en el resto del análisis de la Organización y concluir, finalmente, con la realización tanto de críticas como de propuestas de cambio hacia el referido proceso.

Para realizar esta investigación, utilizaremos diversas fuentes bibliográficas, tales como: obras generales y artículos publicados en libros colectivos y revistas jurídicas referidas sobre todo a MERCOSUR, y, también, acerca de la teoría de las Organizaciones internacionales, para poder analizar a la postre el funcionamiento y sobre todo las posibles modificaciones al modelo utilizado por esta Organización sudamericana. A su vez, se tendrá en cuenta la documentación propia de MERCOSUR, tal y como el Tratado de Asunción que constituye el acto constitutivo de esta Organización, junto con sus diferentes Anexos y Protocolos, a los que hemos de añadir también el Derecho derivado de MERCOSUR.

CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE OBJETIVOS DE MERCOSUR.

El MERCOSUR es un proceso de integración regional fundado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mediante un Tratado constitutivo, firmado el 26 de marzo de 1991 en la ciudad de Asunción del Paraguay, entrando en vigor el 2 de diciembre del mismo año y el cual es denominado con el nombre de dicha ciudad, el Tratado de Asunción. Este Tratado, es complementado a lo largo de los años de funcionamiento de la Organización, por diferentes Protocolos facultativos, entre ellos,

¹MARTÍNEZ PUÑAL, A., *El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2005, p.94.

debemos destacar al Protocolo de Ouro Preto, que fue firmado del 17 de diciembre de 1994 en la ciudad que lleva su nombre y fue el encargado de concluir con el denominado “periodo de transición”, estableciendo la estructura institucional de MERCOSUR.

El texto fundacional de la Organización (el Tratado de Asunción), contempla la adhesión de otros Estados que sean miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (en adelante, ALADI). En este sentido, en el año 2006 Venezuela concretó su Protocolo de Adhesión a MERCOSUR, pero su incorporación no se haría efectiva como miembro de pleno derecho hasta el año 2012. Posteriormente, en el año 2017, dicho miembro fue suspendido por tiempo indeterminado de la Organización, mediante la aplicación de la cláusula democrática (artículo 5 del Protocolo de Ushuaia) y continuando su membresía hasta la actualidad en esa misma situación.

Por otra parte, en el año 2015 se firma el Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR, dicho documento fue firmado por los Estados miembros, encontrándose en vías de incorporación por parte de las legislaciones nacionales y generando que de momento el nuevo miembro sólo tenga derecho a voz en la reuniones y órganos de la Organización.

El proceso de integración en el MERCOSUR, contempla la posibilidad de reconocer como Estados Asociados a aquellos miembros de ALADI que suscriban acuerdos de libre comercio con MERCOSUR y soliciten ser considerados como tales, los mismos estarán autorizados a participar en la reuniones de los órganos que traten temas de interés común. En relación con ello, hay que mencionar que en esta situación se encuentran Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

El MERCOSUR, con Venezuela entre sus filas, fue considerada la quinta mayor economía del mundo y como Organización, ha firmado acuerdos comerciales, políticos y de cooperación con una gran número de países y Organismos internacionales situados en diversas partes del globo².

² Fuente: World Economic Outlook Database – FMI 2014 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx>)

La idea de comenzar este trabajo de investigación con un análisis de los objetivos de MERCOSUR se debe a que entendemos que la presencia de unos determinados fines, objetivos o intereses colectivos, se tornan fundamentales tanto en la creación como en el posterior funcionamiento de las Organizaciones internacionales, determinando estos, su campo de acción, su funcionamiento, su composición y hasta sus Tratados constitutivos. Tal y como ha sido apuntado en la doctrina por el Prof. SOBRINO HEREDIA, las Organizaciones internacionales son “asociaciones voluntarias de Estados, establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros”³. Ya en la propia definición podemos ver como estos intereses colectivos tienen una presencia fundamental. Otros autores, como la Profa. ESTHER BARBÉ, se refieren directamente a unos “objetivos comunes” que los Estados intentan alcanzar mediante la conformación de la Organización internacional⁴. En definitiva, lo importante, es que estos fines u objetivos comunes constituyen para la doctrina uno de los elementos que conforman a la propia Organización y en ese sentido serán fundamentales desde su creación. El Prof. SOBRINO HEREDIA, destaca también que “las Organizaciones internacionales, se caracterizan, finalmente, por poseer una personalidad jurídica distinta de la de sus miembros necesaria para el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas”⁵. Por otra parte, en cuanto a los órganos, “los Estados al crear una Organización internacional la dotan de unos órganos propios, permanentes e independientes, destinados a ejercer sus funciones con vistas a la realización de unos objetivos de interés común”⁶.

³ SOBRINO HEREDIA, J., M., “Las Organizaciones internacionales: Generalidades” en DIEZ DE VELASCO, M. (SOBRINO HEREDIA, J., M. coord.), *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2010, p. 43.

⁴ BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, p. 154.

⁵ SOBRINO HEREDIA, J., M., “Las Organizaciones internacionales: Generalidades” en DIEZ DE VELASCO, M. (SOBRINO HEREDIA, J., M. coord.), *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2010, p. 46.

⁶ SOBRINO HEREDIA, J., M., “La estructura y la formación de voluntad en las Organizaciones internacionales” en DIEZ DE VELASCO, M. (SOBRINO HEREDIA, J., M. coord.), *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2010, p. 101.

Refiriéndose al Derecho de las Organizaciones internacionales, quisiéramos resaltar que, “cabe hablar de un Derecho de las Organizaciones Internacionales como uno de los instrumentos o medios de acción —en este caso, jurídico— con los que cuentan las Organizaciones internacionales para realizar los objetivos y funciones para los que fueron creadas”⁷. Finalmente, hablando de los Tratados constitutivos, este autor sostiene que los mismos “tienen por objeto crear nuevos sujetos de derecho, dotados de una cierta autonomía, a los que las partes confían la tarea de realizar unos objetivos comunes”⁸.

A partir de las consideraciones iniciales expuestas, realizaremos el análisis de los objetivos de MERCOSUR, que dividiremos y presentaremos, en primer lugar, en *objetivos fundacionales de la Organización (A)* en donde analizaremos los contenidos en el Tratado de Asunción y en segundo, en la *evolución y modificación de los objetivos (B)*, donde expondremos las variantes que los mismos han tenido a partir de la creación de la Organización.

A - Los objetivos fundacionales de la Organización.

En el Preámbulo del Tratado constitutivo del MERCOSUR los cuatro países signatarios expresaron algunos argumentos por intermedio de los cuales justificaban la creación de la Organización, considerando a esta ampliación de sus mercados a través de la integración regional como una herramienta crucial para la aceleración de sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

En este sentido, los Estados fundadores de esta Organización sostuvieron que el camino para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, sería por intermedio de un eficaz aprovechamiento de los recursos, mejorando las interconexiones, coordinando políticas macroeconómicas, complementando los diferentes sectores de la economía, haciéndolo

⁷ SOBRINO HEREDIA, J., M., “Los medios jurídicos de acción: el Derecho de las Organizaciones internacionales” en DIEZ DE VELASCO, M. (SOBRINO HEREDIA, J., M. coord.), *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2010, p. 129.

⁸ *Ibid.*, p. 132.

a través de la modernización, promoviendo el desarrollo científico, el tecnológico y preservando el medioambiente.

Los países miembros, atentos a la evolución de los acontecimientos a nivel internacional, que consolidan grandes espacios económicos, consideran que la mejor respuesta con el objetivo de lograr una adecuada inserción para estos, será la constitución de dicho proceso, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, atendiendo a los esfuerzos de integración para América Latina y reafirmando su voluntad política para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos.

A partir de allí, en su Artículo 1, los Estados signatarios del Tratado de Asunción decidieron constituir un Mercado Común, que debía estar conformado al 31 de diciembre de 1994 y el que se iba a denominar «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR).

Este Mercado Común implica, según el propio Tratado de Asunción:

A- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;

B- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales;

C- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

D- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración⁹.

Como bien señala el Prof. PÉREZ GONZÁLEZ, “esta disposición tiene una vocación de permanencia, al contener un compromiso definitivo de las partes de construir un Mercado Común, en contraposición con aquellas otras que apuntan a regir durante el llamado <<período de transición>> y que por tanto tiene carácter transitorio”¹⁰.

Por lo tanto, entendemos, que tras el Preámbulo que contextualiza la decisión de haber conformado el proceso de integración y los fines amplios a los que aspiran los Estados miembros, este Artículo 1, es el que realmente marca los objetivos o fines fundacionales de la Organización.

Por otra parte, haciendo referencia a los Artículos 2 y 4, debemos decir que el primero aborda la reciprocidad de derechos y obligaciones en las que se fundará el Mercado Común, y el segundo a las relaciones con terceros países, asegurando condiciones equitativas al comercio, aplicando para ello sus legislaciones nacionales, intentando impedir importaciones que estén influenciadas por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal. En este mismo sentido, los Estados coordinarán sus políticas nacionales con el fin de elaborar normas comunes sobre competencia comercial.

Con respecto al ya mencionado Artículo 2, debemos marcar que esta *exigencia de reciprocidad* no deberá ser desligada de los conceptos de gradualidad, flexibilidad y equilibrio que ya pudimos apreciar en el Preámbulo del Tratado, así como tampoco de su propio Artículo 6, que reconoce diferencias de ritmo para Uruguay y Paraguay, abordándolas posteriormente en el Programa de Liberación Comercial previsto en el Anexo I de este tratado¹¹.

A partir de aquí, destacaremos también, los Artículos 3 y 5, que estipulan medidas e instrumentos que adoptarán los Estados parte con el objetivo de constituir ese Mercado

⁹ Tratado de Asunción, artículo 1 (<https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>).

¹⁰ PÉREZ GONZÁLEZ, M., “Las Organizaciones Internacionales en América (III)” en DIEZ DE VELASCO, M. (SOBRINO HEREDIA, J., M. coord.), *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2010, Capítulo XXXIII (PÉREZ GONZÁLEZ, M.), p. 820.

¹¹ Ibid.

Común. En relación con ello, quisiéramos señalar que las medidas serán un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia (Anexos II, III y IV). Los instrumentos, por otra parte, serán un Programa de Liberación Comercial (Anexo I), la coordinación de políticas macroeconómicas, un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Partes y la adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

Como señala el Prof. MIGUEL BERTHET, “el tratado constituye un sistema jurídico formado por el tratado y cinco anexos, no se puede interpretar el Tratado prescindiendo de los anexos. Los anexos tienen tanta importancia como el tratado y por lo tanto han sido sometidos a ratificación de los Poderes Legislativos”¹².

Surgen del Tratado de Asunción el carácter transitorio de muchos aspectos del mismo, sobre todo los instrumentos por intermedio de los cuales se pretende alcanzar el objetivo final que es el Mercado Común. Este mismo objetivo, es justamente el principal elemento del Tratado y el que de ninguna manera será transitorio, sino más bien definitivo, a tal punto que no podría negociarse dicho mercado, sino existiera el compromiso de los cuatro Estados Partes de hacerlo, y por lo tanto, éste está reflejado en el propio nombre de la Organización (Mercado Común del Sur).

El propio MERCOSUR se define como un proceso abierto y dinámico, teniendo como objetivo principal el brindarle a sus miembros un espacio común de oportunidades comerciales y de inversiones, integrando competitivamente a dichas economías en el mercado internacional, generando para ello acuerdos comerciales de diversa índole¹³. Dicho proceso, a partir de su creación, debía ir evolucionando *progresivamente en distintas fases*, dotándose en el camino de las herramientas necesarias que le permitieran, siempre transcurriendo al mismo *ritmo del proyecto integrador*, alcanzar ese tan ansiado Mercado Común¹⁴.

¹²Texto de la conferencia pronunciada por el Embajador Dr. Miguel Berthet, en la Facultad de Derecho de la República Oriental del Uruguay, el 25 de abril de 1991.

¹³ Web oficial MERCOSUR - <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>

¹⁴MARTÍNEZ PUÑAL, A., *op. cit.*, p.93.

Lo que pretende MERCOSUR es proporcionar una *economía de costos*, racionalizando la producción, aprovechando de manera más eficaz los recursos, posibilitando la *libre competencia*, generando un crecimiento desde dentro que le permita proyectarse al exterior, expresándose en una mayor *libertad de opciones*, una menor *dependencia externa* y unos precios que le permitan competir, conformando así, en definitiva, mejores oportunidades para el comercio internacional¹⁵.

De esta manera, debemos entonces destacar como principal objetivo del Tratado de Asunción a la construcción del mercado común. Objetivo que queda claramente plasmado en dicho documento, no solo en su Artículo 1, donde expresamente lo señala, sino que también, en el resto del Tratado, ya que el mismo está construido de manera transitoria con el fin de cumplir ese objetivo en un plazo determinado.

En este sentido, podríamos señalar a MERCOSUR como un Organización de carácter estrictamente económico, aludiendo también, a los conceptos antes señalados sobre su dinamismo, apertura, su finalidad en brindar oportunidades comerciales a sus miembros y su necesidad de integrarlos en el comercio internacional.

Por otra parte, al enfocarnos en el Preámbulo de dicho Tratado, podremos apreciar también otro tipo de conceptos, que no están ligados únicamente a lo económico y que desde este trabajo entendemos irán fomentando la necesidad de MERCOSUR de extender sus acciones a otros terrenos. En estos conceptos incluimos, por ejemplo, al desarrollo económico con justicia social, a la intención de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes preservando el medio ambiente, siempre teniendo en cuenta y destacando los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio en los que se enmarca el proceso de integración sudamericano.

B - Evolución y modificación de los objetivos de MERCOSUR.

¹⁵MARTINEZ PUÑAL, A., *La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): estudio de sus mecanismos*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2002, p. 28.

La gran mayoría de las Organizaciones internacionales han sido creadas para el cumplimiento de unos determinados fines, y en este sentido desarrollarán su funcionamiento dentro de unos *ámbitos bien definidos*, lo que no impide que, durante la existencia de la misma Organización, su funcionamiento pueda estar dirigido a *más de una finalidad*. Esta realidad puede ser claramente apreciada en la *evolución* que ha tenido la Unión Europea, desde el Tratado de Roma, pasando por el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea y finalmente (hasta ahora) el Tratado de Lisboa, donde los *objetivos perseguidos* dejan de ser sólo económicos para ser, también, políticos y sociales¹⁶.

Sin pretender realizar una comparación directa entre el proceso de integración sudamericano y el europeo, aunque sea difícil dejar de hacerlo, ya que este último es sin duda alguna, el referente en la materia y por lo tanto el que ha alcanzado el mayor grado de integración. En este sentido, desde este trabajo entendemos que MERCOSUR, al menos desde su campo de acción, viene sobre todo desde principios de este siglo atravesando un similar recorrido, que va desde lo estrictamente económico-comercial y la inserción de sus miembros al Mundo (principal objetivo de los años 90 del pasado Siglo), a la inclusión, también, de lo político y lo social, que es posible apreciar con la llegada del nuevo milenio.

Este proceso se viene llevando a cabo sin generar grandes cambios en lo que a sus textos fundacionales implica, sobre todo a nivel de objetivos, donde el Mercado Común sigue siendo ese gran anhelo.

En este sentido, el Prof. BIZZOZERO destaca que “sin embargo, para transitar la etapa actual, el MERCOSUR, proceso iniciado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991, fue gestando en los años noventa un incremento de la interdependencia económica entre los cuatro miembros, un spill-over institucional y el establecimiento de normas, prácticas y redes. Fueron esos avances los que posibilitaron darle una continuidad al proceso bajo nuevas pautas y prioridades temáticas”¹⁷.

¹⁶ SOBRINO HEREDIA, J., M., *op. cit.*, p. 48.

¹⁷ BIZZOZERO, L., “El MERCOSUR en la segunda década del S.XXI: bases y alcance del regionalismo estratégico”, *Sociedad y discurso*, N° 24, 2012, p. 70.

Dentro de este proceso de consolidación del bloque, transcurrido sobre todo en los años 90, debemos destacar el Protocolo de Ouro Preto firmado en el año 1994, en el cual radica la base institucional de MERCOSUR y que será objeto de estudio posterior, en el *Capítulo II*, de este mismo trabajo.

Por otra parte, el 24 de julio de 1998, se firmó el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, en el cual se consagra que la plena vigencia de las instituciones democráticas será condición esencial para el desarrollo del proceso de integración.

También en 1998, se crea el Foro de Consulta y Concertación Política, mediante la Decisión 18/98 del Consejo del Mercado Común, por intermedio del cual se pretenden coordinar temas que trasciendan a lo estrictamente económico-comercial, debido a la creciente dimensión política del bloque, ya notándose ese interés por extender el alcance de la Organización que se plasmaría sobre todo en los años siguientes¹⁸.

Para el año 2000, los Estados miembros de MERCOSUR decidieron afrontar una nueva etapa en el proceso, teniendo como principal objetivo reforzar la Unión Aduanera. En este sentido, el Consejo Mercado Común (CMC) en su Reunión XVIII, denominó a la nueva *agenda de trabajo prioritaria* “Relanzamiento del MERCOSUR”, en la cual se decidió abordar las siguientes cuestiones: el acceso al mercado; la afiliación de los trámites en frontera; los incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación; la admisión temporaria y otros regímenes especiales; el arancel externo común; la defensa comercial y de la competencia; la solución de controversias; la incorporación de la normativa MERCOSUR y las relaciones externas¹⁹.

El 18 de febrero de 2002, se firmó el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR y en el año 2003, mediante un Reglamento del mismo Protocolo, se creó el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), pasando a instalarse en la

¹⁸ MORENA PINTO, M., *La dimensión de la soberanía en el Mercosur*, Juruá Editora, Curitiba, 2010, p. 57.

¹⁹ *Ibid.*, p. 57-58.

ciudad de Asunción en el 2004 y concretando de alguna forma uno de los grandes deberes que tenía la Organización²⁰.

Un momento importante en la consolidación de estos cambios dentro del proceso, lo ha representado la aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006 mediante la decisión 26/03 del Consejo Mercado Común. Por intermedio de la misma, sin modificar los tratados fundacionales de la Organización, se incluyeron nuevas prioridades reflejadas dentro de los cuatro puntos que definieron al programa, a saber: *el MERCOSUR económico-comercial, social, institucional y nueva agenda de la integración*²¹.

En este sentido, en la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto de 2004, los miembros de MERCOSUR decidieron crear el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) mediante la Decisión 45/04. Este fondo regional, tiene como objetivo reducir las asimetrías entre los miembros, financiando proyectos y programas en las economías menores o regiones menos desarrolladas, mismo a nivel estructural, sobre la competitividad de dichas economías o directamente enfocado a lo social y las instituciones, siendo también un importante punto que se le reclamaba a la Organización. También, dentro del mismo período, se creó el Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM), en virtud de la Decisión 33/04, así como el Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos a tenor de las Decisiones 24/04 y 41/04. Así mismo, cabe señalar que el Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos del MERCOSUR fue firmado el 6 de Junio de 2005 y el 9 de diciembre del mismo año se hizo lo propio con el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (Parlsur). En el año 2006, se aprobaron la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, a través de la Decisión 46/04, y también se creó el Observatorio de la Democracia del Parlamento de MERCOSUR.

²⁰ Protocolos mencionados disponibles en: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

²¹ BIZZOZERO, L., *op. cit.*, pp. 76-77.

Finalmente, en el año 2010, el MERCOSUR aprobó el Programa Estratégico de Acción Social, el Estatuto de la Ciudadanía y el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera.

Si bien, como ya hemos sostenido anteriormente, no se han registrado grandes cambios a nivel de los Tratados Fundacionales de MERCOSUR, sobre todo si hablamos de los objetivos, donde los mismos se mantienen intactos, entendemos que los acontecimientos desarrollados en el seno del MERCOSUR a los que nos hemos referido en este apartado de nuestro trabajo son un claro reflejo de la evolución que ha habido en los intereses de la Organización.

En esta misma línea, quisiéramos señalar que desde la doctrina se ha sostenido que “desde los inicios, el MERCOSUR avanzó hacia los objetivos, ya sea los definidos en el Tratado o bien otros intermedios, mediante Programas. Eso fue así desde el Programa de Liberalización Comercial, una de las cartas que suelen mostrarse como exitosas de la etapa de transición y también de los años noventa. Los Programas que se fueron presentando reflejaron los intereses y prioridades temáticas del momento y por ende pueden verse como termómetros de la situación regional del bloque”²².

Por otra parte, también debemos señalar, que pese al carácter abierto, dinámico y abocado estrictamente a lo económico-comercial en el que parece, al menos desde sus inicios, estar fundado MERCOSUR, encontramos algunos aspectos que nos permiten visualizar otros posibles intereses desde su creación. Así, nos gustaría mencionar que en el propio Preámbulo del Tratado de Asunción, lo que los Estados signatarios destacan, en primera instancia, ha sido la creación del proceso de integración como un instrumento para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social, estando este último elemento presente, por lo tanto, desde el inicio de la Organización. Así mismo, es posible interpretar a la señalada intención por la unión estrecha entre los pueblos, al esfuerzo de integración para América Latina y a la creación del proceso como una respuesta a los acontecimientos internacionales, como elementos de carácter político que tienen presencia también desde el origen de MERCOSUR.

²² Ibid., p. 76.

Por lo tanto, a la luz de tales acontecimientos, debemos señalar que ya desde el propio Tratado de Asunción se pueden apreciar algunos conceptos que evidentemente generarán que el bloque termine extendiendo su marco de actuación, pasando desde lo estrictamente económico a la inclusión también de aspectos políticos y sociales. De este modo, para finalizar el análisis acerca de los objetivos de MERCOSUR, sobre todo haciendo referencia a los que no aparecen estrictamente señalados en el Tratado de Asunción, queremos incluir al concepto de competencias de las Organizaciones internacionales, comprendiendo a estas como el marco de acción dentro del cual las Organizaciones deben delimitar su actuación a la hora de intentar alcanzar los objetivos para los cuales fueron creadas.

Al hilo de estas consideraciones quisiéramos destacar la distinción entre, por un lado, competencias *explícitas o expresas* y, por otro lado, *competencias implícitas* de las Organizaciones internacionales.

Para hacerlo, recurriremos al Prof. SOBRINO HEREDIA, con el que coincidiremos al afirmar que “las primeras se enumeran de forma inequívoca en el Tratado constitutivo o en actos posteriores; por el contrario, las competencias implícitas no están numeradas o definidas de manera formal o expresa, pero cabe deducirlas por medio de una interpretación extensiva del Tratado creador o de otros actos posteriores de los Estados miembros o de la Organización, teniendo en cuenta que le son necesarios a la misma para el cumplimiento de sus fines”²³.

En este sentido, haciendo también referencia a lo detallado anteriormente sobre el análisis de determinados Programas, por intermedio de los cuales es posible medir las temáticas prioritarias del bloque en diferentes momentos, debemos decir que incorporando el concepto de competencias implícitas y analizando los fines de MERCOSUR de forma extensiva, podemos comprender de una mejor manera esta evolución en los intereses o el campo de acción que ha tenido el proceso de integración sudamericano. Si bien en el Tratado de Asunción y en sus posteriores Protocolos facultativos no figuran expresamente las competencias de la Organización, siendo esto una crítica que la misma suele recibir, podríamos señalar a todo lo referido con la

²³ SOBRINO HEREDIA, J., M., *op. cit.*, p. 134.

conformación del Mercado Común como competencias explícitas y a la atención de los aspectos sociales, en virtud del ansiado desarrollo económico con justicia social, como competencias implícitas de MERCOSUR.

De esta forma, algunas de las críticas que parte de la doctrina realiza sobre el proceso de integración sudamericano, y que desde este trabajo, con algunos matices también sostenemos, son las referidas a la conformación de un proceso de integración de contenido estrictamente económico-comercial, destacando la precariedad en cierto modo de las normas fundamentales del MERCOSUR (Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto), al ser conformadas en pos de un proceso de tales características. En esta misma línea, podemos señalar a la ausencia de valores políticos y sociales directamente reflejados en la estructura de dichos Tratados, sobre todo a la existencia de ese único claro objetivo que tiene que ver con la concreción del Mercado Común, encaminando prácticamente todas las disposiciones hacia el mismo y dificultando la actuación de la Organización efectivamente en otras áreas, pese a los esfuerzos que ya hemos destacado en este sentido.

CAPÍTULO II: FUNCIONAMIENTO.

En el *Capítulo* que desarrollaremos a continuación buscaremos explicar de un modo claro y conciso todo lo relativo al funcionamiento de MERCOSUR. De esta forma, en primera instancia presentaremos la *estructura institucional actual* de la Organización (A), realizando una conceptualización por cada órgano; para en un segundo apartado, referirnos a la *conformación de la voluntad e incorporación de la normativa* (B) en MERCOSUR. Entendemos que el presente *Capítulo* será de vital importancia a la hora de sentar las bases para el análisis que tendrá lugar posteriormente en este trabajo e incluirá tanto las particularidades de la Organización, como las críticas al modelo MERCOSUR y las posibilidades de cambios que visualizamos en el mismo.

A - Estructura institucional actual.

La estructura institucional de MERCOSUR ha ido evolucionando, o, al menos, se ha ido modificando a lo largo del tiempo, desde su sencilla conformación en 1991 con el Tratado de Asunción, hasta el ya mucho más complejo entramado orgánico que existe en la actualidad. Como señala el Prof. MARTÍNEZ PUÑAL, “una de las singularidades del MERCOSUR radica precisamente en el carácter evolutivo y flexible desde el que, en principio, fue concebida su estructura orgánica”²⁴.

En este sentido, debemos destacar esta decisión del bloque por fundarse en una estructura simple, con la intención de que la misma fuera evolucionando conforme lo hiciera el propio proceso, en una suerte de respuesta institucional hacia las propias necesidades que fueran surgiendo del funcionamiento de la Organización. Como destaca BAPTISTA, “En el caso del MERCOSUR, la característica del pragmatismo de sus instituciones auspicia la posibilidad de una evolución constante, lo que le permitirá adaptarse a las nuevas realidades”²⁵.

De esta forma en la actualidad, son órganos de MERCOSUR:

- el Consejo del Mercado Común;
- el Grupo Mercado Común;
- la Comisión de Comercio del Mercosur;
- el Foro Consultivo Económico-Social;
- el Parlamento del MERCOSUR;
- la Secretaría del MERCOSUR;
- y el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR.

²⁴ MARTÍNEZ PUÑAL, A., *op. cit.*, p. 99.

²⁵ “No caso do Mercosul, a característica de pragmatismo de suas instituições auspicia a possibilidade de uma evolução constante, o que lhe permitirá adaptar-se as novas realidades”.

Véase: BAPTISTA, L., O., “Aspectos teóricos do sistema de solução de divergencias nas instituições de integração, com especial referência ao Mercosul”, en *W. R. FARIA (Org.)*, Associação de Estudos de Integração Europeia no Brasil, Porto Alegre, 2000, p. 108.

Dicha estructura institucional está conformada por órganos de carácter decisorio (son aquellos que cuentan con la capacidad para adoptar normas MERCOSUR), por órganos que cumplen funciones de consulta y asesoramiento, como también por foros técnicos de negociación sobre temáticas incluidas en el amplio esquema abordado por el proceso de integración sudamericano. A continuación, nos centraremos en presentar cada uno de los órganos de MERCOSUR.

En efecto, son órganos de carácter decisorio de MERCOSUR: el *Consejo del Mercado Común*, el *Grupo Mercado Común* y la *Comisión de Comercio del MERCOSUR*.

El Consejo del Mercado Común (CMC) es, según el propio Protocolo de Ouro Preto, el órgano superior de MERCOSUR, al que le corresponde la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción, logrando así la constitución final del Mercado Común. El órgano estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía (o sus equivalentes) de los Estados parte, debiendo reunirse al menos una vez por semestre con la presencia también de los Presidentes de éstos. El CMC cuenta con una presidencia pro tempore, que será ejercida en rotación por un periodo de seis meses, llevado a cabo por cada uno de los Estados miembros en orden alfabético. Algunas de sus funciones son velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción y los acuerdos firmados, formular políticas y promover acciones que sean necesarias para la conformación del Mercado Común, ejercer la titularidad de la personalidad jurídica de MERCOSUR, negociar y firmar acuerdos en nombre de la Organización, crear, modificar o suprimir los órganos que estime pertinentes y adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria. El CMC se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados parte²⁶.

El Grupo Mercado Común (GMC) es el Órgano ejecutivo de MERCOSUR, está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro suplentes, que son designados por sus

²⁶ Arts. 3-9, Protocolo de Ouro Preto. Véase: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

respectivos Gobiernos y entre los cuales deben estar obligatoriamente presentes representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y de los Bancos Centrales, siendo el órgano coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados parte.

La estructura del GMC está conformada por distintos tipos de órganos, estos pueden ser denominados Grupos, Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad Hoc y Reuniones Especializadas, los mismos pueden contar con una estructura interna propia, que deberá integrarse por Comisiones y Subcomisiones²⁷.

El GMC se pronunciará mediante Resoluciones que serán obligatorias para los Estados parte, algunas de sus funciones son velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, Protocolos y acuerdos firmados, proponerle proyectos de Decisión al CMC así como tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las mismas, fijar programas de trabajo que aseguren avances en la conformación del Mercado Común, crear, modificar o suprimir órganos tales como sub-grupos de trabajo y reuniones especializadas, negociar y firmar acuerdos en nombre de MERCOSUR (dentro de los límites establecidos por mandatos específicos cuando el CMC así lo disponga y conceda), aprobar presupuesto y rendición de cuentas de la Secretaría Administrativa de MERCOSUR, organizar las reuniones del CMC preparando informes y estudios que este solicite y supervisar las actividades de la Secretaría de MERCOSUR²⁸.

La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) es el órgano encargado de asistir al GMC, es competencia de esta velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común que han sido acordados por los Estados miembros para el funcionamiento de la unión aduanera. También, es la encargada de efectuar el seguimiento, revisando los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países. Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por Estado parte, será coordinada también

²⁷ Guía práctica - Funcionamiento de Órganos y Foros del Mercosur, última actualización 2018, Web oficial de Mercosur.

²⁸ Arts. 10-15, Protocolo de Ouro Preto. Véase: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

por los Ministerios de Relaciones Exteriores y se pronunciará a través de Directivas y Propuestas, siendo las primeras obligatorias para los países miembros.

Algunas de sus funciones son considerar y pronunciarse sobre solicitudes presentadas por los Estados parte con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y los demás instrumentos de política comercial común, efectuar seguimientos con respecto a esta, analizar la evolución de dichos instrumentos para el funcionamiento de la unión aduanera y formular Propuestas al respecto al GMC, proponer al GMC nuevas normas o modificaciones a las existentes en materia comercial y aduanera, proponer revisión de alícuotas arancelarias de ítems específicos del arancel externo común y desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el GMC²⁹.

En cuanto a los órganos consultivos o técnicos de MERCOSUR, cabe mencionar: *el Foro Consultivo Económico-Social, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, el Parlamento del MERCOSUR y el Tribunal Permanente de Revisión.*

El Foro Consultivo Económico-Social (FCES) es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, está integrado por las respectivas secciones de cada país con una representación de nueve miembros titulares y nueve alternos en el plenario. A parte del plenario, cuenta con un secretaría permanente y con algunas comisiones, tales como: la Comisión de Consolidación de la Unión Aduanera, la de Relaciones Externas de MERCOSUR, la de Aspectos Sociales de Integración, el Comité Mixto CES-FCES y la Comisión de Profundización del Proceso de Integración. Siendo un órgano de carácter consultivo, se manifiesta mediante Recomendaciones al GMC³⁰.

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR será la encargada de brindarle apoyo operativo a los demás órganos de la Organización mediante la prestación de servicios a los mismos, tiene su sede en la ciudad de Montevideo y está a cargo de un Director,

²⁹ Arts. 16-21, Protocolo de Ouro Preto. Véase: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

³⁰ Arts. 28-30, Protocolo de Ouro Preto.

quien tendrá la nacionalidad de uno de los Estados parte, será electo por el Grupo Mercado Común de forma rotativa, previa consulta a los Estados miembros, siendo designado por el Consejo del Mercado Común.

Algunas de sus actividades son servir como archivo oficial de la documentación de MERCOSUR, realizar publicación y difusión de las normas adoptadas en la Organización (traducciones y edición del Boletín Oficial de MERCOSUR), organizar los aspectos logísticos de las reuniones del CMC, del GMC y de la CCM y, dentro de sus posibilidades, de los demás órganos del MERCOSUR, (cuando las mismas se celebren en su sede permanente), informar a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR y desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el CMC, el GMC y la CCM³¹.

Por intermedio de las Decisiones 16/2002 y 30/2002 del CMC, se inició un proceso de transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR hacia una Secretaría Técnica, estando este proceso en manos del GMC e intentando generar que el órgano, desde esta nueva perspectiva, pudiera ser de ayuda para la consolidación del proceso de integración. De esta forma, actualmente quedó organizada en tres sectores: uno de Asesoría Técnica, otro de Normativa y Documentación y el tercero de Administración y Apoyo. En esta misma línea, se amplió (mediante la Decisión 24/2003) en un año el mandato del Director y se la autorizó a utilizar la denominación de “Secretaría del MERCOSUR” para fines de divulgación sin efectos legales. Este proceso de transformación, quedará finalizado cuando el GMC lo entienda y decida proponerle al CMC un Protocolo que modifique al de Ouro Preto en lo referido a la Secretaría³². El 9 de diciembre del año 2005, en la ciudad de Montevideo, fue firmado el Protocolo constitutivo del *Parlamento del MERCOSUR*, el mismo, sustituyó a la Comisión Parlamentaria Conjunta y surgió como el órgano parte de la estructura institucional de la

³¹ Arts. 31-33, Protocolo de Ouro Preto.

³² MORENA PINTO, M., *La dimensión de la soberanía en el Mercosur*, Juruá Editora, Curitiba, 2010, pp. 72

Organización, independiente y autónomo, al que le competaría representar a sus pueblos.

El Parlasur estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado parte y las disposiciones del Protocolo que lo constituye. El 7 de mayo de 2007, se realizó la Sesión de Instalación del Parlasur, dándose inicio a la primera etapa de transición del órgano, el cual estuvo en este comienzo integrado por 18 representantes por país, indicados por sus respectivos Parlamentos Nacionales. En el año 2009, mediante Acuerdo Político, se estableció la proporcionalidad atenuada del Parlasur, en el formato vigente hasta que cada Estado parte realice su elección directa, el mismo quedó conformado con 37 representantes de Brasil, 26 de Argentina, 23 de Venezuela, 18 de Uruguay y 18 de Paraguay. Luego, al concretarse dichas elecciones directas, quedaría conformado por 75 representantes de Brasil, 43 de Argentina, 33 de Venezuela (recordando que se encuentra suspendida como miembro por tiempo indeterminado), 18 de Paraguay y 18 de Uruguay. Por otra parte, en el momento que se complete la adhesión plena de Bolivia al MERCOSUR, el país pasará a tener 18 Parlamentarios en el Parlasur³³.

Más allá de ser un Parlamento, no se trata de un órgano legislativo, sino que es más bien deliberativo, sus dos principales funciones se refieren a la presentación de proyectos de normas al CMC y la elaboración de dictámenes para la aceleración de los procesos de incorporación de la normativa MERCOSUR a los ordenamientos internos.

También, son competencias del Parlasur velar por la observancia de las normas MERCOSUR, elaborar y publicar informes anuales sobre Derechos Humanos, velar por la preservación de los regímenes democráticos, solicitar informes sobre el proceso de integración por parte de los órganos consultivos, reunirse con representantes de los mismos, recibir informes de las diferentes presidencias Pro Tempore y emitir declaraciones, recomendaciones o informes sobre estos temas.

Finalmente, *el Tribunal Permanente de Revisión* (TPR) constituye el principal órgano del sistema de solución de controversias de la Organización, con sede en la ciudad de Asunción (Paraguay) y habiendo iniciado sus actividades el 13 de agosto del 2004. El

³³ <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/149/1/parlasur/historia.html>

TPR está conformado por cinco árbitros, le corresponderá a cada Estado parte designar a uno de los árbitros y a un suplente por un periodo de dos años (renovable por no más de dos periodos consecutivos), el quinto árbitro será designado a elección de los Estados miembros por unanimidad, de una lista conformada por estos mismo anteriormente, y estará en funciones por un periodo de tres años no renovable salvo acuerdo en contrario de los países que conforman la Organización.

B - Conformación de la voluntad e incorporación de la normativa.

Para hacer referencia a la conformación de la voluntad dentro de MERCOSUR, en primera instancia, entendemos necesario destacar al Artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto, el cual indica cuales son los órganos con capacidad decisoria y que disponen de una naturaleza intergubernamental. Se trata de: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM).

Como ya hemos señalado precedentemente, los órganos con capacidad decisoria son aquellos capaces de emitir Decisiones, Resoluciones y Directivas con carácter obligatorio para los Estados parte del proceso de integración, conformando de esta manera la denominada normativa MERCOSUR o el Derecho derivado de la Organización.

Resulta interesante la presencia del término “de naturaleza intergubernamental” en este artículo, ya que esta característica se desprende, evidentemente, luego del propio análisis resultante de la conformación de dichos órganos y de las propias particularidades que conforman a MERCOSUR como Organización.

Según destaca PÉREZ OTERMÍN, “la delegación brasileña insistió en ello, de modo de no dejar ninguna duda en cuanto a que la naturaleza de los expresados órganos, repetimos, únicos con capacidad decisoria en el nuevo MERCOSUR, era puramente

intergubernamental y por tanto, por oposición, no podría entenderseles como supranacionales”³⁴.

En segunda instancia, ya para referirnos directamente a lo que es la conformación de la voluntad dentro de los órganos de MERCOSUR, debemos recurrir al Artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto, el cual señala que las decisiones de dichos órganos serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados parte de la Organización. En este sentido, debemos delimitar las diferencias entre el consenso y la unanimidad, en la última, para tomar una decisión válida, es necesario que todos los integrantes voten de igual forma, en cambio en el consenso, alcanza con que ninguno se pronuncie en contra para que la decisión sea adoptada. De esta forma, si bien entendemos que el consenso es algo más flexible que la unanimidad, debemos decir que cada parte es poseedora de un poder de veto, y si bien en MERCOSUR, es necesaria la presencia de todas las partes, al no llevarse a cabo efectivamente una votación, mediante el consenso, se permite que si ninguno de los miembros se pronuncia en contra, la decisión sea adoptada válidamente.

A la luz de estas características, debemos destacar la dependencia que tienen los órganos de MERCOSUR en cuanto a la *voluntad de cooperar* de sus Estados miembros, más precisamente de sus gobiernos de turno, ya que para adoptar cualquier tipo de decisión referida al proceso de integración será necesaria la existencia de esta voluntad³⁵.

En esta misma línea, subraya FERNÁNDEZ REYES, “la intergubernamentalidad del proceso de integración, refiere a la estructura orgánico institucional del esquema de integración, donde los órganos con poder decisorio, tienen carácter intergubernamental, ya que se encuentran integrados exclusivamente por representantes de los gobiernos de los Estados Parte, lo que implica que dichos representantes actúan en función de las directrices políticas de los gobiernos de turno, y por lo tanto los gobiernos nacionales mantienen el control del proceso”³⁶.

³⁴ PÉREZ OTERMÍN, J., *El Mercado Común del Sur - Desde Asunción a Ouro Preto*, Montevideo, 1995, p. 79.

³⁵ MARTÍNEZ PUÑAL, A., *op. cit.*, p. 166.

³⁶ FERNÁNDEZ REYES, J., “La aplicación del derecho en el Mercosur”, *Rev. secr. Trib. perm.*, Vol. 7, N°. 14, 2019, p. 18.

Es por intermedio del funcionamiento y las decisiones que dichos órganos vayan tomando que el proceso de integración irá avanzando e intentando alcanzar sus objetivos. En este sentido, la intergubernamentalidad ya destacada generará que este avance dependa en gran medida, no sólo de la voluntad de cooperar de sus miembros, sino también de la afinidad que exista entre los líderes políticos del momento. Como señala la Prof. MANGAS MARTÍN, “en las Organizaciones internacionales clásicas de cooperación los órganos están marcados por la presencia de los Estados y por la representación de intereses estatales”. La propia autora destaca la diferencia con las Organizaciones internacionales de integración, en las que incluye a la Unión Europea, señalando que la misma basa su funcionamiento en la atribución del ejercicio de una parte de la soberanía de cada Estado miembro. En relación con ello, sólo en dos de las siete instituciones de dicha Organización es posible apreciar la *presencia legítima* y la *defensa de intereses nacionales* de los países que conforman el proceso de integración³⁷.

Por otra parte, debemos subrayar que, dentro del ordenamiento jurídico de MERCOSUR, se pueden distinguir dos tipos de normas, a saber: los tratados internacionales y las normas derivadas o normas MERCOSUR.

Al referirnos a los tratados internacionales, su vigencia se rige conforme a lo que cada instrumento establezca, observando los principios consagrados en el Derecho internacional y cumpliendo con la función de depositario en la Organización, la República del Paraguay.

En cuanto a las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria de MERCOSUR, acudiremos al Protocolo de Ouro Preto, que en su artículo 38 sostiene que los Estados parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2 de este Protocolo.

Por otra parte, en su artículo 42, establece que las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR tendrán carácter obligatorio y, cuando sea

³⁷ MANGAS, A., LIÑÁN, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 9ª Edición, Tecnos, Madrid, 2017, p. 178.

necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

En relación con ello, debemos señalar que la normativa MERCOSUR, si bien constituye el Derecho derivado de la Organización, en la mayoría de los casos, para tener vigencia en los Estados parte, deberá ser incorporada en los ordenamientos jurídicos nacionales, no contando con los atributos de supranacionalidad que harían *innecesaria tal circunstancia*³⁸.

Si bien vimos que el Protocolo de Ouro Preto prevé que la normativa adoptada en el seno de sus órganos de carácter decisorio fuera obligatoria, esto no significará que dicha normativa genere directamente *derechos y obligaciones*, tanto para los Estados como para los particulares, quedando esto reflejado en los procedimientos estipulados más adelante en el propio Protocolo³⁹.

Como bien destaca PASTORI, “jurídicamente, esto equivale a vaciar de autonomía a la normativa del MERCOSUR, la que sólo cobrará fuerza vinculante cuando haya cumplido con el proceso requerido para su entrada en vigor como norma de derecho interno, o sea cuando haya sido retomada textualmente por un decreto o una ley internas”.

De todos modos, esto no ha impedido que el propio Protocolo de Ouro Preto establezca una obligación para los Estados miembros de incorporar dicha normativa, conformando una especie de “*obligación de obligarse*” que indirectamente debería conducir, en última instancia, a la obligatoriedad de dichas normas, aunque en la práctica debemos decir que ha conllevado a consecuencias negativas en cuanto a la *certeza en materia de vigencia normativa* dentro del proceso de integración⁴⁰.

Al referirnos directamente al proceso de incorporación de dichas normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria de MERCOSUR, debemos señalar que las mismas deberán cumplir con los requisitos establecidos en el Art. 40 del Protocolo de Ouro Preto, que contempla el siguiente procedimiento:

³⁸ PASTORI, A., “Una fuente potencial de conflictos jurídicos: la mala praxis en materia de incorporación de la normativa en el Mercosur”, *Revista de la Facultad de Derecho*, 2001, N° 20, p. 104.

³⁹ *Ibid.*, pp. 103-104.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 104.

- i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
- ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte;
- iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

Debemos destacar que parte de la doctrina, como la Prof. NOODT TAQUELA⁴¹ o el Prof. PIZZOLO⁴², sostiene que el régimen de incorporación previsto en este Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, de alguna manera excluye la aplicación directa e inmediata de la normativa MERCOSUR en los Estados miembros, quedando la eficacia postergada hasta la incorporación de la misma dentro del ordenamiento jurídico de los Estados parte.

Pese a esto, será prudente señalar la existencia de algunas normas MERCOSUR que no requieren ser incorporadas por los ordenamientos jurídicos de alguno, o incluso de todos los Estados miembros.

Dicho procedimiento, fue implementado mediante las Decisiones 23/00 y 20/02 del CMC⁴³ en las cuales se determina que las normas MERCOSUR que no requerirán actos nacionales de incorporación, pueden ser:

- i) Normas que tratan asuntos de organización o funcionamiento interno del MERCOSUR, dicho carácter debe ser acordado al aprobar la norma, incluyendo un

⁴¹ NOODT TAQUELA, M., B., Arbitraje internacional en el Mercosur, Buenos Aires, 1999, pp. 12-16.

⁴² PIZZOLO, C., "Estado, Integración Regional y Derechos Humanos", *Seminario del Centro de excelencia Jean Monnet*, Buenos Aires, 2020.

⁴³ Véase: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>

artículo que lo explicita directamente en el propio texto, entrando en vigor estas directamente a partir de su aprobación.

ii) Normas cuyo contenido ya está contemplado en idénticos términos en el ordenamiento nacional vigente. En este caso la Coordinación Nacional realizará la notificación prevista en el Artículo 40, indicando la norma nacional ya existente que incluya el contenido de la norma MERCOSUR en cuestión.

iii) Normas que para su aplicación en el ordenamiento interno de un Estado Parte no requieren actos formales de incorporación. En este caso, se deberá notificar ese hecho a la Secretaría y una vez efectuada la notificación, la norma MERCOSUR se considerará incorporada al ordenamiento jurídico del Estado Parte en cuestión a los efectos de la aplicación del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto.

iv) Los Estados partes identificarán conjuntamente los casos en que una norma en función de su naturaleza o contenido, necesita ser incorporada sólo por determinados miembros a sus ordenamientos jurídicos internos. Ese entendimiento será explicitado en el texto de la norma con la siguiente mención: “Esta (Directiva, Resolución, Decisión) necesita ser incorporada sólo al ordenamiento jurídico interno de (Estado/s Parte/s). Esta incorporación deberá ser realizada antes de (fecha)”.

El hecho de que MERCOSUR sea un proceso de integración regional de carácter intergubernamental ha generado algunas dificultades en cuanto a la incorporación de la normativa surgida de la propia Organización, condicionando el proceso de aquellas que necesariamente deben ser incorporadas por parte de los Estados miembros para tener *plena vigencia y validez* en los mismos⁴⁴.

En este sentido, como señalan FELDSTEIN Y SCOTTI, “la falta de incorporación en alguno de los Estados partes, conlleva un clima de inseguridad jurídica y falta de efectividad puesto que en estas circunstancias los operadores económicos quedan sujetos a diversas reglas según el Estado en cuestión haya o no internalizado las normas del MERCOSUR”⁴⁵.

⁴⁴ FERNÁNDEZ REYES, J., *op. cit.*, p. 30

⁴⁵ FELDSTEIN y SCOTTI, “Las asimetrías Constitucionales: un problema siempre vigente en el Mercosur”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Año 1, No 2, 2013, pp. 300-301.

Recordando que la incorporación en el Derecho interno de las normas surgidas de los órganos de la Organización de manera eficaz es un deber jurídico por parte de los Estados miembros, surgiendo el mismo de la obligación de cumplir un Tratado de buena fé (principio de Derecho consuetudinario y previsto por el Artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969)⁴⁶, podemos afirmar que este es un punto bastante controvertido, y ha sido, hasta ahora, motivo de diferentes críticas hacia el proceso de integración sudamericano.

En esta misma línea, debemos también destacar, que en determinados períodos o sobre determinadas temáticas, hemos presenciado una *escasa voluntad política* por parte de los Gobiernos de turno de los Estados miembros a la hora de cumplir con la incorporación de la normativa MERCOSUR en sus propios ordenamientos jurídicos⁴⁷. En nuestra opinión, esta situación condiciona de sobremanera el propio funcionamiento de la Organización, su seguridad jurídica, generando inestabilidad en el proceso y sobre todo, como ya hemos señalado, impactando negativamente en lo que respecta a la actuación de los diferentes agentes económicos que operan dentro del territorio de los Estados miembros de MERCOSUR.

CAPÍTULO III - ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN.

El presente *Capítulo* pretende localizar y desarrollar, en primera instancia, algunos conceptos característicos que diferencian a la Organización y que denominaremos *particularidades de MERCOSUR* (A). En la segunda parte, haremos un *análisis de efectividad de la Organización* (B), basándonos en los objetivos propuestos por parte de la misma, para tratar de comprender las distintas fases de la integración económica, lo

⁴⁶ PALLARÉS, B., “El derecho frente a la integración latinoamericana”, *Suplemento mensual de Derecho Internacional Privado y de la Integración*, N° 12, Ed Albremática, 2005, p. 8.

⁴⁷ FERNÁNDEZ REYES, J., *op. cit.*, p.23.

que implica la actual situación del proceso con respecto a esta y en relación al resto de sus fines.

A - Particularidades de MERCOSUR.

A partir de la conformación de MERCOSUR, de su estructura institucional y del análisis de su propio funcionamiento surgen unas determinadas características o singularidades que reflejan, definen y diferencian a la propia Organización sudamericana.

En este sentido, NOODT TAQUELA distingue algunas de ellas. Así, en primer lugar, se refiere a la naturaleza intergubernamental de la Organización, prevista expresamente en el Protocolo de Ouro Preto y que será objeto de análisis a continuación en este mismo *Capítulo*. En segundo lugar señala como relevante a la necesidad de que la normativa MERCOSUR sea incorporada en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros, sin contar con eficacia directa e inmediata. Finalmente, subraya la falta de delimitación de competencias entre MERCOSUR y sus Estados, permitiendo que cualquier materia pudiera ser regulada por la Organización, así como la inexistencia de un Tribunal de Justicia de carácter supranacional y, también, la falta de previsión expresa sobre la primacía o supremacía del derecho originario y derivado del MERCOSUR con relación a las normas internas de los Estados miembros⁴⁸.

A la luz de lo presentado y analizado en los primeros dos *Capítulos* de este trabajo, hemos identificado algunas particularidades o características propias de la Organización que entendemos importantes señalar, para poder profundizar a la postre en su análisis. Estas características o particularidades que desde nuestra opinión distinguen a MERCOSUR son, tal y como veremos a continuación, las siguientes:

- El ya destacado carácter intergubernamental de la Organización;
- Los regímenes presidencialistas y la afinidad ideológica como un condicionante en las relaciones de sus mandatarios;
- El concepto de diplomacia presidencial en el MERCOSUR.

⁴⁸ NOODT TAQUELA, M., B., *Arbitraje internacional en el Mercosur*, Buenos Aires, 1999, pp. 12-16

1. El carácter intergubernamental de MERCOSUR.

Como ya hemos destacado con anterioridad en este trabajo, el *carácter intergubernamental* de los órganos de MERCOSUR está reflejado directamente en el Artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto, el cual señala que los principales órganos de la Organización (el CMC, el GMC y la CCM) serán los capacitados para tomar decisiones obligatorias y tendrán naturaleza intergubernamental.

En esta misma línea, debemos señalar también el hecho de que las decisiones, a nivel de estos mismos órganos, deben ser adoptadas por consenso y con la presencia de todos los miembros de la Organización, otorgándole así la posibilidad de veto a cualquiera de los Estados parte.

Según destaca el Prof. SOBRINO HEREDIA, los órganos intergubernamentales están constituidos por representantes de los Estados miembros, algunas veces, son directamente miembros del propio Gobierno, incluso al más alto nivel como sucede en los principales órganos de MERCOSUR, otras, son agentes enviados en el marco de una misión de carácter temporal o permanente ante la propia Organización. En definitiva, lo destacable es que dichos funcionarios expresan la *voluntad política* del Estado al cual representan, dado que el mismo es el que los provee de *oportunas instrucciones* y al cual le deben *rendir cuentas* sobre su actuación en el marco de la Organización⁴⁹.

Si analizamos la composición de los órganos de MERCOSUR en su orden jerárquico y sumamos a ello el hecho de que las decisiones se toman por consenso, inmediatamente entenderemos (más allá de lo expresado directamente en el Protocolo de Ouro Peto) el carácter intergubernamental de la Organización, reflejado en que los representantes de cada Estado en los principales órganos serán realmente funcionarios de estos, incluyendo hasta a los propios Presidentes cuando participan en las cumbres del CMC. Por otra parte, la ya destacada presencia del consenso como requisito para adoptar las decisiones dentro de MERCOSUR, le da a cada país la posibilidad de vetar

⁴⁹ SOBRINO HEREDIA, *op. cit.*, p. 43.

determinadas cuestiones e impedir el avance sobre determinados temas. Consideramos que este poder genera, sobre todo en momentos de distanciamiento político, que el progreso del proceso de integración se vea significativamente afectado o al menos relegado en el tiempo.

En este sentido, además de lo ya señalado, debemos destacar que este tipo de órganos, los de carácter intergubernamental, cuentan con *poderes limitados*, ya que la representación en dichos órganos, como se ha destacado, es ejercida bajo la dirección del poder central del Estado, y con *facultades limitadas*, ya que estos mismos Estados no podrán ser obligados a acatar decisiones que consideren contrarias a sus intereses, pudiendo de esta manera, hasta remover a los funcionarios que se desvíen de sus directivas dentro de la Organización⁵⁰.

Es importante señalar que esta característica fundamental de MERCOSUR no es más que la propia voluntad de sus Estados miembros, quienes desde el comienzo, sobre todo Brasil alegando *impedimentos constitucionales*⁵¹, pero también Argentina (ambos como principales socios de la Organización), decidieron conformar este proceso de integración con la menor cuota de supranacionalidad posible.

De esta manera, la mejor forma de comprender la estructura institucional y el funcionamiento de MERCOSUR es teniendo en cuenta el interés de los países que conformaron la Organización por mantener una *amplia libertad de acción* y sin verse sometidos a ninguna estructura por encima de las *esferas gubernamentales*. Siguiendo este mismo razonamiento, es que se procuró reducir al máximo posible el *desarrollo burocrático* del proceso de integración, manteniendo las libertades de acción intergubernamentales centralizadas en el poder estatal de cada uno de los miembros, evitando la injerencia de dicha burocracia a la hora de marcar la agenda y el propio funcionamiento de la Organización⁵².

⁵⁰ ALMIRÓN PRUJEL, E., "Las múltiples dimensiones de la integración regional: la esencia de los sistemas supranacionales e intergubernamentales", *ACADEMO (Asunción)*, 2017, Vol. 4, Nro. 2, pp. 77-78.

⁵¹ PÉREZ OTERMIN, J., *El Mercado Común del Sur - Desde Asunción a Ouro Preto*, Montevideo, 1995, p. 24.

⁵² MARTÍNEZ PUÑAL, A., *op. cit.*, p. 111:

Como ya hemos destacado, el concepto de supranacionalidad ha sido visto desde el origen, principalmente por los dos socios mayoritarios de MERCOSUR, como algo negativo. En este sentido, MARTÍNEZ PUÑAL señala que “el funcionamiento institucional del MERCOSUR depende aún fuertemente de la forma en que los gobiernos conducen el proceso de integración, en la cual tiene mucho que ver el tamaño relativo de las distintas economías y el grado de dependencia de los flujos comerciales intrabloque, los cuales han sido importantes factores en la cristalización de diferentes intereses y en la determinación de los distintos márgenes de acción de cada país”⁵³. Asimismo, debemos apuntar también que la intergubernamentalidad del proceso, sobre todo de la forma en la que está conformado hoy, no sólo favorece a los dos principales socios de la Organización, sino también a los dos menores (Uruguay y Paraguay), que si bien tendrán una mayor dependencia económica y un menor margen de acción con respecto a Argentina y Brasil, estarán al menos en una relativa igualdad a la hora de adoptar decisiones o de impedir alguna que pudiera perjudicarlos.

Por otra parte, debemos subrayar que algunas de las críticas que determinados autores resaltan sobre MERCOSUR son relacionadas con la sencillez o falta de regulación de determinados temas por parte del Tratado de Asunción, generando, de esta forma, que los Poderes Ejecutivos de los Estados parte, sobre todo los Ministerios de Relaciones Exteriores, fueran los encargados de llevar adelante la conducción del proceso de integración y la inclusión de nuevos asuntos en la agenda del mismo.

En relación con ello, señala SOLANAS, “uno de los principales inconvenientes que presenta este proceso intergubernamental, teniendo en cuenta su clara dependencia de las decisiones políticas nacionales, fuertemente concentradas en las figuras de los respectivos ejecutivos, es que no ofrece garantías de continuidad y previsibilidad al sistema de integración”⁵⁴.

⁵³ MARTÍNEZ PUÑAL, *op. cit.*, p. 114.

⁵⁴ SOLANAS, F., “La Diplomacia intergubernamental y su papel en la articulación de políticas públicas regionales en el MERCOSUR”, *Revista semestral del departamento de estudios ibéricos y latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara*, 2011, Nro. 4, p. 5.

2. Presidencialismos y afinidades ideológicas.

La existencia de innumerables regímenes presidencialistas en el contexto latinoamericano se remonta a la independencia de las Colonias españolas (la mayoría de ellas) y portuguesas (Brasil) en la región y a la creación de las constituciones que buscaron *institucionalizar* dichos nuevos Estados independientes. En este sentido, podemos identificar dos motivos que llevaron a que las mismas adoptaran dichos regímenes: por un lado, la utilización como modelo de referencia a los Estados Unidos de Norteamérica, primera Colonia que se declaró independiente (de Gran Bretaña) en el Continente, adoptando un régimen republicano y presidencialista. Asimismo, también colaboró con ello la *tradición política* que tenían anteriormente dichas Colonias, gobernadas por un sistema de *Virreyes* y *Capitanes generales*, quienes ostentaban el poder de manera centralizada en dichos territorios⁵⁵.

De esta forma, como bien explica LOEWENSTEIN, “pero la separación de poderes, en lugar de proporcionar un equilibrio estable en todas partes, dio lugar a la exageración del presidencialismo, conocido en la expresión local de Hispanoamérica como caudillismo”⁵⁶.

El mismo autor realiza una clasificación de los presidencialismos latinoamericanos que tuvo gran influencia en el posterior análisis de los mismos y que es utilizada como referencia hasta nuestros días, aunque como el propio Loewenstein aclara, está hecha basándose en la actualidad del momento en que fue realizada, 1949.

En relación con ello, cabe señalar que el autor alemán ha destacado tres tipos de presidencialismos en América Latina, a saber: el *presidencialismo puro*, el *presidencialismo atenuado* y el *parlamentarismo aproximado*.

El primero se diferencia por la elección del Presidente en forma directa, por el carácter de ayudantes o consejeros de los miembros del gabinete y porque su remoción depende exclusivamente de la voluntad del propio Presidente. El segundo, se destaca por el

⁵⁵ NOGUEIRA-ALCALÁ, H., “El Presidencialismo en la práctica política”, *Nueva Sociedad*, 1985, Nro. 77, pp. 88-89.

⁵⁶ LOEWENSTEIN, K., “La presidencia fuera de los Estados Unidos”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, 1949, año 2, Nro. 5, p. 21.

hecho de que el Poder Ejecutivo es ejercido en conjunto por el Presidente y sus Ministros, estos últimos con su participación limitan al primero, aunque solamente serán responsables ante el mismo y concurrirán al Congreso sin voto, para informar y defender sus políticas. El tercer y último tipo de presidencialismo, el parlamentarismo aproximado, se destacó por la introducción en el sistema de algunos mecanismos parlamentarios europeos, tales como la responsabilidad ministerial individual y la colectiva ante el Congreso⁵⁷.

Más allá del hecho de poder trasladar dichos conceptos a la actualidad, matizando las distinciones e incluyendo a los países latinoamericanos (sobre todo a los que de alguna forma participan en MERCOSUR) en alguna de las tres clasificaciones del autor alemán, lo interesante aquí y lo trascendente para este trabajo consideramos que es el hecho de que en todos los regímenes de los países implicados los Poderes Ejecutivos y, con mayor o menor grado, directamente los Presidentes, serán los que acumularán la mayor cantidad de poder, y por ende terminarán contando con parte de la conducción del proceso de integración.

Desde esta realidad y tal y como intentamos describirlo desde este trabajo, entendemos inevitable que las diferencias político-ideológicas o directamente las relaciones de mayor o menor afinidad existentes entre los diferentes Gobiernos o mandatarios de turno, terminarán siendo directamente influyentes en el progreso de esta Organización sudamericana.

En este sentido, nos parece importante destacar algunos momentos históricos de MERCOSUR, en los cuales creemos que queda reflejada esta dependencia en las relaciones entre los distintos Gobiernos de cada miembro de la Organización.

Comenzaremos refiriéndonos a los inicios de MERCOSUR, con la presencia de Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melo como Presidentes de Argentina y Brasil respectivamente, momento en el cual se dio el necesario empuje que hacía falta para avanzar en la integración económica entre ambos, que llevaría al interés y posterior integración de Paraguay y Uruguay al proyecto (con Andrés Rodríguez y Luis Alberto

⁵⁷ Ibid., p. 22-24.

Lacalle como Presidentes, respectivamente), desencadenando en la posterior conformación de la Organización, mediante la firma del Tratado de Asunción.

El recién conformado MERCOSUR, durante los años 90 del Siglo pasado, surgió como un modelo predominantemente neoliberal, basando la creación de la Organización sobre la intención de abrirse al comercio e insertarse en el Mundo desde esa realidad. De este modo, se explica el carácter estrictamente económico-comercial sobre el que se fundamentó el proceso de integración, contando con una estructura institucional acotada, con unos textos fundacionales concretos y sencillos y no contemplando prácticamente en su actuación aspectos sociales y políticos.

A partir de las grandes crisis económicas sufridas por los dos principales miembros, Brasil (1998-99) y Argentina (2001), que, por supuesto, terminaron afectando de sobremanera también a los dos socios minoritarios (Paraguay y Uruguay), se da en la región un vuelco a nivel político, que comenzaría internamente en cada uno de los Estados miembros y que terminaría viéndose directamente reflejado en la propia conducción de MERCOSUR.

Los cambios de gobierno, que se procesaron entre el año 2002 y el 2005 en Argentina, Brasil y Uruguay, y que en Paraguay se terminaría concretando en el año 2008, contemplaban una orientación política cuestionadora del modelo de los años 90 del Siglo pasado y que por intermedio de esa afinidad ideológica terminarían impulsando a MERCOSUR, sobre todo dotando a la Organización de un alcance mucho mayor en sus actuaciones.

Este período, que concentraría los mandatos de Nestor Kirchner (2003-07) y Cristina Fernández (2007-15) en Argentina, de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10) y Dilma Rousseff (2011-16) en Brasil, de Tabaré Vázquez (2005-10 y 2015-20) y José Mujica (2010-15) en Uruguay y de Fernando Lugo (2008-12) en Paraguay, como ya hemos visto anteriormente en el *Primer Capítulo*, comenzaría con la creación del programa de trabajo 2004/06 y tendría como sucesos destacados la creación del FOCEM, del FEM, del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho y el Parlasur, entre otros. Dentro de este mismo período, durante la 43ª cumbre de MERCOSUR, reunión del CMC en la que participan los Presidentes de cada miembro, los mandatarios de

Argentina, Brasil y Uruguay (Cristina Fernández, Dilma Rousseff y José Mujica, respectivamente) decidieron suspender del MERCOSUR a Paraguay, por intermedio de la aplicación del Artículo 5 del Protocolo de Ushuaia, y anunciar así, la incorporación de Venezuela como miembro pleno (mediante la Decisión CMC/27/2012). Por lo que se refiere a Venezuela, cabría mencionar que este país ya había firmado su protocolo de adhesión en el año 2006, pero el mismo estaba congelado ya que el Senado de Paraguay se negaba a ratificarlo. La razón de la suspensión fue el juicio político y posterior destitución de Fernando Lugo como Presidente de Paraguay, de este modo, los mandatarios entendieron que, con Paraguay suspendido, Venezuela quedaba habilitada para ingresar al bloque. Dicho ingreso, se haría oficial el 31 de julio de 2012 en una Cumbre en Río de Janeiro, concretando de ese modo un acto que resultó altamente controvertido en la región, pero que podemos distinguir como una interesante maniobra política, que integrando a la Venezuela de Hugo Chávez, sellaría esa alianza político-ideológica tan buscada en el continente.

De todos modos, esa alianza no demoraría mucho en derrumbarse, sobre todo luego de la muerte del ya señalado mandatario venezolano y la llegada de Nicolás Maduro al poder, plasmándose en el año 2017, ya con la presidencia de Michel Temer en Brasil y Mauricio Macri en Argentina.

De esta forma se concretaría la suspensión por tiempo indefinido de la República Bolivariana de Venezuela de MERCOSUR. Por más que la misma ya se encontraba con sus derechos económicos relegados desde el año anterior, la suspensión oficial de Venezuela no terminaba de concretarse y llegó a ser efectiva aunque fuese de manera casi simbólica, con los cambios de gobierno en los dos socios más importantes de la Organización.

Finalmente, debemos destacar dos relaciones antagónicas que se han dado en este último tiempo entre los mandatarios de las dos potencias del bloque y que ilustran de manera eficaz lo que pretendemos reflejar con este análisis.

En primera instancia, la relación entre Mauricio Macri (Presidente de Argentina) y Jair Bolsonaro (Presidente de Brasil), quienes encontraron una gran afinidad no solo

ideológica, sino, también, a nivel personal entre ambos y que han sabido demostrar durante el período en que coincidieron como mandatarios.

Una de las actuaciones que debemos destacar de esta relación es la aceleración y firma del principio de acuerdo con la Unión Europea, que llevaba más de 20 años de negociaciones y que fue anunciado con gran entusiasmo desde MERCOSUR, pero que en la actualidad sabemos que cuenta con grandes dudas, sobre todo desde Europa, y que seguramente deberá seguir siendo negociado y modificado para alcanzar el tan ansiado éxito.

Otro aspecto que ambos líderes intentaron llevar adelante, sobre todo siendo un objetivo de Jair Bolsonaro, fue la disminución de la estructura institucional de MERCOSUR, buscando reducir la burocracia de la Organización, generando limpieza de órganos y programas que se entendían innecesarios para el funcionamiento. Se intentó mantener únicamente la estructura necesaria para funcionar, respondiendo nuevamente a una visión estrictamente económica-comercial, con la necesidad también de reducir el arancel externo común y de firmar todos los acuerdos de libre comercio posibles.

Estos últimos aspectos se han visto en su mayoría truncados por el cambio de gobierno en Argentina y la llegada de Alberto Fernández al poder, quien lejos de tener una relación cercana con su homólogo brasileño, tiene una por lo menos distante.

En este sentido, entendemos importante destacar algunos sucesos recientes, como la retirada de Argentina de las negociaciones existentes en relación con posibles nuevos acuerdos de libre comercio con Corea del Sur, Canadá, India, Líbano y Singapur, que generaron inestabilidad y hasta en un momento amenazaron la continuidad de la propia Organización⁵⁸.

⁵⁸ La Casa Rosada comunicó el viernes por la noche que se baja de las negociaciones por nuevos TLC que sus socios insisten en impulsar con Corea del Sur, Canadá, India, Líbano y Singapur. La Cancillería argentina dijo que el mundo está patas para arriba y que es momento de ocuparse de los devastadores efectos que la pandemia tendrá sobre las economías domésticas. Paraguay, que ejerce la presidencia pro tempore del bloque, advirtió que los socios “evaluarán las medidas jurídicas, institucionales y operativas” necesarias para no afectar las negociaciones en curso. Véase: <https://elpais.com/internacional/2020-04-25/la-retirada-parcial-de-argentina-congela-mercosur.html>

Pese a ello, debemos señalar, que más allá del estancamiento existente en el acuerdo con la Unión Europea⁵⁹, el mismo sigue siendo una prioridad para MERCOSUR y apoyada por el propio Gobierno argentino⁶⁰.

Las diferencias entre ambos líderes continúan viéndose reflejadas en el marco de la Organización, por ejemplo, en cuanto a las posturas antagónicas tomadas acerca del Gobierno de transición en Bolivia, a cargo de Jeanine Áñez, el cual no es reconocido por el de Alberto Fernández y que ha generado algunas tensiones. A la luz de este tipo de sucesos, es posible pensar que será muy difícil que el proceso de integración de MERCOSUR logre tener algún avance significativo a corto plazo.

3. Diplomacia Presidencial.

El último concepto que queremos destacar, entendiendo que el mismo está directamente vinculado a lo desarrollado anteriormente en este mismo *Capítulo* y que surge como un complemento a los dos conceptos anteriores, es la denominada Diplomacia Presidencial en MERCOSUR.

Suele suceder en los procesos de integración que, ante determinadas situaciones perjudiciales para algunos sectores de la economía, los actores en cuestión (empresarios, trabajadores, etc) movilicen sus recursos con el objetivo de obstaculizar dichas medidas dificultando el avance de la Organización. En este sentido, MERCOSUR no es la excepción y ha contado a lo largo de su existencia con variadas disputas sobre todo a

⁵⁹ "El acuerdo avanza aunque no con la velocidad esperada. Temas ambientales y de procedimiento (además de la pandemia) quedan por resolver", escribió Lacalle Pou en su cuenta de Twitter, minutos después de hablar con la mandataria europea. Véase: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/08/31/acuerdo-mercosur-ue-avanza-mas-lento-de-lo-esperado-afirma-presidente-uruguayo/>

⁶⁰ Bruselas, 29 abr (EFE).- La Unión Europea (UE) acogió anoche el "compromiso continuado" de Argentina con el acuerdo de asociación del bloque comunitario y el Mercosur pese a su decisión de retirarse de casi todas las negociaciones de este grupo, que forma junto a Brasil, Paraguay y Uruguay, para centrarse en la crisis de COVID-19.

"La UE acoge el compromiso continuado de Argentina al acuerdo de asociación UE-Mercosur y mantiene su compromiso de que el acuerdo entre en vigor lo antes posible", indicó un portavoz del Servicio Europeo de Acción Exterior en un comunicado. Véase: <https://www.lavanguardia.com/politica/20200429/48816058343/la-ue-agradece-que-argentina-mantenga-su-compromiso-con-acuerdo-ue-mercosur.html>

nivel comercial, en las que se destacan el sector automotriz, el azúcar y los zapatos, entre otros⁶¹.

La crisis del sector automotriz (1995) y la del azúcar (1999) fueron resueltas por Carlos Menem (Presidente de Argentina) y Fernando Henrique Cardoso (Presidente de Brasil) en comunicación directa, mientras que la última crisis ha contando, también, con la intervención de Fernando de la Rúa (Presidente de Argentina), quien, tras el cambio de mando en Argentina, logró darle el cierre a la disputa. Tales sucesos, generados en la primera década de existencia de MERCOSUR, amenazaron por momentos la continuidad de la Organización, sobre todo teniendo en cuenta que el recién iniciado proceso de integración no contaba aún con los medios necesarios para resolver de manera eficaz los conflictos y que la historia del regionalismo latinoamericano no era hasta ese momento para nada alentadora.

Como bien destaca MALAMUD, “en MERCOSUR, los actores transnacionales parecen demandar decisiones particulares más que reglas generales. Para esta cuestión, en conjunto, los presidentes nacionales han sido percibidos como más capaces, más accesibles, más sensibles, más efectivos, más rápidos que ningún otro actor para alcanzar las decisiones”⁶².

En este sentido, podemos afirmar que ciertas crisis comerciales que se han dado dentro de MERCOSUR se han solventado mediante negociaciones políticas de alto nivel o directamente con la intervención de los presidentes de los Estados miembros, lo cual por un lado demuestra el compromiso con el proceso de integración y por el otro, la falta de mecanismos institucionales efectivos para abordar dichos conflictos.

Por otra parte y como vimos anteriormente, esta posibilidad de resolver las disputas mediante una diplomacia de cúspides, se debe a las capacidades con las que cuentan los diferentes Poderes Ejecutivos de los Estados parte, incluso podemos llegar a afirmar, que los Presidentes cuentan con el poder necesario para *imponer* o para *sortear el veto* de otros actores tanto en el gabinete como en el congreso⁶³.

⁶¹ SOLANAS, F., *op. cit.*, p. 7.

⁶² MALAMUD, A., “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico”, *Relaciones Internacionales*, 2010, Nro. 15, p. 114

⁶³ *Ibid.*, p. 115.

De este modo, como destaca SOLANAS, “sin embargo y teniendo en cuenta las características institucionales del MERCOSUR, la principal agenda del bloque y la de mayor importancia continúa siendo la de las cumbres presidenciales. Esto ha llevado a algunos autores no a hablar de intergubernamentalismo, sino de interpresidencialismo”⁶⁴.

Para concluir, debemos señalar a la Diplomacia Presidencial o Diplomacia de Cumbres como el recurso de preferencia utilizado tanto a la hora de tomar decisiones de trascendencia como a la hora de resolver determinados conflictos o disputas entre los miembros de MERCOSUR. Como señala MALAMUD, “a pesar del adjetivo “presidencial”, este tipo de prácticas hacen referencia a la política, la diplomacia de cumbre —en oposición a la diplomacia burocrática y profesional—”⁶⁵, en definitiva en oposición a los métodos previstos y contenidos dentro del propio proceso de integración.

B - Análisis de efectividad, la integración económica en MERCOSUR.

Tal y como señalábamos en el *Primer Capítulo* dedicado al *análisis de objetivos de MERCOSUR*, entendemos que el principal objetivo a ser alcanzado por parte de la Organización y el único plasmado de manera directa en el Tratado de Asunción, es la conformación del Mercado Común. La gestación del mismo, y la de la Organización, responde a la necesidad por parte de los países signatarios de hacer frente a las nuevas realidades de la sociedad internacional y sobre todo con el afán de lograr una aceleración en sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

Según COHEN ORANTES, “la definición económica de integración alude al proceso mediante el cual dos o más países proceden a la abolición, gradual o inmediata, de las

⁶⁴ SOLANAS, F., *op. cit.*, p. 8.

⁶⁵ MALAMUD, A., *op. cit.*, p. 115.

barreras discriminatorias existentes entre ellos con el propósito de establecer un solo espacio económico”⁶⁶.

En este sentido, debemos señalar que la mayor parte de la doctrina destaca cinco etapas que conformarán dicho proceso de integración económica hasta su nivel máximo, aunque algunos autores incluyen también una sexta categoría inicial denominada *Acuerdo Preferencial* o *Zona de Preferencias*. Esta última, contempla que un país conceda determinadas ventajas a la comercialización de algunos productos procedentes de otro país o de un grupo de estos y es considerada por autores como BALASSA y MOAVRO como una forma de integración sin mayor importancia debido a su corto alcance⁶⁷.

El propio economista húngaro, BALASSA, es quien realiza una teoría de la integración económica que se ve confirmada por estas cinco etapas, que han sido adoptadas por gran parte de la doctrina y que incluyen las diferentes fases que demandará un proceso de integración para alcanzar su más alto nivel⁶⁸. Las cinco etapas apuntadas, por el señalado autor y por otros, como el caso de TUGORES, incluyen la siguiente distinción: una *Zona de Libre Comercio*, una *Unión Aduanera*, un *Mercado Común*, una *Unión Económica* (y monetaria) y una *Comunidad Económica o Integración Económica Total*⁶⁹.

Podemos definir a la Zona de Libre Comercio como la eliminación de aranceles por parte de todos los miembros que la conforman hacia los productos originarios de la propia zona, conservando al mismo tiempo, los aranceles con los no miembros y la adopción de políticas comerciales con terceros países de forma independiente.

Por otra parte, en la Unión aduanera, los países que la conforman no sólo eliminarán las barreras arancelarias entre los miembros, sino que también acordarán un arancel externo

⁶⁶ COHEN ORANTES, I., “El concepto de integración”, *Revista de la CEPAL*, 1981, p. 149.

⁶⁷ PETIT PRIMERA, J., G., “La teoría económica de la integración y sus principios fundamentales”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 2014, Vol. XX, 1, pp. 140-141

⁶⁸ BALASSA, B., *Teoría de la integración económica*, Biblioteca Uteha de Economía, México, D.F, 1964, p. 2.

⁶⁹ TUGORES, J., *Economía Internacional. Globalización e integración regional*, sexta edición, McGraw-Hill, Madrid, 2013, pp. 110-111 .

común, adoptando una política comercial externa en conjunto con relación a terceros países⁷⁰.

Según KRUGMAN, “La diferencia entre un Área de Libre Comercio y una Unión Aduanera es, en pocas palabras, que la primera es políticamente sencilla, pero un quebradero de cabeza administrativo, mientras que la segunda es lo contrario”⁷¹. Es decir, que en el caso de la Unión Aduanera la administración de los aranceles es relativamente sencilla, ya que los bienes los pagarán al ingresar en la unión y luego podrán ser trasladados libremente entre los países que la conforman. El problema aquí radica en las negociaciones para la adopción del arancel externo común, ya que estos deberán ser los mismos en cualquier punto de ingreso a la unión, conformando así un único territorio aduanero. En cambio, en la Zona de Libre Comercio se evitarán dichas complejas negociaciones, pero por otra parte se requerirá una mayor carga burocrática, ya que los bienes para poder trasladarse sin cargo deberán acreditar ser realmente producidos en el país de origen, pudiendo generar esto un importante obstáculo al comercio⁷².

Al referirnos al siguiente nivel en la integración económica y el señalado como objetivo fundamental a ser alcanzado por MERCOSUR, el Mercado Común, debemos decir que el mismo implicará la existencia de la ya desarrollada Unión Aduanera, pero que además de la efectiva libre circulación de bienes y servicios, deberá incluir la de capitales y también la de trabajadores dentro de los países que lo integren. Como subraya MALAMUD, “tal avance requiere la adopción de una política comercial común y suele acarrear la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones nacionales”⁷³.

⁷⁰ PETIT PRIMERA, *op. cit.*, pp. 140-141

⁷¹ KRUGMAN, P., R., OBSTFELD, M., *Economía Internacional: teoría y política*, 7ª Ed., Pearson Educación S.A, Madrid, 2006, p. 249.

⁷² Ibid.

⁷³ MALAMUD, A., “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Norteamérica*, año 6, Nro. 2, 2011, pp. 220-221.

Por su parte, la Unión Económica es un Mercado Común que también implica la coordinación de las políticas económicas entre los miembros, la unificación de las instituciones pertinentes y hasta la adopción de una política monetaria común. Por último, la Integración Económica Total supondrá el máximo nivel de integración y comprenderá de esta forma la conformación de un único país.

1. Conformación del Mercado Común.

Pese a lo que el propio nombre de la Organización sudamericana indica, Mercado Común del Sur, y al claro objetivo plasmado en su Tratado constitutivo (el de Asunción), debemos destacar que el proceso de integración a nivel económico se encuentra entre una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera. En este sentido, es importante señalar que no existe una opinión única acerca de la denominación específica de la etapa en la cual se encuentra MERCOSUR.

Pese a esto, existe una denominación instaurada, la cual es adoptada sobre todo desde la Organización, acompañada por algunos autores y por los operadores comerciales que actúan en el marco de la misma, que define a MERCOSUR como una Unión Aduanera incompleta o imperfecta⁷⁴.

Quienes sostienen esta distinción lo hacen considerando que MERCOSUR ha superado ya la etapa de Zona de Libre Comercio y que se encuentra en un proceso de perfeccionamiento de la Unión Aduanera, que al no haber llegado a completarse, se le puede definir como una incompleta o imperfecta. En esta línea de pensamiento encontramos a autores como BASALDUA⁷⁵, PEREZ OTERMIN⁷⁶, RUA BOIERO,

⁷⁴ CARDONA MONTOYA, G., “¿Es Mercosur una Unión Aduanera Imperfecta? Análisis conceptual y aplicado de la realidad y el potencial de la integración entre los países del Cono Sur”, *Escenarios: Empresa y Territorio*, 2013, No.2, p. 58.

⁷⁵ BASALDUA, R., X., “El Mercosur y las etapas de la integración”, *Revista El Derecho*, Buenos Aires, 160, 1994, pp. 828-835.

⁷⁶ PÉREZ OTERMÍN, J., *El Mercado Común del Sur - Desde Asunción a Ouro Preto*, Montevideo, 1995.

EGUIVAR Y FELDMAN⁷⁷. Esta imperfección encuentra su origen en las diversas “perforaciones” que existen sobre el arancel externo común, actuando como excepciones por parte de los Estados miembros e imposibilitando que la misma se termine desarrollando eficazmente.

Por otra parte, otros de los inconvenientes que surgen es el pago de un doble arancel por parte de determinados productos, que ingresan a través de un determinado Estado miembro y, al moverse dentro del Bloque, vuelven a tener que abonarlo debido a la falta de coordinación de los procedimientos aduaneros.

Para intentar resolver estas dificultades ha sido creado el Código Aduanero Común, que se propone eliminar estos inconvenientes para llegar a la libre circulación de bienes originarios del Bloque y al *tratamiento uniforme* hacia los productos extra-zona⁷⁸.

Otros autores señalan que la idea de caracterizar a una Unión Aduanera como incompleta o imperfecta no cuenta con gran sentido práctico. En efecto, como destaca CARDONA, “técnicamente, desde el sentido que le dan el GATT (1947), la Comisión Europea (2008) o BALASSA (1964), la calidad de “imperfección” en las Uniones Aduaneras no tiene sentido práctico. O sea, convertirse en una Unión Aduanera implica un cambio significativo para los Estados, particularmente desde la dimensión de entes soberanos (CARDONA, 2012). Por lo tanto, desde esta perspectiva, o se configura o no se configura una Unión Aduanera. No hay términos medios”.

Desde esta postura, en la que también podemos incluir a VALVERDE⁷⁹, deberíamos considerar a MERCOSUR posiblemente como una Zona de Libre Comercio efectiva, que está en el proceso de avanzar hacia una Unión Aduanera. De todos modos, como subraya también CARDONA, “ahora, si bien, desde una interpretación fundamentalmente económica y jurídica, las Uniones Aduaneras no se pueden gradar, es sensato pensar que insistir en la idea de reconocer la existencia de una Unión Aduanera

⁷⁷ RUA BOIERO, R., EGUIVAR, L., FELDMAN, G., “Mercosur. Un camino sin retorno”, *La Ley*, Buenos Aires, 1995, pp. 29-107.

⁷⁸ VALVERDE CHAVES, J., *El MERCOSUR: ¿Área de libre comercio o unión aduanera?*, Universidad Nacional de Costa Rica, p. 13.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 14.

imperfecta responde a alguna racionalidad, probablemente no comercial, que la justifica”⁸⁰.

Más allá de estas diferencias que puedan surgir en cuanto a la denominación sobre la etapa en la que MERCOSUR se encuentra, lo interesante es señalar que pese a lo ambicioso del proyecto inicial, apuntando al Mercado Común, en la actualidad nos encontramos con una Organización que ha logrado instaurar únicamente una Zona de Libre Comercio (aunque con alguna excepción que apuntaremos a continuación) y que ha dado algunos pasos, más en la teoría que en la práctica, hacia la conformación de la Unión Aduanera.

Como ya hemos visto anteriormente, algunas de las diferencias entre la Zona de Libre Comercio y la Unión Aduanera son que esta última genera *condiciones más transparentes* de acceso a los mercados, bajando costos de transacción y avanzando en la conformación del *mercado interior ampliado*. Por dichos motivos, establecerla requiere la conformación de una *estructura de protección común*, de la coordinación de ciertas prácticas e instituciones que la regulen, y hasta de unos mecanismos que distribuyan la renta arancelaria⁸¹.

Según señala el Prof. BOUZAS, “un problema clave del MERCOSUR hoy no es que se trate de una Unión Aduanera “incompleta”, sino que es también una precaria Área de Libre Comercio. Dicha precariedad no proviene del hecho de que aún subsistan excepciones (como el azúcar o los automóviles), sino de la inestabilidad en las reglas de acceso a los mercados, la parálisis en el tratamiento de una serie de restricciones no-tarifarias con efectos distorsionantes sobre el comercio y la ineficacia normativa”⁸².

Además, este autor destaca, también, que la simplificación del debate entre el Área de Libre Comercio, como una forma más “*superficial*” de la integración, y la Unión Aduanera, como una más “*profunda*”, sólo servirá para confundir el verdadero contenido importante, que es el que nos permitirá calificar la efectividad del proceso de integración.

⁸⁰ CARDONA MONTOYA, G., *op. cit.*, p. 58.

⁸¹ BOUZAS, R., “MERCOSUR: ¿crisis económica o crisis de la integración?”, *notas preparadas para el Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el MERCOSUR*, p. 5.

⁸² *Ibid.*

De este modo, como BOUZAS señala y que desde este trabajo apoyamos, los países miembros de MERCOSUR parecen utilizar los intentos por instaurar una Unión Aduanera como forma de demostrar su interés por seguir avanzando en la integración, cuando realmente, por otro lado están tomando acciones que contradicen dicho objetivo. En este sentido, podemos destacar tanto al régimen de reducción transitoria del arancel externo común, como a las diferentes excepciones que lo perforan constantemente, a la falta de coordinación a nivel de aduanas e instituciones, a las barreras no arancelarias existentes y a los diferentes intentos de algunos miembros por flexibilizar la “cláusula 32” (Decisión CMC 32/00) referente a la negociación conjunta de acuerdos comerciales con terceros países u Organizaciones.

El Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) destaca en la misma línea que: la Unión Aduanera resulta imperfecta e ineficiente en términos del desarrollo competitivo, con aranceles elevados e incluyendo múltiples perforaciones del arancel externo común. Por otra parte, el relacionamiento externo del MERCOSUR es débil, cuenta con pocos acuerdos comerciales, contando con un mecanismo decisorio interno lento y divergencia en los objetivos de inserción internacional. Finalmente, señala que el espacio intrazona continúa presentando dificultades de acceso y escasa integración, con armonización regulatoria limitada, barreras al ingreso de bienes y servicios, políticas sociales y sectoriales divergentes que distorsionan la competitividad y sectores fuera del libre comercio o comercio administrado⁸³.

A la luz de estas consideraciones podemos afirmar que, lejos de estar camino a alcanzar el Mercado Común del proyecto inicial, MERCOSUR avanza muy lentamente hacia una Unión Aduanera, que por momentos parece más una obligación del propio proceso, que un verdadero deseo de los países miembros. Además, teniendo en cuenta los conceptos desarrollados en el apartado A del presente *Capítulo*, si con la afinidad político-ideológica alcanzada en el periodo 2005-2015 no se han logrado avances realmente significativos en este sentido, en nuestra opinión, será sumamente difícil que estos puedan generarse a corto plazo.

⁸³ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, “Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario”, *Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe*, 2019, pp. 9-10.

2. Efectividad de la Organización según indicadores.

Luego de analizar la situación de MERCOSUR en relación a la conformación del Mercado Común, siendo esta, como señalábamos, el principal objetivo de la Organización, nos enfocaremos en otros dos aspectos del Preámbulo del Tratado de Asunción, que consideramos también de gran importancia.

Haciendo directa referencia a dicho Tratado constitutivo, queremos detenernos en la primera parte del mismo, donde los Estados miembros señalan “que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”.

En este sentido, intentaremos analizar de una manera concreta la evolución de los países miembros de la Organización en estos aspectos, recurriendo a tres indicadores que entendemos pertinentes para llevar a cabo la tarea.

A la hora de abordar la cuestión de los procesos de desarrollo económico, utilizaremos por un lado el crecimiento del Producto Bruto Interno (en adelante, PBI) anual⁸⁴, y por

⁸⁴ Definición Banco Mundial: El PIB a precio de comprador es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. Los datos se expresan en moneda local a precios corrientes. Las cifras en dólares del PIB se obtuvieron convirtiendo el valor en moneda local utilizando los tipos de cambio oficiales de un único año. Para algunos países donde el tipo de cambio oficial no refleja el tipo efectivamente aplicado a las transacciones en divisas, se utiliza un factor de conversión alternativo.

el otro, el Ingreso Nacional Bruto (en adelante, INB) per cápita o PBI per cápita⁸⁵, que nos ayudarán a observar cómo ha sido el crecimiento económico de los países miembros, antes y durante el proceso de integración. Por otra parte, para analizar la justicia social con la que se lleva a cabo dicho proceso, utilizaremos el Índice de GINI⁸⁶, que nos permitirá observar la evolución de las desigualdades en los países que conforman MERCOSUR.

Los datos arrojados en las tablas 1 y 2, como ya hemos destacado, son indicadores que entendemos nos permiten analizar, en parte, la aceleración de los procesos de desarrollo económico que los países que integran MERCOSUR pretendían fomentar con su conformación.

De tal modo, podemos comprender observando los datos arrojados en las tablas señaladas, que los países de la Organización, luego de la conformación de la misma, han visto un interesante incremento tanto de su PBI anual como de su INB per cápita.

En el período 1991/92 - 1997/98 todas las economías del Bloque han reflejado un importante crecimiento, duplicando y hasta triplicando sus cifras, el mismo, se vio limitado también en los cuatro miembros para el período 2001-03, momento en el cual la crisis económica llegaría primero a Brasil, luego a Argentina y finalmente tanto a

⁸⁵ Definición Banco Mundial: El INB per cápita (anteriormente PIB per cápita) es el ingreso nacional bruto convertido a dólares de los Estados Unidos mediante el método Atlas del Banco Mundial, dividido por la población a mitad de año. El INB es la suma del valor agregado por todos los productores residentes más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valuación del producto más las entradas netas de ingreso primario (remuneración de empleados e ingreso por propiedad) del exterior. El INB, calculado en moneda nacional, generalmente se convierte a dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio oficial para comparaciones entre economías, aunque se aplica un tipo alternativo cuando se considera que el tipo de cambio oficial difiere, por un margen excepcionalmente amplio, del tipo de cambio que en efecto se aplica a las transacciones internacionales. Para suavizar las fluctuaciones de precios y tipos de cambio, el Banco Mundial utiliza un método Atlas especial de conversión. Esto aplica un factor de conversión que promedia el tipo de cambio de un año dado y los dos años anteriores, ajustados por diferencias en la tasas de inflación del país y, en el año 2000, los países del Grupo de los Cinco (Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido). A partir de 2001, estos países incluyen los Estados Unidos, la eurozona, Japón y el Reino Unido.

⁸⁶ Definición Banco Mundial: El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

Paraguay como a Uruguay, reflejando de alguna forma la dependencia que la Organización ya había generado entre sus miembros.

A partir de ese período de retroceso, dichos indicadores comenzaron a recuperarse alcanzando para el período 2011-17 sus picos más altos de crecimiento económico. En los últimos años, acorde a la circunstancia internacional, estas cifras se han mantenido de manera estable, con alguna pequeña tendencia a la baja, que ahora, con una crisis mundial de por medio, restará ver como el Bloque será afectado por tales acontecimientos.

En relación con ello, nos gustaría mencionar que, por lo que se refiere al período 1989/90 - 1990 (es decir, antes de la conformación del MERCOSUR), y como una forma de contrastar este crecimiento con el alcanzado a partir de la gestación del proceso de integración, debemos subrayar que salvo el caso de Brasil (quien mantuvo una similar tendencia en cuanto al PBI), el resto de miembros tuvo un exponencial crecimiento en ambos indicadores.

Pese a que no sería acertado extraer conclusiones definitivas acerca de que la aceleración en los procesos de desarrollo económico que pretendían los integrantes de MERCOSUR, efectivamente se haya concretado debido a la conformación del proceso. Si es interesante observar, que basándonos en las dos variables utilizadas dentro del período analizado, podemos afirmar, que desde la creación de la Organización se ha dado un importante crecimiento en las economías de sus países miembros.

Por lo que se refiere a la cuestión sobre la justicia social, vinculada al índice de GINI (tabla 3) como una forma de intentar evaluarla, podemos afirmar que no han habido cambios considerables en el período de vida de la Organización (ver tabla 3). En el caso de Argentina y Brasil, se ha logrado mejorar el indicador de una forma escasa, en el caso de Uruguay se ha hecho de una forma casi imperceptible y en el de Paraguay directamente el índice ha empeorado.

En este sentido, si bien la obtención de los datos es bastante más limitada que en el primer caso, entendemos que el resultado arroja el reflejo de lo que ya hemos señalado anteriormente en este mismo trabajo. Es decir, MERCOSUR surge como una Organización estrictamente de carácter económico-comercial, dejando otro tipo de

aspectos, como el social y el político, por fuera de sus Tratados constitutivos, e imposibilitando el efectivo alcance del proceso de integración en estas áreas, que, desde nuestra opinión, entendemos de vital importancia.

Desarrollo económico, crecimiento:

Tabla 1 - Crecimiento PBI anual (miles de millones de dólares).

Argentina:	Brasil:	Paraguay:	Uruguay:
76,962 (1980)	235,025 (1980)	4,448 (1980)	10, 163 (1980)
76,637 (1989)	461,952 (1990)	5,812 (1990)	9,299 (1990)
298,948 (1998)	883,2 (1997)	9,965 (1997)	25,386 (1998)
97,724 (2002)	507,962 (2002)	7,196 (2002)	12,046 (2003)
530,163 (2011)	2,616 billones (2011)	40,277 (2014)	59,53 (2017)
642,696 (2017)	1,86 billones (2019)	38,145 (2019)	56,046 (2019)
449,663 (2019)			

* Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial. Véase: <https://datos.bancomundial.org/>

Tabla 2 - INB/PBI per cápita (en miles de dólares).

Argentina:	Brasil:	Paraguay:	Uruguay:
2.910 (1980)	2.200 (1980)	No datos	2.870 (1980)
2.930 (1989)	2.730 (1990)	No datos	2.840 (1990)
8.150 (1997)	5.020 (1997)	1.680 (1995)	7.260 (1999)
3.370 (2004)	2.980 (2003)	1.230 (2003)	4.130 (2004)
13.120 (2017)	12.790 (2013)	5.780 (2014)	15.830 (2014)
11.200 (2019)	9.130 (2019)	5.510 (2019)	16.230 (2019)

* Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial. Véase: <https://datos.bancomundial.org/>

Justicia social/desigualdades:

Tabla 3 -Índice de Gini.

Argentina:	Brasil:	Paraguay:	Uruguay:
46,8 (1991)	60,5 (1990)	40,8 (1990)	40,2 (1991)
41,4 (2018)	53,9 (2018)	46,2 (2018)	39,7 (2018)

* Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial. Véase: <https://datos.bancomundial.org/>

CAPÍTULO IV - HACIA EL FUTURO

En este último *Capítulo* nos centraremos en analizar las dificultades que presenta el funcionamiento de MERCOSUR, y, sobre todo, en lo vinculado al modelo de Organización utilizado por el Bloque sudamericano. De este modo, presentaremos un primer apartado (A) en el que detallaremos algunas críticas al proceso de integración, que desde este trabajo entendemos son las más trascendentes y que en su mayoría han sido ya desarrolladas en distintos momentos del mismo. En el segundo apartado (B), realizaremos algunas propuestas de posibles modificaciones al modelo actual, intentando dar respuestas a las críticas enumeradas en primera instancia y con el objetivo de solucionar dichas falencias. Para poder conformar tales propuestas, tomaremos como ejemplo para alguna de las mismas a la Unión Europea (en adelante, UE), entendiendo que esta Organización es el modelo de referencia en la materia y que no hacerlo, desde nuestra opinión, sería desaprovechar la basta y rica experiencia del proceso de integración europeo. Pese a esto, entendemos que las realidades de ambas regiones son muy diferentes, por lo tanto, pretendemos no caer en la sencillez de simplemente imitar aspectos de esta Organización, sino que intentar adaptarlos, para de

esa forma incorporarlos en MERCOSUR, con el objetivo de solucionar las dificultades que presenta el proceso de integración sudamericano.

A - Críticas al modelo MERCOSUR.

Tal y como hemos detallado, luego de lo desarrollado en los *Capítulos* anteriores del presente trabajo, hemos detectado una serie de falencias en MERCOSUR que, desde nuestra opinión, atentan contra el eficaz funcionamiento de la Organización, interfiriendo y evitando que la misma pueda alcanzar sus objetivos. Estas falencias o críticas serán agrupadas en cuatro categorías, a saber:

- El excesivo carácter intergubernamental de la Organización;
- Sus escasos avances a nivel de integración económica y la falta de solidez institucional como uno de sus motivos;
- El carácter estrictamente económico-comercial de la Organización y la no delimitación de sus competencias;
- La falta de eficacia directa e inmediata de su normativa y la dificultad que presenta la incorporación de la misma.

1- Excesivo carácter intergubernamental de la Organización.

Este aspecto, el cual ha sido desarrollado en diversos momentos del presente trabajo, será una de las principales críticas que le realizaremos al modelo de Organización utilizado por MERCOSUR. Dentro del mismo, queremos incluir otros conceptos, también ya desarrollados en el *Capítulo III*, tales como la Diplomacia Presidencial, la necesidad del consenso a la hora de adoptar las decisiones y la alta dependencia que todos estos factores generan sobre la directa relación entre los propios mandatarios o los intereses de los diferentes gobiernos de turno.

Esta realidad, desde nuestra opinión, es una de las grandes dificultades a la hora de avanzar en el proceso de integración, debido a que las diferentes coyunturas internas de cada uno de los miembros afectarán directamente a la posibilidad de profundizar en

dicho proceso, haciendo que el mismo dependa directamente de que las voluntades de estos vayan en la misma dirección.

Como en esta misma línea destaca el Prof. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, “el riesgo principal para el éxito de los sistemas de integración ensayados hasta ahora en América Latina y que debería evitarse en el MERCOSUR, radica en el carácter exclusivamente intergubernamental de sus órganos. Ello pone en manos exclusivas de los gobiernos el control, el ritmo del proceso de integración, en vez de que este ritmo responda a una dinámica propia”. Según el mismo autor, la no existencia de instituciones supranacionales en el MERCOSUR se debe entre otros factores, a la fuerte tradición presidencialista de sus miembros y a un arraigado apego a la noción de soberanía por parte de estos⁸⁷. Según BERNAL-MEZA, “es necesario democratizar la integración, para que ésta sea parte natural, y ser sentida como tal, por las respectivas sociedades nacionales civiles y políticas, ya que los presidentes no tienen por que ser “el órgano comunitario del Mercosur”. Los temas de Mercosur no forman parte del debate partidario en los Estados miembros, porque los Poderes Ejecutivos han monopolizado Mercosur”⁸⁸.

Por otra parte, como ya hemos desarrollado anteriormente, y como bien subraya MARTÍNEZ PUÑAL, esta adopción de disposiciones mediante el consenso de los Estados, los cuales actuarán según sus propios intereses, conformarán unas decisiones por parte de la Organización que no irán más allá de una especie de “*coordinación de entendimientos*” entre sus miembros⁸⁹.

Dicho consenso, requiriendo la presencia de todos los Estados parte de la Organización, también permite la posibilidad de generar una especie de “crisis de la silla vacía”, como ha sucedido recientemente con la decisión de Argentina, al retirarse de determinadas negociaciones de nuevos acuerdos e imposibilitando de esta forma que la Organización pueda seguir avanzando en las mismas.

⁸⁷ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., “El abogado frente a los aspectos del Derecho Internacional Público”, *El papel del abogado en el Mercosur*, Comisión de publicaciones del Colegio de Abogados del Uruguay, Montevideo, 1993, p. 65.

⁸⁸ BERNAL-MEZA, R., “Institucionalización del Mercosur”, *Mercosur: desafío político*, Eds. D. W. BENECKE y A. LOSCHKY, Buenos Aires, 2001, pp. 76-77.

⁸⁹ MARTÍNEZ PUÑAL, *op. cit.*, p. 408.

2 - Los escasos avances en cuanto a la integración económica y la falta de solidez institucional como uno de sus motivos.

Conforme se ha desarrollado en el *Capítulo III* del presente trabajo, el objetivo del Mercado Común para el proceso de integración sudamericano se encuentra aún muy lejos. Según hemos analizado, el mismo es considerado desde algunos sectores como una Unión Aduanera imperfecta o incompleta, y desde otros, con los que estamos más de acuerdo, como una Zona de Libre Comercio plena (aunque con alguna excepción ya destacada) que cuenta con algunos matices de Unión Aduanera.

En relación con los escasos avances que la Organización ha podido lograr en este sentido, desde este trabajo entendemos que la falta de solidez institucional de MERCOSUR es uno de los grandes motivos que impiden que el proceso sudamericano avance correctamente hacia un mayor grado de integración económica.

De este modo, podemos destacar que una estructura institucional de naturaleza *simple, pragmática, flexible y abierta* podrá ser conveniente a la hora de instalar una Zona de Libre Comercio, pero al necesitar avanzar hacia nuevas fases en la integración, dichas características podrán representar una importante traba para la Organización, generando, como en el caso de MERCOSUR, que la misma no esté logrando alcanzar dichos objetivos⁹⁰.

Según sostiene MARTÍNEZ PUÑAL, “el MERCOSUR se concibe como una realidad duradera y por ello, desde su perspectiva institucional, se exige contar, pues, con una estructura institucional y normativa cada vez más eficaz, gracias a la cual se pueda velar por la conservación, continuidad y profundización del proceso integracionista”⁹¹.

En esta misma línea, subraya DE LA BALZE que “los límites a la acción unilateral que impondría el marco institucional serían la mejor garantía de la continuidad y de la legitimidad del proyecto de integración regional. Sin ese marco institucional, el

⁹⁰ MARTÍNEZ PUÑAL, *op. cit.*, p.94.

⁹¹ *Ibid.*, p. 97.

proyecto interregional tendrá “patas cortas” y estará siempre expuesto a los vaivenes de un futuro vendaval económico o político”⁹².

A la luz de dichos aportes, entendemos que el proceso de integración del Cono Sur no está cumpliendo con la evolución necesaria de su estructura institucional, la cual consideramos imprescindible para poder seguir avanzando en la integración, en este caso económica, de sus miembros.

3 - El carácter estrictamente económico-comercial de la Organización y la no existencia de una delimitación en sus competencias.

Durante varios pasajes de nuestro trabajo hemos destacado, haciendo referencia a varios autores, el surgimiento de MERCOSUR como una Organización de carácter estrictamente económico-comercial. También, hemos abordado dentro del *Capítulo II*, referido a la evolución que ha tenido la Organización en cuanto a sus objetivos, que la misma, por intermedio de determinados programas y decisiones adoptadas ha intentado extender su campo de acción hacia otros terrenos más allá del señalado.

En este sentido, la Profa. NOODT TAQUELA destaca, como un importante aspecto a tener en cuenta en MERCOSUR, la falta de delimitación de competencias entre la Organización y sus Estados miembros⁹³, generando de este modo que cualquier materia pueda ser abordada por la misma. Desde este trabajo, entendemos que esta falta de delimitación en las competencias y ese surgimiento como una Organización de carácter estrictamente económico-comercial, han generado que, pese a la intención de MERCOSUR por extender su marco de acción a otros aspectos, como el social y el político, los mismos hayan sido abordados de manera poco eficaz.

A la luz de tales acontecimientos, queremos remarcar, a modo de ejemplo, lo abordado anteriormente en cuanto al desarrollo económico con justicia social predicado por la Organización en el Preámbulo de su Tratado constitutivo. Dicho concepto es destacado por los países signatarios como uno de los fines de la Organización, pero, sin atribuirle a

⁹² DE LA BALZE, F., “El destino Mercosur: entre la unión aduanera y la “integración imperfecta””, *El Futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, 2000, p. 52.

⁹³ NOODT TAQUELA, *op.cit.*, p. 12-16.

la misma las competencias necesarias para poder intentar alcanzarlo. En relación con ello, presentamos en el *Capítulo III* la evolución del Índice de Gini de los países miembros, demostrando desde nuestra opinión, los escasos o nulos avances que la Organización a generado en la cuestión abordada.

En relación con ello, nos parece interesante lo señalado por el Prof. WOLKMER, según el cual para que exista una auténtica integración es necesario, no solo generar sólidas bases económicas, sino que también políticas, culturales y jurídicas, así como ciertos mecanismos que ayuden a homogeneizar las identidades nacionales. Asimismo, este autor subraya que los procesos de integración pueden tener en un primer momento un carácter más económico, pero que luego estos tenderán a avanzar en dirección hacia otros intereses. En este sentido, consideramos que destaca el Comunicado Conjunto de Ouro Preto (17 de diciembre de 1994), el cual proclama: “el proyecto de integración del MERCOSUR, trasciende los aspectos meramente comerciales y económicos, abarcando un creciente número de áreas, tales como la educación, la cultura, la ciencia y tecnología, la justicia, el medio ambiente, la infraestructura física y las comunicaciones”⁹⁴.

En este sentido, desde este trabajo entendemos que dichos esfuerzos por parte de la Organización en el afán de intentar abarcar aspectos más allá de los económicos-comerciales, se han visto perjudicados por la falta de definición de competencias anteriormente señalada en los Tratados constitutivos de MERCOSUR y por la escasa existencia de una estructura institucional sólida referida a este tipo de materias que esto termina generando.

4 - La falta de eficacia directa e inmediata de la normativa MERCOSUR y la dificultad que presenta la incorporación de la misma.

Según hemos abordado anteriormente en nuestro trabajo, más precisamente en el *Capítulo II* del mismo, el Derecho derivado de MERCOSUR no cuenta con eficacia directa e inmediata, por lo tanto las normas que no regulan específicamente cuestiones

⁹⁴ WOLKMER, A., C., “Integración y Derecho Comunitario Latinoamericano”, *La Democracia en Latinoamérica (Cátedra Francisco Suárez)*, Nro. 33, Universidad de Granada, 1999, p. 233.

de funcionamiento de la Organización (estas, como ya hemos visto, podrán entrar en vigor directamente desde su aprobación) deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos de los países miembros, dejando en última instancia la cuestión en manos de cada Estado.

De este modo, FELDSTEIN y SCOTTI destacan que, “existen aún serios obstáculos para la elaboración, incorporación, puesta en vigor y eficacia de las normas MERCOSUR, ya sean éstas de derecho constitutivo o derivado. En efecto, la ausencia de aplicabilidad inmediata y efecto directo de las normas emanadas de los órganos del esquema, así como las asimetrías constitucionales en cuanto al tratamiento de las relaciones derecho interno - derecho internacional son serios impedimentos para la consolidación del proceso de integración”.

Las mismas autoras consideran a la revisión de este mecanismo de incorporación de normativa como una tarea urgente para el proceso de integración del Cono Sur, la cual debe ser afrontada seriamente por los Estados miembros si su verdadera voluntad va en dirección al fortalecimiento de la Organización⁹⁵.

Por otra parte, según MARTÍNEZ PUÑAL, “los bloques económicos regidos por el Derecho de la Integración, entre ellos el de MERCOSUR, carecen de mecanismos e institutos jurídicos propios capaces de garantizar la primacía y aplicabilidad directa de las normas elaboradas por sus instituciones, habida cuenta de que los Estados por los que están integrados no consienten en delegar poderes a entidades de naturaleza supranacional.⁹⁶” También, el propio autor reitera que la Organización sudamericana no cuenta con la adecuada estructura institucional para desempeñarse de forma segura en cuanto a la adopción de normas jerárquicamente superiores a las de carácter estatal, contando con aplicación inmediata y efecto directo, o al menos presentando una ágil y transparente incorporación en los ordenamientos internos de sus miembros⁹⁷.

⁹⁵ FELDSTEIN y SCOTTI, *op. cit.*, p. 305-306.

⁹⁶ MARTÍNEZ PUÑAL, *op. cit.*, p. 409.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 74.

B - Propuestas de cambios en la Organización.

En este segundo apartado del último *Capítulo* y luego de lo desarrollado a lo largo de nuestro trabajo, intentaremos proponer una serie de modificaciones en la Organización con el objetivo de poder solventar las críticas anteriormente planteadas. Dichas propuestas de cambio también estarán agrupadas en cuatro categorías, a saber:

- La implementación de una reforma en los Tratados constitutivos que regule de mejor manera los objetivos, principios y las competencias de MERCOSUR;
- Generar equilibradamente las tres facetas o lógicas que interactuarán dentro de la Organización (la intergubernamental, la democrática y la supranacional);
- Avanzar decididamente en la integración económica, incluyendo también aspectos políticos y sociales;
- Realizar una reestructuración del sistema jurídico de MERCOSUR.

1 - Implementación de una reforma en los Tratados constitutivos, regulando más claramente los objetivos, los principios y las competencias de la Organización.

Han sido objeto de estudio durante la realización de este trabajo de investigación los objetivos de MERCOSUR, surgiendo del análisis de los mismos la escasa amplitud de estos y la falta de efectividad por parte de la Organización a la hora de alcanzarlos. A la luz de tales interpretaciones, entendemos de vital importancia, como un primer paso en la reestructuración del proceso de integración, una reforma de sus textos fundacionales. Dicha reforma, deberá incluir una mejor y más amplia delimitación de estos objetivos, unos principios o valores que regirán el accionar de la Organización y una correcta delimitación y atribución de competencias que le permita a MERCOSUR, a través de su estructura institucional, actuar efectivamente en virtud de alcanzar sus fines.

En relación a esta redefinición y ampliación de los objetivos que proponemos, tomaremos como referencia el modelo de la UE, debiendo señalar de este modo, que en dicho proceso de integración el conjunto de objetivos representa una especie de *valores meta*, que son apreciados por los europeos y que incluyen conceptos como el denominado espacio de libertad, seguridad y justicia, el crecimiento equilibrado, la

igualdad entre hombres y mujeres, la estabilidad de precios, la lucha contra la exclusión social y la diversidad cultural, entre otros⁹⁸.

Estos conceptos o metas planteadas por la UE, en comparación con los incluidos en el Tratado de Asunción, delimitan de una forma completamente distinta los intereses de la Organización. En este sentido, podríamos decir que los mismos resultan, por un lado, si los tomamos individualmente como más específicos, y, por el otro, si lo hacemos en su conjunto, como mucho más amplios.

De todos modos, como bien destaca la Profa. MANGAS MARTÍN, “la amplitud de los objetivos no debe confundirse con una amplia atribución de competencias normativas para lograrlos. (...) Conviene, en efecto, que de la lectura de los valores y objetivos no se extraiga una conclusión apresurada en el sentido de creer que la Unión puede aprobar, sin más, normas para lograr esos objetivos”⁹⁹.

Por otra parte, consideramos importante destacar los principios y valores en los que se funda el proceso de integración europeo, por intermedio de los cuales se regirá a la hora de intentar alcanzar sus objetivos, valores que son comunes a la Unión y a sus Estados miembros, incluyendo conceptos como la dignidad humana, la democracia, la igualdad, la libertad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos. Gran parte de estos valores se encuentran, desde nuestra opinión, incluidos también dentro del proceso sudamericano, siendo los mismos impulsados sobre todo a través del funcionamiento de la Organización, en la creación de diferentes órganos, grupos de trabajo y del derecho derivado de MERCOSUR. De todos modos, entendemos de vital importancia que dichos valores o principios sean incluidos en los textos fundamentales de la Organización, para que de esa forma, puedan regir de mejor manera el funcionamiento de la misma en virtud de alcanzar las metas planteadas.

Como destaca la Profa. MANGAS MARTÍN, en el caso de la UE “la idea es que esos conceptos son los presupuestos esenciales del sistema en los que se inspira el proceso jurídico-político y a los que se debe subordinar. (...) El significado último del compromiso con unos valores es que la construcción europea no se limita al progreso

⁹⁸ MANGAS, A., LIÑÁN, D., *op. cit.*, p. 51.

⁹⁹ *Ibid.*

económico, sino que su objetivo es crear un espacio de paz, como ha reiterado en numerosas ocasiones el Parlamento Europeo”¹⁰⁰.

Por otra parte, el art. 7 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) señala que “la Unión velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias”. Más allá de lo antes señalado, este último concepto es, desde nuestra perspectiva, uno de los grandes cambios que debería implementar MERCOSUR a la hora de reformar sus textos fundamentales. Como se ha detallado, la consolidación de unos más amplios objetivos, la construcción de unos principios o valores comunes y la determinación de una correcta atribución de competencias, que contengan el funcionamiento de la Organización con la intención de alcanzar los fines planteados.

En relación con ello, entendemos también importante destacar, que en el caso la UE no es esta última quien cuenta con competencias *originarias*, sino que las mismas provienen de una *atribución* por parte de los Estados, quienes son los verdaderos titulares de estas y atribuyen su ejercicio, no las ceden completamente.

Esta atribución de competencias se da con la finalidad de que la Unión pueda alcanzar los *objetivos asignados*. De igual modo, las competencias que no le sean atribuidas corresponderá su ejercicio a los propios Estados, por intermedio de la denominada cláusula residual.

La UE tiene el *derecho* y la *obligación* de funcionar en el marco de las *competencias atribuidas* y los *objetivos asignados*. En esta misma línea, subraya MANGAS MARTÍN, “la Unión habrá de perseguir los objetivos asignados solo mediante las competencias atribuidas y no de cualquier otra forma: no tiene competencias generales”¹⁰¹.

Dichas competencias se distinguen, como es bien conocido, entre las exclusivas de la Organización, las compartidas con sus Estados miembros, las competencias de apoyo, de coordinación y de complemento (art. 2 del TFUE). Tanto las competencias

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.50.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 72.

exclusivas como las compartidas están determinadas de forma precisa, en el primer grupo, se encuentran: la regulación de la Unión aduanera, normas sobre competencia leal para el funcionamiento del mercado interior, la política comercial común, la política de gestión y conservación de recursos pesqueros y la política monetaria (art. 3 del TFUE). Por otra parte, dentro de las compartidas, podemos encontrar aspectos tales como: el mercado interior, la agricultura y la pesca, parte de la política social, la política de cohesión económica, social y territorial, la protección de los consumidores, investigación y desarrollo, medio ambiente, transportes, redes transeuropeas, el espacio de libertad, seguridad y justicia, la energía, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria (art. 4 del TFUE)¹⁰².

Las señaladas competencias además de tener un carácter limitado deben ser expresas, de modo que al utilizarlas, las instituciones de la UE estarán obligadas a justificar su atribución jurídicamente. Por otra parte, las mismas cuentan con un carácter específico, al ser especialmente cedidas para la realización de una determinada tarea, con un determinado fin y bajo unos determinados procedimientos. En última instancia podemos definir las como funcionales, ya que surgen para alcanzar unos objetivos concretos e irreversibles, dado que los Estados, luego de atribuírselas a la Organización deberán respetar su actuación al ejercerlas¹⁰³.

A la luz de los conceptos recientemente abordados y lo analizado acerca de MERCOSUR a lo largo del presente trabajo, entendemos que los Estados miembros de la Organización sudamericana deberán negociar y acordar unos más amplios y claros objetivos comunes, unos determinados valores y principios que los unan, para de ese modo, atribuirle las debidas herramientas a la estructura institucional del proceso de integración mediante una eficaz atribución de competencias.

2 - Generar equilibradamente las tres facetas que interactuarán dentro de la Organización (la intergubernamental, la democrática y la supranacional):

¹⁰² Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), véase: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 72-74.

Hemos resaltado en diferentes puntos del presente trabajo el excesivo carácter intergubernamental de MERCOSUR, en primera instancia, como una de las grandes particularidades del proceso de integración, y en segunda, como una de las críticas realizadas hacia el modelo de Organización utilizado.

En relación con ello, entendemos que, para poder limitar este excesivo aspecto en la Organización, que genera una conducción del proceso de forma casi exclusiva por parte de los Poderes Ejecutivos de sus miembros, será necesario balancear esta lógica con la inclusión de otras esferas de representación en la conformación y toma de decisiones de MERCOSUR.

En el caso de la UE, modelo que tomaremos como referencia, la conformación de su sistema institucional genera que cada institución defienda unos determinados intereses, a saber: el respeto al Derecho por parte del Tribunal de Justicia, los intereses generales de la Unión por intermedio de la Comisión y los de los Estados miembros a través del Consejo y el Consejo Europeo (conformados de forma intergubernamental), y finalmente los de los ciudadanos de la UE, por intermedio del Parlamento Europeo¹⁰⁴.

En este sentido, como bien destaca MANINI, “esta articulación del sistema institucional provoca la mezcla de tres lógicas institucionales diferentes en la Unión, a saber: la lógica Supranacional, que potencia a la Comisión en tanto que órgano independiente; la lógica intergubernamental, opuesta a la anterior y que privilegia los poderes del Consejo y del Consejo Europeo por ser los órganos representativos de los Estados; y la lógica democrática, que favorece la posición del Parlamento Europeo en tanto que institución elegida por sufragio universal”¹⁰⁵.

Con el objetivo de lograr limitar el carácter intergubernamental de MERCOSUR, desde este trabajo, proponemos incluir también dentro de la conducción de la Organización a las esferas democrática y supranacional como partes de dicho proceso. De este modo, entendemos que las dos principales acciones a realizar serían: por un lado, la generación de una institución de carácter supranacional (a semejanza de la Comisión Europea), ya

¹⁰⁴ RODRIGUEZ IGLESIAS y LÓPEZ ESCUDERO “Estructura institucional de la Unión Europea” en DIEZ DE VELASCO, M., *op. cit.*, p. 617.

¹⁰⁵ MANINI, P., *Les Communautés Européennes. L’Union Européenne, Paris, 1993*, p. 175.

sea modificando la naturaleza de alguna de las existentes o creando una nueva, y, por otro lado, la reestructuración del Parlamento del MERCOSUR, logrando que el mismo participe del proceso legislativo y concretando finalmente que su elección sea de forma directa a través del sufragio universal.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, quisiéramos señalar que una de las posibilidades que proponemos podría ser modificar la naturaleza del Grupo Mercado Común, transformándolo en una institución de carácter independiente respecto de los intereses particulares de los Estados miembros, siendo la misma encargada de velar exclusivamente por los de la Organización. Como en el caso de la Comisión Europea, esta institución debería estar conformada por nacionales de los Estados miembros, propuestos por los propios Gobiernos, pero que, en su actuación dentro de la misma, tanto a nivel individual como colectivo, no deberán representarlos. Dichos miembros no dependerían de ningún tipo de mantenimiento de confianza por parte de los Estados parte, ni del CMC (en el caso de MERCOSUR), ya que no tendrán la potestad de removerlos de su cargo, debido a que los mismos tendrán como objetivo fundamental el promover los intereses de la Organización, y no los de los Estados ni de sus particulares. En cuanto al segundo aspecto que hemos planteado, el referido a la democratización de MERCOSUR, entendemos desde este trabajo que el mismo será de gran importancia a la hora de acercar la Organización a los ciudadanos, haciendo que estos se sientan parte del proceso y puedan participar de forma activa en su construcción. Seguramente, la intención de conformar el Parlasur fue motivada por alguna de estas intenciones, pero la realidad, al menos desde nuestra opinión, refleja que la no concreción de una elección directa de sus integrantes en la mayoría de los Estados parte y la falta de competencias legislativas de la Institución, han generado el fracaso de la misma hasta el momento. El MERCOSUR, en este caso reflejado a través del Parlamento y lo referido a la elección de sus integrantes, no está instaurado en el debate político de los diferentes países que conforman la Organización, atentando directamente contra esa intención o ese deseo de democratizar el proceso de integración. En este sentido, como bien señala BERNAL-MEZA, haciendo referencia a la monopolización de MERCOSUR por parte de los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros, “los demás sectores políticos y

sociales nacionales deben advertir este problema y enfrentarlo, para resolverlo de tal forma que su propia integración en los procesos de formulación y toma de decisiones fortalezca, internamente, la propuesta de normas que contribuyan a profundizar los objetivos y la institucionalidad del proyecto”¹⁰⁶.

Desde nuestra perspectiva y como ya hemos destacado con anterioridad en este trabajo, estamos convencidos de que esta democratización de MERCOSUR sería de gran importancia en la profundización del proceso de integración. En relación con ello, como subraya MANGAS MARTÍN al respecto de la UE, “ya entonces, el Tribunal (de Justicia) afirmaba que el proceso de integración europea <<contempla a los pueblos>> y les convoca a participar en el mismo mediante <<la creación de órganos>> en los que los pueblos están llamados a colaborar. Desde los años sesenta era ya una <<Comunidad de pueblos y de Estados>> con doble legitimidad reconocida. Esta contribución del Tribunal fue fundamental para la fundamentación del sistema de integración”¹⁰⁷.

A la luz de los elementos señalados, creemos que la posibilidad de una correcta incorporación de participación ciudadana a través del Parlasur y la conformación de una institución que defienda exclusivamente los intereses del proceso, teniendo total independencia de los de sus Estados miembros, harán equilibrar este excesivo carácter intergubernamental que hoy criticamos en MERCOSUR.

3 - Avanzar decididamente en la integración económica, incluyendo también aspectos políticos y sociales.

Teniendo como base la planteada reforma en los Tratados constitutivos, que incluye una mejor y más correcta atribución de competencias, en conjunto con las tres esferas que participarán en la conducción del proceso, proponemos dar un paso más en la integración económica, incluyendo paralelamente aspectos políticos y sociales,

¹⁰⁶ BERNAL-MEZA, R., “Institucionalización del Mercosur”, *Mercosur: desafío político*, Eds. D. W. BENECKE y A. LOSCHKY, Buenos Aires, 2001, pp. 76-77.

¹⁰⁷ MANGAS, A., LIÑÁN., D, *op. cit.*, p. 48.

llevándolo a cabo mediante órganos sólidos, competentes y con las debidas potestades para actuar en dichas áreas.

Como detalla BERGAMASCHINE, “el rol diseñado por el Tratado de Asunción sobre las competencias de los órganos decisorios revela la fragilidad del sistema adoptado, al tiempo que manifiesta el aspecto comercial del proceso de integración del Cono Sur. Es por ello que se manifiesta una carencia institucional en la subregión puesto que el tratado originario del Cono Sur previó la formación de un mercado común pero no estableció las instituciones, las normas ni tampoco el ámbito material de actuación de los Estados miembros”¹⁰⁸.

De este modo, luego de las dos primeras propuestas realizadas desde este trabajo, entendemos que la Organización podría superar esta situación actual, logrando comprometerse en la efectiva implementación de la Unión Aduanera primero, para de esta forma, incluyendo progresos en aspectos políticos y sociales, lograr conformar el definitivo Mercado Común. Como hemos destacado, dichos avances podrían llevarse a cabo mediante las reformas planteadas, a través de órganos sólidos y con las debidas competencias para poder actuar conforme a alcanzar dichos objetivos.

En relación con ello, estamos convencidos de que estas instituciones, a la hora de transitar el camino hacia el Mercado Común, deberán tener como principal referencia al *espacio subregional*, dejando de lado esa excesiva preponderancia de los intereses nacionales que impera en la actualidad. Señala CIMADAMORE al respecto de dichas instituciones, “en la medida de lo posible, deberían estar más aisladas de las presiones de los grupos de intereses nacionales y de los recurrentes conflictos que rodean el trabajo cotidiano de los burócratas y funcionarios nacionales que gestionan el MERCOSUR”¹⁰⁹.

Por otra parte, BLOCH e IGLESIAS plantean que, para planificar sus estrategias empresariales, los operadores económicos que interactúan dentro de MERCOSUR, deberán estar convencidos de la perdurabilidad de sus derechos, no estando los mismos

¹⁰⁸ BERGAMASCHINE, J., “El MERCOSUR y la conformación de un mercado común: análisis de los presupuestos institucionales necesarios para la consolidación de la integración”, *Revista Jurídicas*, 11 (2), 2014, pp. 41-43.

¹⁰⁹ CIMADAMORE, C., “Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI”, *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, G. De Sierra, Buenos Aires, 2001, pp. 422-423.

vinculados a los intereses de los respectivos gobiernos de turno. De esta forma, “resultará necesario que todo lo concerniente al proceso de integración y a la apertura consecuente se convierta cada vez más en un tema de política de Estado, respetado por los diversos gobiernos que se sucedan en el poder, cualquiera fuere su color partidario”¹¹⁰.

En este sentido, la independencia, la solidez y la eficacia de las instituciones a la hora de gestionar todo lo relativo a la Unión Aduanera y el Mercado Común, generará nada más y nada menos que estabilidad en el proceso de integración y confianza por parte de estos actores u operadores económicos, que interactuarán dentro del mismo a la hora de desarrollar sus actividades.

Más allá de los aspectos estrictamente económicos-comerciales, desde este trabajo entendemos, que para transitar el camino hacia una efectiva y más profunda integración económica, también será de vital importancia que la Organización alcance otros aspectos trascendentes, como son los políticos y sociales.

A la luz de tales acontecimientos y volviendo a hacer referencia a la UE, debemos destacar que la misma ha sumado a su integración económica otros aspectos como la ciudadanía europea y el objetivo de que la Unión sea un espacio de libertad, seguridad y justicia¹¹¹. De este modo, como señalan RODRÍGUEZ y LÓPEZ ESCUDERO, “el objetivo del espacio de libertad, seguridad y justicia ha supuesto la atribución de competencias por parte de los Estados de la Unión Europea que superan la integración económica y que tienen una clara naturaleza política, aunque es cierto que este objetivo se estableció inicialmente como una consecuencia de la eliminación de fronteras físicas, realizada en el marco del mercado interior”¹¹².

En el caso de MERCOSUR, entendemos que será sumamente importante que los Estados parte sean capaces de negociar y acordar determinados intereses comunes, tanto a nivel social como político, para que los mismos sean regulados por intermedio de la

¹¹⁰ BLOCH, R., D./IGLESIAS, D., O, *Solución de controversias en el Mercosur*, Buenos Aires, 1995, p. 17-18.

¹¹¹ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G., LÓPEZ ESCUDERO, M., “Funciones de la Unión Europea” en DIEZ DE VELASCO, *op. cit.*, p. 653.

¹¹² *Ibid.*, p. 671.

Organización. Las diferentes estrategias nacionales y las afinidades o diferencias a nivel ideológico por parte de los diferentes gobiernos de turno, como ya hemos visto, han atentado de gran manera contra el progreso del proceso de integración sudamericano. Desde nuestra perspectiva, las falencias existentes a nivel social y las grandes desigualdades de la región, deberían generar que los países miembros lograsen coincidir en determinados conceptos más allá de los intereses políticos del momento, para sobre esas bases, poder trabajar en conjunto en beneficio de ese desarrollo económico con justicia social tan necesitado por los ciudadanos del Cono Sur.

En este sentido, es preciso señalar que los *modelos societarios* de la región se han visto condicionados por una importante *concentración de riqueza, explotación y dominio de la tierra, profundas desigualdades sociales* y en algún caso *sistemas políticos inestables y arbitrarios*. Como destaca el Prof. WOLKMER y desde este trabajo sostenemos, “hay mucho que hacer todavía en términos de cambios que viabilicen mejorar la calidad de vida, una mayor justicia social, un crecimiento y ampliación del mercado consumidor y por fin, condiciones adecuadas, humanas y materiales, que permitan una auténtica integración regional”¹¹³.

En este contexto, dónde la pobreza, el hambre y la falta de oportunidades están aún muy presentes en las sociedades que forman parte de MERCOSUR, entendemos que los miembros de la Organización sin dudas deberán confluir en ciertos objetivos y aspectos fundamentales, por intermedio de los cuales puedan ofrecerle a sus ciudadanos un espacio con mejores oportunidades, dejando de lado las diferencias que puedan existir entre ellos.

4 - Reestructuración del sistema jurídico de la Organización.

Otro de los grandes aspectos que hemos abordado durante el transcurso del presente trabajo es todo lo referido al ordenamiento jurídico de MERCOSUR, haciendo hincapié

¹¹³ WOLKMER, A., C., “Integración y Derecho Comunitario Latinoamericano”, *La Democracia en Latinoamérica (Cátedra Francisco Suárez)*, Nro. 33, Universidad de Granada, 1999, p. 234.

en la falta de solidez del mismo y en las dificultades que presenta el derecho derivado de la Organización.

En relación a dicha realidad, y considerando que la base jurídica del proceso de integración será de vital importancia para lograr una profundización en el mismo, entendemos crucial la realización de ciertas modificaciones en función de fortalecer la estabilidad del sistema.

Es posible destacar, como lo hace el Prof. PIZZOLO, que en el caso de MERCOSUR “no se ha producido el acoplamiento automático entre el ordenamiento internacional y el ordenamiento interno de los Estados parte, típico de comunidades económicas supranacionales”¹¹⁴. El máximo exponente de este tipo de comunidades es, por supuesto, la UE, contando la misma con un ordenamiento jurídico novedoso, autónomo, con sus propias características y principios, denominado Derecho de la UE y que es distinto del derecho internacional. Por ello, tanto el derecho originario como el derivado de esta Organización, incluyen determinadas características que los diferencian, tales como la primacía de estos por sobre el de los Estados miembros, el efecto directo con el que cuentan y la eficacia inmediata dentro del territorio de los Estados parte¹¹⁵.

En este sentido, señalan RODRÍGUEZ Y LÓPEZ ESCUDERO que “uno de los rasgos más característicos del ordenamiento jurídico de la UE está constituido por la eficacia que sus normas tienen en el ámbito interno de los Estados miembros. La penetración de las normas comunitarias en la esfera estatal es, en efecto, más intensa que la mayoría de las normas jurídicas internacionales. Ello es debido, fundamentalmente, e independientemente de las garantías institucionales del sistema de la UE, a que sus normas no tienen como únicos destinatarios los Estados ni como objeto exclusivo relaciones interestatales o comportamientos estatales, sino que, además, afectan a los derechos y obligaciones de los particulares y están dirigidas a estos”¹¹⁶.

¹¹⁴ PIZZOLO, C., *Derecho de Integración Regional. Comunidad Andina, Mercosur, Sica, Unión Europea*, Buenos Aires, Argentina, 2010, p. 391.

¹¹⁵ ALVEAR PEÑA, S.P., “Sobre el «tipo supranacional» y el «tipo intergubernamental» en materia de integración regional”, *Revista Electrónica Cátedra Jean Monnet*, 2014, año II, Nro. 1, pp. 178-180.

¹¹⁶ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G., LÓPEZ ESCUDERO, M., “El Derecho de la Unión Europea” en DIEZ DE VELASCO, *op. cit.*, p. 712.

El Tribunal de Justicia de la UE (en adelante, TJUE) ha elaborado, a través de su jurisprudencia, los principios que articulan las relaciones entre el derecho interno de los Estados y el derecho de la UE. De esta forma, determina la supremacía del derecho de la Unión sobre el de los Estados miembros, el efecto directo del mismo aplicable tanto de forma directa a los nacionales como a los propios Estados, y por otra parte, la responsabilidad del Estado ante los daños que se puedan causar a los particulares como consecuencia de la violación del derecho de la Unión¹¹⁷. En este sentido, es importante mencionar y destacar las sentencias del TJUE que permiten consolidar tales principios, a saber: la sentencia *Van Gend en Loos*, 26/62, del 5 de febrero de 1963¹¹⁸ (referida a la eficacia directa del derecho de la UE), la sentencia *Costa c. ENEL*, 6/64, del 15 de julio de 1964¹¹⁹ (acerca de la primacía del Derecho de la Unión, argumentos que son reiterados en la sentencia *Molkerei* 28/67) y la sentencia *Francovich y Bonifaci*, C-6/90 y 9/90, del 19 de noviembre de 1991¹²⁰ (referida al principio de responsabilidad del Estado miembro por incumplimiento del Derecho de la Unión).

Tal y como hemos mencionado anteriormente, entendemos fundamental que los Estados parte de MERCOSUR logren darle a la Organización tanto las competencias como las herramientas para que la misma pueda llevar acabo sus funciones en virtud de lograr las metas planteadas. Dentro de estas herramientas, que en este caso serían jurídicas, ubicamos sin duda alguna al derecho derivado de MERCOSUR, que como ya hemos desarrollado, no cuenta con características similares a las del sistema europeo y que entendemos debe incorporar.

En relación con ello, tal y como plantea el Prof. LIÑÁN NOGUERAS refiriéndose a las normas derivadas en el sistema europeo, “el grueso de estas normas proviene del sistema de atribución de competencias que, constituyendo la esencia misma del modelo

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ MANGAS, A., LIÑÁN., D, *op. cit.*, p. 410.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 434.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 450.

de la Unión, otorga al sistema institucional los poderes jurídicos necesarios para la consecución de los fines y objetivos establecidos en la norma originaria.¹²¹”

Haciendo referencia al derecho derivado de la UE, el art. 288 del TFUE determina que, para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes, teniendo las tres primeras carácter vinculante y constituyendo todas ellas las normas derivadas del sistema europeo. El propio artículo dispone que el reglamento tendrá un alcance general, será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, la directiva obligará al Estado destinatario en cuanto a su resultado, dejando en manos de las autoridades nacionales la forma y los medios para alcanzarlos. Por último, la decisión será obligatoria en todos sus elementos y cuando designe destinatarios, sólo lo será para estos.

Esta caracterización y efectividad del derecho derivado de la UE es una de las grandes diferencias con MERCOSUR, y, por lo tanto, una de las grandes falencias del proceso de integración sudamericano, dado que, como hemos podido abordar en anteriores pasajes del presente trabajo, demuestra una gran dificultad en la incorporación y aplicación de su normativa derivada.

A la luz de tales acontecimientos, es necesario destacar la trascendencia que ha tenido el Tribunal de Justicia de la UE en la construcción del abordado sistema, siendo este, como ya hemos visto, el encargado de velar por la aplicación y el respeto al derecho de la Unión.

El mismo, como señalan RODRÍGUEZ y LÓPEZ ESCUDERO, “configuró el efecto directo como la posibilidad de que los nacionales de los Estados miembros invocaran, basándose en artículos del Tratado, derechos que el juez nacional debía proteger, y afirmó que constituía un principio inherente al ordenamiento comunitario y no una regla establecida en los distintos ordenamientos nacionales”¹²². Por otra parte, en cuanto a su afirmación jurisprudencia sobre el principio de primacía, el Tribunal destacó la transferencia de atribuciones por parte de los Estados en beneficio de la UE, el carácter

¹²¹ MANGAS, A., LIÑÁN., D, *op. cit.*, p. 370.

¹²² Sentencia *Van Gend en Loos*, 26/62, 5 de febrero de 1963.

obligatorio y directamente aplicable de los reglamentos, así como la obligación que tienen los Estados miembros de abstenerse de cualquier medida que pudiera hacer peligrar la realización de los objetivos de la Unión como sus principales argumentos (sentencia *Costa c. ENEL*, 6/64, del 15 de julio de 1964)¹²³.

En este sentido, desde este trabajo entendemos, que si bien la conformación del TPR y el actual sistema de solución de controversias de MERCOSUR, puedan tener una relativa eficacia a la hora de resolver los conflictos de naturaleza estrictamente comercial que la Organización presenta, será trascendental la constitución de un Tribunal de Justicia para avanzar en la integración regional tal y como la hemos planteado.

Por lo tanto, la reestructuración de los textos originarios de la Organización que ya hemos detallado, la implementación de una mejor regulación de las normas derivadas de MERCOSUR, logrando que las mismas tengan efecto directo e inmediato, así como su primacía sobre el derecho interno y la conformación de un Tribunal de Justicia, serán de vital importancia a la hora de fortalecer jurídicamente a la Organización, otorgándole a esta mejores herramientas para alcanzar los objetivos comunes.

¹²³ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G., LÓPEZ ESCUDERO, M., “El Derecho de la Unión Europea” en DIEZ DE VELASCO, *op. cit.*, pp. 713-715.

CONSIDERACIONES FINALES:

A lo largo de el presente trabajo de investigación, hemos pretendido analizar, desde nuestra perspectiva y enfoque, el proceso de integración que conforma MERCOSUR. En primera instancia nos hemos centrado en sus objetivos, su estructura y funcionamiento, para, de esta forma, determinar sus particularidades como Organización, realizar las oportunas críticas al modelo empleado y finalizar el trabajo proponiendo posibles modificaciones al mismo.

Del análisis realizado se desprenden algunas reflexiones, consideraciones finales y hasta algún concepto más acerca de MERCOSUR, que hemos pretendido destacar en este último apartado de nuestro Trabajo de Fin de Máster.

En efecto, el punto desde el cual partimos para realizar nuestro análisis, fue el cuestionamiento acerca de la efectividad de MERCOSUR como Organización internacional. Es decir, si el modelo de funcionamiento empleado para que este proceso de integración logre alcanzar sus objetivos, estaba o no, dando los resultados esperados. Tal y como hemos presentado a lo largo del presente trabajo, los objetivos son un elemento fundamental en las Organizaciones internacionales, estando presentes en su propia definición y siendo estos el motivo por el cual las mismas son conformadas. En relación con ello, desde nuestra opinión, entendemos que el eficaz funcionamiento de una Organización internacional está directamente relacionado con el grado en que esta avanza hacia el cumplimiento de sus objetivos. Ello, de ninguna manera, descarta la posibilidad de que la misma logre alcanzarlos o que al alcanzarlos pierda su motivo de existencia, por el contrario, entendemos que en ese momento la Organización tendrá la posibilidad de modificarlos, decidiendo seguir avanzando y profundizar el proceso de integración.

De todos modos, este no es el caso de MERCOSUR, que, teniendo un único objetivo expreso y específico, luego de casi 30 años de existencia no ha logrado alcanzarlo. Siguiendo con nuestra lógica de pensamiento, es posible sostener que el proceso de integración conformado por los países del Cono Sur no está siendo efectivo, ya que el

mismo, no ha logrado luego de un interesante período de tiempo de existencia, cumplir con los fines para los que fue conformado.

A partir de aquí, dejando de lado las cuestiones políticas y dando por sentado que los países que conforman MERCOSUR en la actualidad tienen la intención real de integrarse y continuar con dicho proceso iniciado en 1991, visualizamos dos posibles caminos para justificar esta falta de eficacia de la Organización.

La primera teoría podría ser apuntada a la existencia de unos objetivos en MERCOSUR que pudieran resultar demasiado pretensiosos u optimistas por parte de quienes conformaron dicho proceso, y, que los mismos, fueran casi inaccesibles para la Organización, de modo que sería algo normal que la misma no pudiera alcanzarlos. La segunda teoría, en cambio, podríamos enfocarla en el modelo de Organización internacional que MERCOSUR utiliza, justificando la falta de eficacia de su funcionamiento a la hora de cumplir sus metas, en que su estructura no tiene la capacidad de brindarle al proceso de integración las adecuadas herramientas para lograrlo.

Desde este trabajo, descartamos la primera de las teorías, entendiendo que la conformación de un Mercado Común es un objetivo alcanzable para cualquier proceso de integración que realmente se lo proponga, y en ese sentido MERCOSUR no sería la excepción. En relación con ello, es que hemos planteado nuestras críticas y propuestas de cambios en la Organización, plasmadas en el *Capítulo IV* del presente trabajo, y que demuestran nuestra aceptación por la segunda de las teorías desarrolladas.

De esta manera, más allá de lo sostenido anteriormente en relación con las reformas propuestas respecto de los objetivos, principios y competencias de MERCOSUR (*Capítulo IV*), entendemos que, como está hoy conformada la Organización y con el historial de funcionamiento que la misma presenta, la posibilidad de alcanzar el Mercado Común estará muy comprometida.

A la luz de tales acontecimientos, parece oportuno destacar las palabras del ex Canciller uruguayo Rodolfo NIN NOVOA, quien sostenía en la ceremonia de los 25 años de la Organización los siguientes conceptos: “lo que creo sí importante es reconocer que el modelo de integración elegido entonces para alcanzar los objetivos buscados no puede

ser inmutable. Hay que adaptarse a la realidad, aprender de los errores, modificar lo que sea necesario para mantener la credibilidad de los procesos. (...) Y no olvidar tampoco que la marca MERCOSUR no tiene vida propia. MERCOSUR es y será aquello que nuestros gobiernos decidan que sea. Por ello, debemos regarlo cada día con ideas renovadoras y no refugiarnos en el conformismo o el inmovilismo del “no se puede””¹²⁴.

En nuestra opinión, y reafirmando los conceptos apuntados por NIN NOVOA, desde este trabajo creemos que los 30 años de la Organización serán una gran oportunidad para hacer el debido balance del proceso de integración, para, partiendo de allí, consolidar los aspectos positivos y modificar aquellos que no estén funcionando aún correctamente. Para que esto suceda, será necesario que los miembros de MERCOSUR tomen una postura activa al respecto de la Organización, llegando a los acuerdos pertinentes en las diferentes materias, profundizando a partir de allí sus vínculos y dotando al proceso de integración de las herramientas necesarias para desarrollarse eficazmente.

Es importante resaltar, en nuestra opinión, que los países miembros de MERCOSUR tienen dificultades muy grandes que afrontar, y que su resolución debería ser el hilo conductor del proceso de integración en el seno de esta Organización. Dificultades muy diversas, tales como la pobreza, el hambre, la desigualdad y la falta de oportunidades a las que se enfrenta una importante parte de sus ciudadanos, y que, desde nuestra visión, su resolución debería ser más importante que las diferencias políticas del momento y las afinidades o distancias que existan entre los mandatarios de sus miembros.

Asimismo, consideramos importante recordar que los procesos de integración se construyen con el tiempo, como en el caso de la UE, que se construyó a partir de 60 años de integración conseguida mediante las antiguas Comunidades Europeas y que hasta nuestros días continúa perfeccionando su funcionamiento. En este sentido, como se prevé en el primer párrafo del Preámbulo y en el art. 1 del TUE, la UE no es la meta

¹²⁴ Canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa, Ceremonia de los 25 años del MERCOSUR llevada a cabo el 24 de abril de 2016 en la sede del Mercosur (Montevideo, Uruguay).

misma de la integración, sino una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa¹²⁵.

A nuestro entender, en el caso de MERCOSUR, más allá de tener como objetivo una unión más estrecha entre sus pueblos, debería buscar alcanzar unos determinados fines conjuntos que creemos resultan impostergables para los países que conforman la Organización.

Estas metas u objetivos, deberían incluir aspectos cruciales tales como la erradicación del hambre, la de la pobreza y la disminución de las desigualdades, para, de esa forma, intentar que en el futuro cada ciudadano que nazca en cualquiera de los países que conforman MERCOSUR, tenga la oportunidad de disfrutar de una vida digna.

¹²⁵ MANGAS, LIÑÁN, *op. cit.*, p. 46.

BIBLIOGRAFÍA.

Obras generales:

ALMEIDA LUQUINI, R., *la Asociación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea: balance y perspectivas*, Universidad de Valencia, 2003.

BALASSA, B., *Teoría de la integración económica*, Biblioteca Uteha de Economía, México, D.F, 1964.

BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.

BOUZAS, R., FANELLI, J., M., *Mercosur. Integración y Crecimiento*, Buenos Aires, Editorial Anagrama, 2002.

BLOCH, R., D./IGLESIAS, D., O, *Solución de controversias en el Mercosur*, Buenos Aires, 1995.

DIEZ DE VELASCO, M. (SOBRINO HEREDIA, J., M. coord.), *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2010.

KRUGMAN, P., R., OBSTFELD, M., *Economía Internacional: teoría y política*, 7ª ed., Pearson Educación S.A, Madrid, 2006.

MANGAS, A., LIÑÁN, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2017.

MARTÍNEZ PUÑAL, A., *El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2005.

MORENA PINTO, M., *La dimensión de la soberanía en el Mercosur*, 1ª ed., Juruá Editora, Curitiba, 2010.

PAVÓN PISCITELLO, D., *Eficacia jurídica de la normativa común en procesos de integración regional. Aplicación de la doctrina de la eficacia jurídica de las Directivas de la Unión Europea al derecho de integración del MERCOSUR*, Universidad Complutense de Madrid, 2017.

PÉREZ OTERMÍN, J., *El Mercado Común del Sur - Desde Asunción a Ouro Preto*, Montevideo, 1995.

PIZZOLO, C., *Derecho de Integración Regional. Comunidad Andina, Mercosur, Sica, Unión Europea*, Buenos Aires, Argentina, 2010.

TUGORES, J., *Economía Internacional. Globalización e integración regional*, 6ª ed., McGraw-Hill, Madrid, 2013.

VALVERDE CHAVES, J., *El MERCOSUR: ¿Área de libre comercio o unión aduanera?*, Universidad Nacional de Costa Rica.

Artículos de revistas o contribuciones en libros colectivos:

ALMIRÓN PRUJEL, E., “Las múltiples dimensiones de la integración regional: la esencia de los sistemas supranacionales e intergubernamentales”, *ACADEMO (Asunción)*, 2017, 4(2), pp. 75-90.

ALVEAR PEÑA, S.P., “Sobre el «tipo supranacional» y el «tipo intergubernamental» en materia de integración regional”, *Revista Electrónica Cátedra Jean Monnet*, 2014, año II, Nro. 1, pp. 170-187.

BAPTISTA, L., O., “Aspectos teóricos do sistema de solução de divergências nas instituições de integração, com especial referência ao Mercosul”, *Estudos sobre a integração* en W. R. FARIA (Org.), Associação de Estudos de Integração Europeia no Brasil, Porto Alegre, 2000.

BASALDUA, R., X., “El Mercosur y las etapas de la integración”, *Revista El Derecho*, Buenos Aires, 160, 1994, pp. 828-835.

BERGAMASCHINE, J., “El MERCOSUR y la conformación de un mercado común: análisis de los presupuestos institucionales necesarios para la consolidación de la integración”, *Revista Jurídicas*, 11 (2), 2014, pp. 30-49.

BERNAL-MEZA, R., “Institucionalización del Mercosur”, *Mercosur: desafío político*, Eds. D. W. BENECKE y A. LOSCHKY, Buenos Aires, 2001, pp. 76-77.

BIZZOZERO, L., “La aproximación político-normativa de la UE y China al Mercosur: ¿Un juego de suma positiva?”, *CIDOB d’Afers Internacionals*, 2017, Nro.119, p. 265-286.

BIZZOZERO, L., “Estrategia, temas y alcances del Mercosur en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006”, *Mural Internacional*, 2013, V. 4, Nro.2, pp. 55-62.

BIZZOZERO, L., “El MERCOSUR en la segunda década del S.XXI: bases y alcance del regionalismo estratégico”, *Sociedad y discurso*, Nro. 24, 2012, pp. 69-89.

CAETANO, Gerardo (Coordinador - libro colectivo), *Mercosur 20 años*, Centro de formación para la integración regional, Montevideo (Uruguay), 2011.

CARDONA MONTOYA, G., “¿Es Mercosur una Unión Aduanera Imperfecta? Análisis conceptual y aplicado de la realidad y el potencial de la integración entre los países del Cono Sur”, *Escenarios: Empresa y Territorio*, 2013, No.2, pp. 55-69.

CIMADAMORE, C., “Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI”, *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, G. De Sierra, Buenos Aires, 2001.

COHEN ORANTES, I., “El concepto de integración”, *Revista de la CEPAL*, 1981, pp. 149-159.

CÓRDOBA y JURIO, “Institucionalidad en el Mercosur: actualidad y trascendencia de la Cláusula democrática”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 2017, 14, Nro. 47, p. 260-277.

DE LA BALZE, F., “El destino Mercosur: entre la unión aduanera y la “integración imperfecta””, *El Futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, 2000.

FELDSTEIN y SCOTTI, “Las asimetrías Constitucionales: un problema siempre vigente en el Mercosur”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Año 1, No 2, 2013, pp. 271-311.

FERNÁNDEZ REYES, J., “La aplicación del derecho en el Mercosur”, *Revista de la secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 7, Nro. 14, 2019, p. 14-43.

- GENEYRO, R., “Mercosur: la profundización del debate”, *Revista de Relaciones Internacionales*, 1997, Vol. 6, Núm. 12.
- GRABENDORF, W., “Sugerencias europeas”, *El futuro del Mercosur: Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, 2000, pp. 246-247.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., “El abogado frente a los aspectos del Derecho Internacional Público”, *El papel del abogado en el Mercosur*, Comisión de publicaciones del Colegio de Abogados del Uruguay, Montevideo, 1993.
- MALAMUD, A., “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Norteamérica*, año 6, Nro. 2, 2011, pp. 219-249.
- MALAMUD, A., “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico”, *Relaciones Internacionales*, 2010, Nro. 15, p. 113-138.
- MOLINA MOLINA, J.N., “¿Por qué América Latina no ha logrado la integración económica que apoye un desarrollo sostenido a semejanza de la Unión Europea?”, *Observatorio de la economía Latinoamericana*, 2005, Nro. 53.
- NOGUEIRA-ALCALÁ, H., “El Presidencialismo en la práctica política”, *Nueva Sociedad*, 1985, Nro. 77, p. 88-98.
- LOEWENSTEIN, K., “La presidencia fuera de los Estados Unidos”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, 1949, año 2, Nro. 5, p. 15-64.
- OLMEDO, C., “Midiendo la integración regional del Mercosur en sus 25 años”, *Ciencia Política*, 2016, 11.22, p. 21-43.
- PALLARÉS, B., “El derecho frente a la integración latinoamericana”, *Suplemento mensual de Derecho Internacional Privado y de la Integración*, N° 12, 2005.
- PASTORI, A., “Una fuente potencial de conflictos jurídicos: la mala praxis en materia de incorporación de la normativa en el Mercosur”, *Revista De La Facultad De Derecho*, 2001, 20, pp. 103-112.
- PEREIRA y SANTOS, “Integración MERCOSUREÑA: entre lo intergubernamental y lo supranacional”, *Rev. secr. Trib. perm. Revis*, 2015, Año 3, No 6, p. 226-250.
- PERROTA y PORCELLI, “Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa”, *Márgenes revista de economía política*, 2016, Nro. 2, pp. 53-87.

- PETIT PRIMERA, J., G., “La teoría económica de la integración y sus principios fundamentales”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 2014, Vol. XX, 1, pp. 137-162.
- RENIU Y ALBALA, “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”, *Estudios Políticos (Universidad Nacional Autónoma de México)*, 2012, Nro. 26, pp. 161-214.
- ROSALES SALDAÑA, J., A., “Mercosur, la avanzada unión aduanera imperfecta”, *América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración*, Centro de Estudios mexicanos y centroamericanos, 2003, pp. 249-265.
- RUA BOIERO, R., EGUIVAR, L., FELDMAN, G., “Mercosur. Un camino sin retorno”, *La Ley*, Buenos Aires, 1995, pp. 29-107.
- SOBRINO HEREDIA, J., M., “El derecho de la integración”, *THĒMIS - Revista de Derecho*, 2001, 42, pp. 7-27.
- SOLANAS, F., “La Diplomacia intergubernamental y su papel en la articulación de políticas públicas regionales en el MERCOSUR”, *Revista semestral del departamento de estudios ibéricos y latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara*, 2011, Nro. 4, pp. 1-17.
- SZILÁGYI, I., “La Unión Europea y America Latina: balance de las tres primeras décadas de la asociación estratégica birregional”, *Historia Actual Online*, 44, Nro. 3, 2017, pp. 35-52.
- TARDITI, E., “Mercosur en crisis o cuando lo excepcional se vuelve ordinario”, *Anuario de integración*, 2016, 13, pp. 208-222.
- WOLKMER, A., C., “Integración y Derecho Comunitario Latinoamericano”, *La Democracia en Latinoamérica (Cátedra Francisco Suárez)*, Nro. 33, 1999, pp. 231-240.

Tratados internacionales y Legislación de MERCOSUR:

Tratado de Asunción

Protocolo de Ouro Preto (adicional al Tratado de Asunción, referido a la estructura institucional de MERCOSUR)

Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR

Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR

Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos del MERCOSUR

Protocolo de Montevideo sobre el Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR.

Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común:

Creación del Foro de Consulta y Concertación Política, en Rio de Janeiro el 10 de diciembre de 1998 (MERCOSUR/CMC/DEC N° 18/98).

Programa de Trabajo 2004-2006, Montevideo 15 de diciembre del 2003 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/03).

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), Belo Horizonte 16 de diciembre del 2004 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 45/04).

Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR (FEM), Belo Horizonte 16 de diciembre del 2004 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 33/04).

Creación del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho, Puerto Iguazú 7 de julio del 2004 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 24/04).

Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, Belo Horizonte 16 de diciembre del 2004 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 41/04).

Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, Belo Horizonte 16 de diciembre del 2004 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 46/04).

Reglamento Interno del Consejo Mercado Común, Buenos Aires 23 de julio de 1998 (MERCOSUR/DEC/CMC N° 2/98).

Reglamento Interno del Consejo Mercado Común, San Miguel de Tucumán 30 de julio del 2008 (MERCOSUR/DEC/CMC N° 14/08).

Reestructuración de los Órganos Dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, Florianópolis 14 de diciembre del 2000 (MERCOSUR/DEC/CMC N° 59/00).

Estructura del Grupo Mercado Común y Tipología de sus Órganos Dependientes, Paraná 16 de diciembre del 2014 (MERCOSUR/DEC/CMC N° 24/14).

Reglamento Interno del Grupo Mercado Común, Asunción 20 de diciembre del 2015 (MERCOSUR/DEC/CMC N° 45/15).

Relanzamiento del MERCOSUR - Incorporación de la Normativa MERCOSUR al Ordenamiento Jurídico de los Estados Partes, Buenos Aires 29 de Junio del 2000 (MERCOSUR/DEC/CMC N° 23/00).

Perfeccionamiento del Sistema de Incorporación de la Normativa MERCOSUR al Ordenamiento Jurídico de los Estados Partes, Brasilia 6 de diciembre del 2002 (MERCOSUR/DEC/CMC N° 20/02).

Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, Brasilia 30 de julio del 2012 (MERCOSUR/DEC/CMC N° 27/12).

Otros documentos:

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, “Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario”, *Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe*, 2019.

CEPAL (informe), LC/R.1118, 15 de Enero de 1992, realizado por GARCÍA, H., A.

Discurso del Canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa en la Ceremonia de los 25 años del MERCOSUR, llevada a cabo el 24 de abril de 2016 en la sede del MERCOSUR (Montevideo, Uruguay).

Guía práctica - Funcionamiento de Órganos y Foros del MERCOSUR última actualización 2018 (Web oficial MERCOSUR).

Texto de la conferencia pronunciada por el Embajador Dr. Miguel BERTHET, en la Facultad de Derecho de la República Oriental del Uruguay, el 25 de abril de 1991.

Notas de prensa: INFOBAE, LA VANGUARDIA, EL PAÍS (Uruguay y España).

Página web oficial de MERCOSUR