

MERCOSUR
Dra. Liliana Bertoni

El MERCOSUR, una visión desde el integracionismo latinoamericano

Sumario: Multilateralismo e Integracionismos. El Multilateralismo en América latina.- El Integracionismo y los procesos de integración en Latinoamérica.- El proceso de integración MERCOSUR I.- Marco Jurídico , el Derecho II.- El Derecho y las normas en los espacios de integración regional III.-Fuentes del Derecho del MERCOSUR IV.-Protocolo de Ouro Preto V.-Estructura Institucional del MERCOSUR, aportes del Protocolo de Ouro Preto.V.1.- La Comisión de Comercio del MERCOSUR - CCM- V2.- Atribuciones otorgadas a la CCM para resolver la conflictividad Comercial Reclamaciones procedimiento y tramitación V.3. -Sistema de Consultas ante la CCM. V.4 Algunos datos acerca del uso y funcionalidad de estos sistemas de Consultas y Reclamaciones. VI.- El espacio Legislativo en el MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta VII.-La CPC en el Protocolo de Ouro Preto. VIII.-El Parlamento del MERCOSUR. La Secretaria Administrativa del MERCOSUR .Consideraciones finales.

Multilateralismo e Integracionismo

Una vez superados los periodos de luchas y conquistas, la sociedad moderna ha sido testigo de periodos de un gran auge y crecimiento del multilateralismo.

Una vez finalizada la segunda gran Guerra Mundial y a lo largo de toda la mitad del siglo XX en que afortunadamente se inició un largo período de paz, de paz duradera, los Estados comenzaron a resolver problemas comunes de manera conjunta.

El multilateralismo desempeño entonces un papel central en el proceso de recuperación de la sociedad internacional. Los Estados consensuaron y establecieron reglas de funcionamiento del sistema internacional y adoptaron acuerdos esenciales en un escenario en formación.

Podemos sostener que existió un multilateralismo de posguerra en el cual la Sociedad de la Naciones, y la posterior creación de Organización de las Naciones Unidas (ONU) permitieron formar un mundo de esperanza para organizar la vida de los Estados en la Sociedad Internacional.

En el siglo pasado el multilateralismo ayudo a reorganizar y a reconfigurar el mundo de posguerra, permitiendo la construcción de la sociedad internacional contemporánea que se asentó sobre objetivos básicos como la paz y seguridad.

Objetivos básicos, que luego permitieron construir un mundo económico internacional más amplio e interconectado donde los intercambios comenzaron a darse con mayor fluidez y reglas generales de nivel internacional. De la misma manera que este largo período de paz y acciones coordinadas, permitió tomar conciencia de la dimensión internacional de los Derechos Humanos y consolidarlos Todo este accionar conjunto llevo a los Estados al convencimiento que las relaciones interestatales

clásicas, por lo general consolidadas en Acuerdos bilaterales no podrían ordenar el mundo de post – guerra. Fue entonces que a partir de las acciones multilaterales se orientaron hacia el fortalecimiento de la cooperación internacional institucionalizada y ello permitió la creación de innumerables organizaciones internacionales de carácter global surgidas en la posguerra, las que abarcaron la mayor parte de la vida en la sociedad internacional.

Organizaciones como la OIT (Organización Internacional del trabajo), OMT (la Organización Internacional del Turismo), OMS (la Organización Internacional de la Salud), OACI (la Organización de la Aviación Civil Internacional, 1947) entre otras, a las que se sumaron organizaciones de cooperación económica como el FMI (Fondo Monetario Internacional, 1947) o el BIR conocido comúnmente como el Banco Mundial, sin dejar de mencionar las organizaciones de cooperación militar o de seguridad como por ejemplo la OTAM (Organización del Tratado del Atlántico Norte). De esta manera las acciones y actuaciones multilaterales impulsadas por los Estados dieron un orden a la vida en la sociedad internacional, y se convirtieron en importantes foros de concertación política a nivel internacional.

El Multilateralismo en América latina

América Latina contribuyó temprana y significativamente al establecimiento de un orden multilateral de carácter global y tuvo una destacada actuación en la conformación de organismos multilaterales en la Región que recogieron en las distintas áreas preocupaciones comunes de los países latinoamericanos en búsqueda de líneas de trabajo y soluciones conjuntas.

Cabe destacar también los importantes aportes doctrinales que juristas y diplomáticos latinoamericanos realizaron al Derecho Internacional que acompañó la vida de los Estados en el continente entre finales del siglo XIX y principios del XX. Período en el cual la soberanía, la igualdad soberana de los Estados, el principio de no intervención, la protección y la necesidad de regular las inversiones extranjeras, formaron parte de las discusiones y negociaciones para definir el lugar que ocuparían los Estados latinoamericanos en el conjunto de naciones. Todo ello contribuyó a estructurar el Sistema Interamericano de Derecho Internacional que fue altamente significativo para el posicionamiento y fortalecimiento de los países de la Región.

El Integracionismo y los procesos de integración en Latinoamérica

En las relaciones entre individuos, en las relaciones entre los Pueblos y posteriormente en las relaciones entre países y Estados se ha encontrado inmerso el germen integracionista que ha ido adquiriendo modalidades y características diferenciadas de acuerdo a los tiempos, a las circunstancias tanto políticas, como económicas en el cambiante ámbito internacional.

Los proyectos y la consolidación de las relaciones internacionales de los Estados a través de Acuerdos o Tratados de asociatividad entre ellos con miras hacia un objetivo determinado, como puede ser la conformación de un área de libre comercio, una unión aduanera o quizás la constitución de un Mercado Común, han tenido en Latinoamérica un desarrollo que merece la pena destacar, al menos en una breve síntesis, dado que cada una de las distintas décadas dejaron su impronta en el proceso integracionista de América.

En Latinoamérica los ideales de Libertad y de Unión Continental que defendieron y llevaron adelante con una intensa lucha física e intelectual tanto San Martín como Bolívar durante el siglo XIX no resultaron exitosas, muy por el contrario de los objetivos perseguidos, Latinoamérica se convirtió en un claro ejemplo de encuentros y desencuentros, de procesos de integración y desintegración entre sus países y sus Pueblos.

El Tratado de Montevideo de 1980”, que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) sentó nuevas bases para la prosecución del proceso integracionista en el

continente. Este marco jurídico, el asentamiento y la recuperación de los estándares democráticos en la mayoría de los países del continente en la década de los ochenta, contribuyeron al fortalecimiento de la complementación y cooperación económica entre los Estados que decidieron emprender nuevas iniciativas de integración económica regional.

Por su parte, la década de los 90 representó un período importante en la vida de los Estados latinoamericanos. Las políticas surgidas del Consenso de Washington de mayor apertura económica fomentaron el libre comercio y aceleraron los intercambios comerciales entre los Estados.

Sobre estas bases se propició un cambio importante, una renovación de la vocación integracionista de los Estados generando la recomposición de procesos de integración ya en marcha y la concreción de otros que se venían gestando a partir de acuerdos birregionales, como por ejemplo entre Argentina y Brasil que finalmente con las nuevas ideas aportadas desde el “Regionalismo abierto” lograron consolidarse con la firma del [Tratado de Asunción](#), fundacional del MERCOSUR.

El Proceso de Integración MERCOSUR

El Tratado Marco o fundacional de un esquema de integración económica tiene como finalidad además de formalizar el inicio del proceso, consignar los objetivos y las pautas a seguir para lograr dicha integración, con posterioridad deberán dictarse normas operativas, de funcionamiento y puesta en marcha de lo establecido en el propio Tratado de Integración.

La mayoría de estos tan particulares Tratados de Integración, principalmente por su especificidad y por consolidar a partir de su firma, relaciones en que los Estados Parte se obligan a trabajar conjunta y mancomunadamente en un espacio común, un espacio jurídica y económicamente ampliado, requieren el respeto de ciertos principios que hacen a la vida, a la convivencia y desarrollo del proceso de integración.

Así como el principio de cooperación y cooperación reforzada son la piedra fundacional de estos procesos, los principios de reciprocidad, proporcionalidad, gradualidad, flexibilidad y equilibrio presentes en el Tratado de Asunción, dan cohesión a estos esquemas.

De igual manera, el principio de libre circulación se encuentra en la esencia de la conformación de todo proceso de integración económica que tenga por objeto facilitar o liberar el movimiento de mercaderías, bienes y servicios con el fin de constituir una zona de libre comercio, una unión aduanera o un Mercado Común.

En este último caso el principio de libre circulación resulta fundamental para la conformación y el funcionamiento del mercado único ya que permite efectivizar el traslado e intercambio de servicios y factores productivos dentro del espacio integrado, así como también la libre circulación de mercaderías que aseguran una competencia equilibrada entre los Estados Parte o Miembros del proceso de integración.

De este modo, los Estados como las empresas pueden ofrecer y vender sus productos en todo el territorio integrado con la ventaja de contar con la libre circulación y si se profundiza la integración podrán además contar con un territorio aduanero común que contribuirá a dar mayor envergadura a este principio de libertad. Dentro de los espacios de integración profunda tal como la [Unión Europea](#) (UE) esta construcción jurídica recorrió un largo camino que acompañó en este caso la profundización del Mercado Único.

Y a medida que la integración económica se afianzaba, el principio de libre circulación fue evolucionando y poco a poco abandonó la perspectiva meramente economicista que involucraba a los factores productivos, la mano de obra, a la circulación de los trabajadores, para lograr su reconocimiento y consagración jurídica como derecho de la universalidad de los ciudadanos de esa comunidad.

En el proceso de integración MERCOSUR, el desarrollo y evolución del proceso integrativo y en particular de este principio, difieren del proceso europeo. En el proceso MERCOSUR el alcance del principio de la libre circulación tanto en el orden normativo como en su carácter efectivo, aun hoy después de sus treinta años de vida, a pesar de haber sido enunciado en el artículo primero del Tratado de Asunción y complementado con algunos documentos y legislaciones secundarias, no se encuentra aun ampliamente consolidado.

Marco Jurídico

I.-El Derecho

El conjunto de las disciplinas jurídicas existentes en el Derecho tienen por objeto otorgar un marco de actuación y brindar soluciones en las distintas áreas a todas aquellas personas físicas o jurídicas que actúan e interactúan ya sea dentro de un ámbito nacional. Internacional o regional.

Los espacios política, económica y jurídicamente ampliados como son los bloques de integración regional entre Estados tienen efectivamente ciertas particularidades que los distinguen de los espacios de actuación del Derecho de los Estados nacionales y del Derecho Internacional.

Estos espacios creados a partir de la decisión política de Estados soberanos que deciden actuar de manera mancomunada y conjunta en pos de un objetivo común:

1. Debemos decir en primer lugar que son espacios que nacen dentro de la esfera del Derecho internacional Público. Y se consolidan a partir de la firma de un Tratado (Tratado de Integración) que obliga a los Estado firmantes creando derechos y obligaciones para los mismos.

2. Una segunda observación nos permite decir que dentro de estos nuevos espacios de actuación ampliada y conjunta, principalmente si el objetivo final es iniciar un proceso de integración profunda tal como lo supone la concreción de un Mercado Común se genera un espacio donde se crean, desarrollan y extinguen un sin número de relaciones jurídicas tanto en la esfera pública como privada. Es decir, se crea un espacio en el cual se necesita una elaboración de normas jurídicas para regir esta particulares relaciones. Relaciones que pasarían a ser reguladas por el normas ya no de carácter internacional, si bien estas constituyen un paraguas jurídico que cobija estos procesos, los espacios integrados necesitan sus propias normas jurídicas especialmente elaboradas para regir ese espacio integrado que requieren de una estructura jurídica propia.

Un andamiaje jurídico que contemple, sostenga y regule las actuaciones e interacciones estatales y las innúmeras relaciones que se producen dentro de estos espacios.

II.- El Derecho y las normas en los espacios de integración regional

Cuando hablamos de normatividad resulta relevante considerar su validez, su vigencia y su aplicación y en el caso de los espacios integrados dado sus particularidades, también debemos observar el modo y la forma en que estas normas se elaboran.

Como primera apreciación podemos decir que las dimensiones y alcance de la normatividad de estos espacios integrados dependen de manera directa de aquello que los Estados han decidido y consensuado que estos espacios sean y signifiquen.

La producción normativa y las fuentes en los espacios integrados, está relacionada con la categorización y el carácter de los órganos que se instauren dentro de la estructura regional y ello definirán la categoría política y jurídica del proceso de integración que se está gestando.

Puede ocurrir que los Estados decidan crear Instituciones Autónomas(órganos independientes de la esfera de decisión de los Estados-miembros) encargadas de elaborar normas con carácter superior al Derecho de los Estados que conforman el bloque, Normas dadas para regir dentro de ese espacio integrado y que puedan aplicarse directa e inmediatamente tanto en el espacio integrado por los órganos correspondientes como también puedan ser aplicadas por las autoridades de cada Estado

Miembro o Parte componente del Grupo Integrado de países.

Es decir, en estos casos, como sucede en la [Unión Europea](#), uno de los procesos de integración más acabados de nuestros tiempos, el Derecho que allí se elabora, podemos clasificarlo como Derecho Comunitario que se basa en tres pilares básicos, la primacía, la aplicabilidad inmediata y el efecto directo. Todo ello evidencia la existencia de organizaciones independientes, de carácter supraestatal y la supranacionalidad de esas instituciones en su actuación, supranacionalidad que no es absoluta dado que muchas normas para su aprobación se nutren aun de la regla de la unanimidad.

Pero puede ocurrir también que la decisión de los Estados se incline por la creación de instituciones fuertemente dependientes de los órganos y/o de los representantes de los Estados Parte de ese Tratado que los obliga, sistema que en ocasiones puede provocar el alejamiento de aquello consignado como de interés común.

Pero además es altamente probable que esas normas en su mayoría necesiten ser revisadas y traspuestas a los ordenamientos jurídicos nacionales para su validez y entrada en vigencia.

En general, y en particular en el caso del MERCOSUR, resultan normas poco eficaces dado el largo tiempo de entrada en vigencia, por una parte por la necesaria transposición a los sistemas jurídicos nacionales y por otra parte como sucede en el MERCOSUR se demora su puesta en vigencia debido al sistema de vigencia simultánea (art. 40 [POP](#)) elegido en el MERCOSUR, donde la norma entra en vigor una vez que todos los Estados Parte la hayan incorporado a sus ordenamientos jurídicos y luego sean remitidas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR para su puesta en vigor a partir de los treinta días después de que todas las comunicaciones hayan sido recibidas.

Pero además estas normas resultan en ocasiones retardatorias en las resoluciones de las cuestiones a ser legisladas al requerirse, como en el caso del MERCOSUR, la unanimidad como regla de aprobación de las mismas. Por otra parte por ser normas de carácter intergubernamental que en la mayoría de los casos no tiene aplicación ni efecto directo son de aplicación difusa.

En definitiva, en estos casos de instituciones intergubernamentales, la dinámica jurídico institucional se asemeja más al funcionamiento de un simple entendimiento intergubernamental” que a un orden jurídico dado tal como lo solemos identificar.

No obstante estas particulares características de muchos de los procesos intergubernamentales, que como en el caso del MERCOSUR además del Derecho ad-hoc, ya sea Derecho originario, es decir aquel producido por la actividad de los Estados o que se trate de Derecho derivado de la actuación de los órganos, es sin duda un Derecho propio que además se nutre de la armonización legislativa de las legislaciones nacionales de cada Estado Parte.

Podríamos decir entonces que este cuerpo de normas autónomas, toman distancia de los ordenamientos nacionales y de las normas del Derecho Internacional que en un primer momento puedan haber cobijado el inicio de este relacionamiento entre Estados.

Son normas vinculadas al Derecho de la Integración, Derecho inherente a ese grupo integrado de países, normas dadas para regir en un espacio ampliado, propio, determinado a partir del Tratado de Integración firmado por los Estados.

III.-Fuentes del Derecho del MERCOSUR

El MERCOSUR, cuyo Tratado Constitutivo es el Tratado de Asunción del año 1991 tiene como objetivo crear un Mercado Común y ello como dijimos anteriormente es una propuesta de una integración profunda en la cual se intensifica, promueve, propicia y estimula el intercambio y circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países firmantes. Los países fundadores, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay expresan (art.2) que este Mercado se fundaría en los principios de reciprocidad de Derechos y obligaciones entre los Estados Parte.

El Tratado de Asunción que estableció las pautas para una primera etapa de funcionamiento o período de transición tal cual se lo denominó en el Tratado (art.3) no estableció las fuentes del Derecho que recién después de cuatro años fueron establecidas en el (art. 41) del [Protocolo de Ouro Preto](#) que de manera expresa dice que las fuentes del MERCOSUR son:

1. *El Tratado de Asunción, sus Protocolos y los Instrumentos adicionales o complementarios*
2. *Los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus Protocolos*
3. *Las Decisiones del Consejo Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.*

Seguidamente el artículo (art.42) establece como hemos explicado en párrafos anteriores, que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR son de carácter obligatorio y cuando sea necesario deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales, incorporación que se registrará de acuerdo a los tiempos y formas establecidos en sus legislaciones nacionales,

IV.- Protocolo de Ouro Preto

El MERCOSUR es un proceso, que como tal, es de ejecución prolongada se va definiendo en el tiempo a través de una serie concatenada de actos jurídicos, económicos y políticos que permiten una consecución ordenada, y a veces no tanto, del proceso de integración hasta llegar al objetivo propuesto. Consecuentemente, en estos procesos, encontramos períodos de gran auge y cumplimiento de lo acordado como de interés común a los que se suman en algunos casos breves y en otros más extendidos períodos de estancamiento en los que se producen crisis, que de no contar con los elementos necesarios y la voluntad política, se pueden tornar difíciles de superar.

En el MERCOSUR desde su constitución en el año 1991 y a lo largo de cuatro años, a pesar de no haber logrado en el término establecido constituir el Mercado Común, se pudo verificar un período de avance sostenido y exitoso tanto en lo comercial como en lo jurídico institucional.

Podríamos identificar en sus primeros años de vida, un período desde 1991 a 1995, en que el MERCOSUR se presentó como un esquema atractivo para las relaciones comerciales entre sus socios. Relaciones que encontraron un marco jurídico adecuado sobre todo a partir del año 1994 que el [Protocolo de Ouro Preto](#) (POP) otorgó una nueva estructura institucional al MERCOSUR y lo investió de personalidad jurídica internacional, permitiéndole hacer uso de sus atribuciones y practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos.

V.-Estructura Institucional del MERCOSUR aportes del Protocolo de Ouro Preto

El Tratado de Asunción, Tratado marco, fundacional del proceso de integración MERCOSUR previó una estructura institucional simple que durante el periodo de transición pudiese administrar y poner en funcionamiento el Tratado.

Dos Órganos fueron esenciales

- uno el CONSEJO DEL MERCADO COMUN (Cap. II art.10) integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía de los Estados Parte, órgano superior a quien correspondía la conducción política del proceso.

- y el otro el GRUPO MERCADO COMUN (Cap. II art.13) coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores que debía velar por el cumplimiento del Tratado, era el órgano ejecutivo.

Esta estructura inicial preveía también una SECRETARIA ADMINISTRATIVA (Cap. II art.15) con sede en la ciudad de Montevideo, que es hoy su sede actual, cuyas funciones principales consistían en sus comienzos, en la guarda de Documentos y el seguimiento de las actividades realizadas.

Sin embargo, previendo que la dinámica implícita en todo proceso de integración complejo como por ejemplo, la creación de un Mercado Común que involucra una multiplicidad de intereses, necesitará

órganos o instituciones capaces de afrontar los desafíos que este Proyecto presenta.

El [Tratado de Asunción](#) (TA) (art18) previó la necesidad de contar con una estructura institucional definitiva de los órganos que administrarán ese Mercado en formación, órganos que deberían contar con funciones y capacidades decisorias específicas.

En cumplimiento de lo acordado en el art.18 del TA, el 17 de Diciembre de 1994 los Estados Partes del MERCOSUR firman en Ouro Preto un [Tratado adicional al Tratado de Asunción sobre estructura institucional del MERCOSUR](#).

Pero a pesar de los importantes aportes de este Protocolo, no hubo acuerdo en modificar las capacidades decisorias de los órganos que mantuvieron el plano de actuación intergubernamental, la regla del consenso y la unanimidad en la toma de las decisiones.

Lo cierto es que a partir de Ouro Preto con el fortalecimiento de la Comisión de Comercio del MERCOSUR se sumó un órgano mas a la estructura institucional decisoria, se reforzó el espacio de participación legislativa con la Comisión Parlamentaria Conjunta, de la misma manera que se incorpora al organigrama institucional, con mayores atribuciones a la Secretaria del MERCOSUR.

La Estructura institucional de Ouro Preto es la siguiente:

- *.Consejo del Mercado Común(CMC)*
 - *Grupo Mercado Común (GMC)*
- *Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)*
- *La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)*
- *El Foro Consultivo Económico - Social (FCES)*
- *La Secretaria Administrativa del MERCOSUR (SAM)*

V.1.- La Comisión de Comercio del MERCOSUR - CCM-

Una de los cambios importantes el POP fue la regularización de la Comisión de Comercio como órgano del MERCOSUR y su categorización como órgano decisorio con capacidad de emitir decisiones denominadas Directivas. Entendemos que regularizó, y no creó, porque esta Comisión de Comercio del MERCOSUR encargada de asistir al Grupo Mercado Común (GMC) en la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordada por los Estados (art.16), reconoce algunos antecedentes en los cuales los Estados consideraban que la puesta en marcha de la Unión Aduanera hacia necesario contar con un órgano que particularmente se ocupara de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial.

Con este propósito el CMC, aprueba un documento denominado como “[Consolidación de la Unión Aduanera y tránsito del Mercado Común](#)” que en su punto IV menciona la necesidad de crear nuevos instrumentos y mecanismos para poder perfeccionar la Unión Aduanera y entre ellos menciona la necesidad de establecer una Comisión de Comercio como órgano intergubernamental que ayude a perfeccionar las políticas comerciales. Finalmente la Decisión 09/94 crea esta Comisión que el POP regulariza e incorpora al organigrama institucional del MERCOSUR delimitando sus atribuciones y alcance entre los art. del 16 al 20. A las funciones establecidas en artículos anteriores el art.21 agrega y otorga a la CCM la capacidad de considerar Reclamaciones relacionadas con las situaciones previstas en los artículos 1 a 25 del Protocolo de Brasilia para la Solución de controversias. Reclamaciones surgidas por demandas de los Estados Parte o de particulares ya sean personas físicas o jurídicas presentadas ante las Secciones Nacionales de la Comisión , Reclamaciones que por supuesto deben referirse a temas de competencia de la Comisión es decir deben de estar dentro de los temas de política comercial.

Atribuciones otorgadas a la CCM para resolver la conflictividad Comercial

Reclamaciones procedimiento y tramitación

El procedimiento para la tramitación de estas Reclamaciones está contemplado en un anexo del POP "Procedimiento General de Reclamaciones ante la Comisión de Comercio" que consta de siete artículos.

La Reclamación que deberá presentarse inicialmente ante la Sección Nacional de la CCM, y esta la presenta ante la Presidencia Pro-Témpore de la CCM la que deberá tomar las providencias necesarias para incorporar el tema en la Agenda de la primera reunión siguiente de la Comisión.

Si la cuestión no es resuelta en esa reunión debe remitirse sin más trámite a un Comité Técnico que en el plazo de 30 días corridos elevará un dictamen conjunto sobre la materia.

Si no se alcanzare el consenso en la primera reunión ordinaria de la CCM, esta deberá elevar todos los antecedentes, incluidos los dictámenes, informes y opiniones vertidas en el Comité Técnico al GMC (Grupo Mercado Común) que cuenta con 30 días para pronunciarse.

Si hubiera consenso sobre la procedencia de la Reclamación ya sea en la CCM o en el GMC estos deberán aprobar las medidas que el Estado Parte reclamado tenga que adoptar para subsanar la situación, otorgando un plazo razonable para la instrumentación de dichas medidas.

Si no se ha logrado el consenso o si el Estado reclamado no cumpliera en el plazo previsto, el Estado reclamante podrá recurrir directamente al procedimiento establecido en el capítulo IV del Protocolo de Brasilia, es decir podrá solicitar la constitución de un Tribunal Arbitral Ad-Hoc para dirimir esa controversia.

V.3. -Sistema de Consultas ante la CCM

La Comisión de Comercio del MERCOSUR como uno de los tres órganos decisorios del bloque, tiene la responsabilidad de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común, acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera y efectuar el seguimiento y revisar los temas relacionados con estas políticas y aquellos relativos al comercio intra-MERCOSUR y con terceros Estados. Teniendo la potestad de pronunciarse a través de Directivas, y la posibilidad de elevar al GMC propuestas relativas a la adopción de nuevas normas o modificaciones a las existentes en materia comercial y aduanera.

Dado que es esta, un área de alta conflictividad, además de la potestad de recibir Reclamaciones como vimos anteriormente, la Resolución 61/96 y Directiva CCM 6/96 que con posterioridad fue perfeccionado por la Directiva 17/99 que adecuó los plazos para la consideración de estas consultas a fin de conferir un tratamiento expedito a los cuestionamientos de orden comercial interpuestas por los Estados.

Estas Consultas deben ser presentadas por escrito en las reuniones ordinarias o extraordinarias de la CCM, son incluidas en la agenda de reuniones que contempla las nuevas Consultas, seguimiento de Consultas, respuesta de las Consultas presentadas y notas técnicas.

Este mecanismo de Consultas ha demostrado ser un método útil y ágil para intercambiar información sobre todo aquello actuado entre los Estados Parte en el área comercial.

Y ha permitido en algunas ocasiones solucionar inconvenientes o rectificar medidas equivocadas, evitando de esta manera poner en marcha el mecanismo de Reclamaciones ante la Comisión de Comercio o el de solución de controversias en el marco de lo establecido por el Protocolo de Brasilia. La implementación de estos dos sistemas de Reclamaciones y Consultas ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR hizo surgir comentarios acerca de una posible modificación o el agregado de una etapa más en el sistema de solución de controversias vigente en ese momento contemplado en el Protocolo de Brasilia.

Sin embargo, el sistema general establecido hasta ese momento fue mantenido intacto, por una parte porque no existió en la letra de las Resoluciones o Directivas ninguna aclaración expresa en este sentido, muy por el contrario, el hecho de poder recurrir en Consulta o Reclamación ante la Comisión de Comercio no obsta la acción que un Estado Parte reclamante pudiera interponer al amparo del sistema establecido del [Protocolo de Brasilia](#) (POP art.21 Parágrafo Primero)

V. 4 Algunos datos acerca del uso y funcionalidad de estos sistemas de Consultas y Reclamaciones.

De informes y Actas de Reuniones de la CCM surgen algunas estadísticas que si bien no son indicativas de la importancia económica de las cuestiones tratadas ni de la magnitud de las dificultades planteadas permiten conocer el uso que los Estados Partes han hecho de estos mecanismos para poder zanjar dificultades que fueron surgiendo en el desarrollo y avance de las relaciones comerciales y sirven además para conocer cuáles son los temas que han presentado mayor dificultad o requerido mayor información cuando el MERCOSUR comenzaba a ponerse en marcha.

En el ámbito de la CCM desde su inicio hasta mayo de 1996 los Estados han presentado 161 Consultas, de ellas Argentina ha presentado las dos terceras partes, en tanto el tercio restante corresponde por partes iguales a las presentaciones de Brasil, Paraguay y Uruguay.

En ese período Brasil fue el principal Estado Parte consultado en un 56% del total, seguido por Argentina en un 19%, Uruguay un 15% y Paraguay en un 7% el 3-% restante correspondió a Consultas dirigidas a dos o más Estados Partes.

Estas Consultas en su mayoría estuvieron relacionadas con productos agropecuarios, lo cual no es de extrañar porque las carnes, ya sean de pollo, o de cualquier otro animal vivo, así como las semillas, arroz, trigo, maíz y productos frescos que en general son considerados como productos sensibles. Productos sensibles que afectan de manera directa las economías nacionales de cada uno de los países, que al participar de un mercado ampliado necesitan reconsiderar políticas y prácticas gubernamentales internas a fin de lograr mantener los estándares internos establecidos pero a la vez necesitan evaluar los mayores beneficios que se puedan obtener de la integración de la cual participan.

En términos generales las Consultas presentadas por los Estados Parte en este primer período corresponden a cuatro grupos temáticos:

- Normativa MERCOSUR no incorporada al ordenamiento jurídico nacional y temas en tratamiento en los distintos Subgrupos de Trabajo o Comités Técnicos.
- Restricciones para la autorización de importaciones
- Políticas tributarias, tratamientos impositivos y regímenes especiales de importación.
- Aplicación del Arancel Externo Común y del Régimen de Adecuación Final

Estos cuatro ejes temáticos contienen el 84% del total de las Consultas presentadas en las primeras 12 reuniones de la CCM.

Comparando estos datos sobre las Consultas con los de la Reclamaciones presentadas se puede afirmar que el mecanismo de Consultas resultó ser el más activo en los primeros años de las relaciones comerciales entre los Estados Parte.

Y ello fue resultado de que tanto las empresas como los Estados mismos necesitaron conocer y comprender el nuevo marco institucional y regulatorio que influiría en las relaciones comerciales y en la productividad de los distintos sectores.

La mayoría de esas Consultas fueron resueltas satisfactoriamente permitiendo superar las dudas u opiniones diferenciadas que las originaron sin que estas se convirtieran en controversias.

La primera Reclamación insatisfecha dio lugar a la constitución en el año 1999 del primer Tribunal Arbitral del MERCOSUR, fue presentada en el año 1998 por Argentina ante Brasil respecto de la

“Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio recíproco...”

Si bien los sistemas de Reclamaciones y Consultas no han dado últimamente lugar a nuevos análisis de la temática, estos han seguido funcionando tal como había sido previsto y ambos mecanismos se encuentran presentes en las agendas de las reuniones ordinarias de la CCM y son motivo de trabajo de los Comités Técnicos que se expiden al respecto.

VI.- El espacio Legislativo en el MERCOSUR

La Comisión Parlamentaria Conjunta

Como dijimos anteriormente la institucionalidad que el TA otorgó al MERCOSUR fue débil, sin embargo el espacio legislativo estuvo presente desde un principio.

Los Estados Parte entendieron que sus Congresos debían estar al tanto de los compromisos que los ejecutivos nacionales asumían en el orden regional con sus socios.

De esta manera el TA (art.24) consideró la necesidad de contar con una Comisión de trabajo ad-hoc, para estos fines. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) fue por ese entonces, en el año 1991 cuando todo comenzaba a ponerse en marcha, la encargada de mantener informados a los Congresos nacionales sobre la prosecución del proceso de integración y también de facilitar el avance del proceso a través del dialogo interinstitucional.

Prontamente la Comisión se puso a trabajar, su primera actividad se realizó en Asunción los días 7 y 8 de Mayo de 1991 oportunidad en que la agenda temática estuvo relacionada con todo lo concerniente a la implementación del artículo 24 del Tratado de Asunción. Fue una reunión de diputados de los cuatro países, en la cual se acordó la formación de un grupo de trabajo con el cometido de estudiar las funciones y atribuciones de la Comisión.

La segunda Reunión que convocó a los cuerpos legislativos de los Estados del MERCOSUR se llevó a cabo en Buenos Aires los días 19, 20 y 21 de Septiembre de 1991 y allí se constituyó formalmente esta Comisión integrada por ocho diputados y ocho senadores por cada Parlamento nacional.

En la tercera Reunión de los Legisladores de los Parlamentos del MERCOSUR realizada en Montevideo los días 6 y 7 de Diciembre de 1991, de manera expresa se delimitaron las áreas de actuación, las funciones y atribuciones de la Comisión, estableciendo su carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas. Propuestas que finalmente se consolidaron en la Reunión Plenaria del 15 de Diciembre de 1991 realizada en Montevideo (resolución 2/97), donde la Comisión aprueba su propio Reglamento como articulador de su institucionalidad, poniendo de manifiesto la importancia de la representación política con estándares democráticos dentro del esquema de integración MERCOSUR.

Cabe destacar también que la intensa actividad de esta Comisión resulta relevante para recordar la voluntad política de los Estados en los primeros años de vida del MERCOSUR. Que como a dijimos fue firme, continuada y nos permite calificar el período 1990 a 1995 como el de mayor auge en el cumplimiento de lo pactado y como un periodo de exitoso avance tanto en lo jurídico como en lo institucional.

El dinamismo constante de esta Comisión y su interrelación no solo con los Parlamentos Nacionales sino también con los distintos Parlamentos Regionales e Instituciones parlamentaria como Unión de Parlamentarios del MERCOSUR (UPM) y otras entidades intermedias, llevaron a consolidar el espacio legislativo dentro del bloque MERCOSUR. Espacio que impulso y fortaleció el “MERCOSUR Político” de participación de los actores intermedios, de la misma manera que abrieron el camino hacia la participación ciudadana que finalmente se concretó en la conformación de un Parlamento para el MERCOSUR.

VII.- LA CPC EN EL PROTOCOLO DE OURO PRETO

Dado el grado de importancia que la CPC había logrado en el acompañamiento del proceso integrador, en el año 1994, el [Protocolo de Ouro Preto](#) (POP) sobre estructura institucional del MERCOSUR, incorpora a la Comisión Parlamentaria Conjunta como parte de su organigrama institucional, siendo esta un órgano de carácter consultivo.

La sección IV del POP reguló su funcionamiento y composición a través de seis artículos-.

Dada la destacada y valiosa contribución de la CPC y según se expresa en los considerandos de la Resolución 49/04

“... los objetivos de la integración se alcanzará con el desarrollo de etapas progresivas, conducentes al perfeccionamiento institucional del MERCOSUR”

en el art.2 de esta misma Resolución se decide

“invertir a la Comisión Parlamentaria Conjunta, como la comisión preparatoria, para realizar todas las acciones que sean necesarias para la instalación del Parlamento del MERCOSUR.”

Proyecto que debería de estar preparado con fecha límite al del 31 de Diciembre de 2006.

La Comisión Parlamentaria Conjunta elaboró a este efecto un informe de actividades, así como el respectivo proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR para que este fuera considerado por el CMC.

La CPC trabajó prolijamente y en la Reunión del CMC de Diciembre de 2005 realizada en la ciudad de Montevideo la [Decisión 23/05](#) aprueba el [Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR](#).

Parlamento del MERCOSUR

El [Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR](#), que da nacimiento a este órgano que sustituye a la CPC, replantea la situación existente, fortalece el espacio legislativo con una institucionalidad acorde al avance y a la futura prosecución del proceso de integración.

Busca por una parte otorgar un marco institucional que equilibre y aporte los estándares democráticos creando un espacio legislativo común en el que se verían reflejados el pluralismo y las diversidades de la Región. Por otra parte la constitución de este cuerpo legislativo buscó ampliar la participación y la representatividad ciudadana así como la legitimidad social del proceso de integración y de sus normas.

En consecuencia, el Protocolo de manera expresa, dice que el Parlamento es un órgano representativo de los Pueblos del MERCOSUR

“... los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Parte a través del sufragio directo, universal y secreto”

La constitución del Parlamento del MERCOSUR, a pesar de estar en el organigrama institucional como órgano consultivo significó un notorio avance en el ámbito legislativo con miras al fortalecimiento de los estándares democráticos y de la legitimación democrática dentro del bloque. El mismo Protocolo expresa que dentro de sus competencias velará por la preservación del régimen democrático en los Estados Parte particularmente en consonancia con el Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile firmado el 24 de Julio de 1998.

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR

A modo de completar las reformas establecidas en el orden institucional por el POP, es importante hacer referencia a la nueva categorización de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

El Tratado de Asunción de 1991, contempló la creación de una Secretaría Administrativa (SAM), que tendría entre sus principales funciones la guarda de documentos y apoyo al Grupo Mercado Común, la sede de la Secretaría (SAM) se estableció en la ciudad de Montevideo.

El Protocolo de Ouro Preto otorga a la SAM la calidad de órgano del MERCOSUR, y amplía sus funciones. El art.31 la define como “órgano de apoyo operativo” y responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR

Posteriormente en consonancia con la ampliación de atribuciones que el POP confirió al MERCOSUR, particularmente en su Capítulo II donde le otorga personalidad jurídica incluyendo la capacidad de celebrar acuerdos de sede. El MERCOSUR en Diciembre de 1996, firma con la República Oriental del Uruguay un [Acuerdo Sede para el Funcionamiento de la SAM, aprobado por la Decisión CMC N° 04/96](#) que fuera posteriormente incorporado al derecho interno de la República Oriental del Uruguay por la Ley N° 16.829, del 29 de mayo de 1997.

Montevideo continúa hoy siendo la sede actual de este órgano que junto con el Tribunal Permanente de Revisión con sede en Asunción del Paraguay son los únicos órganos con sedes permanentes. Y dado que el Parlamento del MERCOSUR no cuenta con sede propia la SM presta sus instalaciones que se encuentran en un histórico edificio de la ciudad de Montevideo, para que el Parlamento realice las reuniones de Comisiones de trabajo y sus sesiones plenarias que se convocan al menos una vez al mes.

Con el tiempo el crecimiento y la dinámica del proceso de integración llevo a que en el año 2002 los Estados Parte decidieron avanzar en la transformación de la SAM y transformarla en una Secretaría Técnica, pasando a utilizar la denominación: “Secretaría del MERCOSUR (SM)”.

La SM cuenta con un plantel propio de funcionarios internacionales, seleccionados mediante concursos públicos internacionales entre los ciudadanos nacionales de los Estados Partes. Actualmente, la SM está conformada por una Dirección, una Coordinación y cinco sectores (Administración; Apoyo; Asesoría Técnica; Tecnología de la Información; Normativa y Documentación).

Asimismo, con la ampliación de la agenda temática del MERCOSUR y la consecuente evolución de la estructura institucional, la SM fue asumiendo un nuevo conjunto de funciones.

En ese sentido, fueron creadas en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR distintas Unidades Técnicas a saber:

- ❖ Unidad Técnica de Estadísticas del Comercio Exterior (UTECEM),
- ❖ Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI),
- ❖ Unidad de Comunicación e Información del MERCOSUR (UCIM),
- ❖ Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS),
- ❖ la Unidad Técnica FOCEM (UTF).

Consideraciones finales

El proceso de integración MERCOSUR, así como tantos otros procesos de integración regional ha atravesados por distintas circunstancias y crisis que han ido siendo superadas y han permitido luego seguir construyendo.

La profundidad de la crisis que el mundo entero atraviesa en el año 2021, creo por sus características, sin precedentes, obliga a repensar el sistema multilateral de manera efectiva.

La crisis del multilateralismo se evidencia hoy tanto en aquellos procesos producto del consenso político internacional consolidado en Instituciones multilaterales, Organismos Multilaterales de carácter global, de la misma manera que en aquellos procesos multilaterales productos del consenso político en la búsqueda de una actuación conjunta en el campo económico como son los procesos de

integración económica entre Estados que permitieron la creación organizaciones subregionales. En este contexto, cabe preguntarse en qué medida esa tradición multilateral se mantiene en Latinoamérica y hasta qué punto se encuentra influenciada por las tendencias globales que vuelven a dar lugar a posturas proteccionistas y a la reactivación de ideas nacionalistas que junto con la aparición de propuestas bilaterales en la Región, en cierta medidas desvirtúan los compromisos multilaterales de otros tiempos.

Si bien es cierto que el futuro del multilateralismo latinoamericano está condicionado por las tendencias globales en este ámbito, y que fue desde siempre perforado por los sistemas políticos presidencialistas que caracterizan la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, el diálogo entre los países continúan rigiéndose por un orden normativo y una práctica regional que ha contenido los embates de los ciclos políticos y en esencia mantienen la tradición multilateralista del continente. En la primera década del presente siglo la convergencia democrática acompañada de un posicionamiento político marcado por el resurgimiento de gobiernos socialistas en la Región se conjugaron para dar lugar a nuevos procesos multilaterales. Decisiones políticas que se vieron por primera vez altamente influenciadas por un determinado signo político, podríamos decir casi unificado en la Región, que hizo que el dialogo de políticas de integración regional cambiara fundamentalmente sus lineamientos básicos y sus objetivos.

Los procesos multilaterales surgidos en Latinoamérica en los post-noventa tiene un denominador común, son de carácter abiertamente contestatario y buscaron principalmente romper con el modelo neoliberal dejando de lado las cuestiones de cooperación en el plano económico comercial para privilegiar el dialogo político donde la agenda principalmente vuelve a centrarse en los viejos temas de soberanía y autonomía regionales.

En ese marco surgieron nuevos escenarios multilaterales de integración entre los Estados de la Región como la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

No vale la pena extenderse demasiado en explicar el fracaso de estos nuevos emprendimientos que mas allá de las buenas intenciones, la institucionalidad débil y su alta dependencia de los consensos políticos, no permitieron contar con resultados concretos que garantizaran el funcionamiento adecuado de las organizaciones creadas que quedaron expuestas a los vaivenes políticos de la dirigencia de turno. Los bloques de integración regional afrontan hoy en América y particularmente en Sud América, una fuerte tensión entre los compromisos multilaterales asumidos por los Estados y los renovados ímpetus nacionalistas con miras hacia el proteccionismo inspirador de otras décadas y otros tiempos.

El MERCOSUR, no escapa a la situación de crisis generalizada, pero a ella suma situaciones conflictivas preexistentes aun sin resolver que incrementan el malestar dentro del Grupo integrado. El MERCOSUR atraviesa actualmente una severa crisis de credibilidad que envuelve a sus actores principales, sus socios fundadores, que no cuentan hoy con la homogeneidad de criterios en el dialogo político.

Solo a modo de ejemplo, el anuncio que el Estado Argentino hizo en Abril de 2020, en cuanto a su intención de retirarse de las negociaciones comerciales conjuntas que el grupo integrado mantiene con terceros países provocó un gran malestar y varias lecturas. Una lectura política, una lectura jurídica y una lectura en cuanto a la formalidad y legalidad de los actos de los órganos de MERCOSUR

Inmediatamente ante este anuncio advertimos que más allá del fondo de la cuestión existía una cuestión de forma y de sustento jurídico en las actuaciones de los Órganos del MERCOSUR.

Observando los canales habituales de actuación de los órganos del MERCOSUR que mantienen reuniones periódicas de carácter ordinario o extraordinario para resolver las cuestiones de agenda de cada uno de ellos. Llamo la atención como una cuestión tan relevante con incidencia en el plano interno

y en las relaciones que el Grupo mantiene con terceros Estados fuese anunciada de manera informal en una plataforma virtual, sin un documento que abalara dicho anuncio.

Esta situación nos llevo a reconocer que el MERCOSUR, sus Estados Parte y los Órganos encargados de llevar adelante la prosecución del procesos de integración, también se encuentran dentro de los parámetros de esta nueva realidad donde todo hasta lo más importante ocurre hoy en el mundo virtual. Afortunadamente la respuesta que atendió esta situación dentro del MERCOSUR fue rápida y una Decisión del Consejo Mercado Común contemplando la situación sanitaria y en tanto duren las restricciones de desplazamiento que impiden las reuniones presenciales, con carácter excepcional, decide que las reuniones serán realizadas por videoconferencia, y los actos y decisiones que allí se tomen tendrán la misma validez que las reuniones presenciales.

Es decir que el MERCOSUR cuenta hoy con un marco legal, una norma de Derecho Derivado que legitima este ámbito de actuación de los órganos del MERCOSUR que se desempeñan en esta nueva realidad.

En cuanto al dialogo político quedo restablecido, Argentina tratando de morigerar el impacto de su anuncio, en una declaración posterior, sostuvo que cumpliría con los Tratados ya acordados y que acompañaría principalmente aquellos firmados con la UE y EFTA.

Por su parte el Presidente uruguayo en la Cumbre, que asumió la presidencia pro-tempore del MERCOSUR, puntualizó en su discurso la situación crítica por la que atraviesan hoy todos y cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR, agudizada severamente por la crisis generalizada producto de la pandemia actual.

Ante este contexto, el presidente uruguayo planteo la posibilidad de optar por el avance a velocidades diversa, a distintas velocidades para la prosecución del proceso de integración

Particularmente considero que las reflexiones del presidente uruguayo se encaminan a responder una respuesta que venimos planteándonos desde hace ya tiempo

¿¿¿, qué MERCOSUR necesitamos ??.

Considerando la crisis plurifacética y generalizada por la que atraviesa el mundo y en particular la actual crisis del proceso de integración Mercosur, es altamente probable que alguno de los Estados Parte, tenga mayores dificultades que otros en cumplir con lo acordado como de interés común.

Pero la mayor dificultad se plantea creo, en el plano estratégico, donde la congestión de metas y la existencia de estrategias contrastantes, no permiten hoy tener una dirección congruente, Una planificación estratégica conjunta que permita no solo ir en pos del objetivo fijado en 1991 , sino establecer metas, metas políticas económicas y organizacionales para conducir y fortalecer la prosecución del proceso de integración.

Nota de la editora: Lo relativo a la solución de controversias en MERCOSUR ya se ha estudiado en el capítulo correspondiente a solución pacífica de controversias.

Bibliografía

BERTONI, LILIANA. *“El MERCOSUR como dinamizador de la integración en América”*, en *“Europa Balcánica y los países de la Cuenca del Mar Negro – MERCOSUR: Procesos de transición, concertación e integración y sus impactos sobre la cooperación económica, política y cultural*. Editado por la Universidad Megatrend, Belgrado 2007 ISBN 978-86-7747-280-1.

BERTONI, LILIANA *“Laudos Arbitrales en el MERCOSUR”* Editorial Ciudad Argentina, 2006 Buenos Aires ISBN 987-507283-4 Madrid ISBN84-95823-70-5

NOGUEIRA ALCALA HUMBERTO *“La tipología de los gobiernos presidencialistas de América Latina y Gobiernos Semipresidencialistas en Europa estudios constitucionales*. Vol. 15 no.2 Santiago Dic.2001, ISSN 0718-5200.

MILOSEVICH, MIRA, " *Habrá un nuevo orden mundial tras la crisis del COVID 19*" del Patronato de la Fundación FAES <https://fundacionfaes.org/es/news/47142/>

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO " *Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder*" Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.101, p. 27-54 ISSN: 1133-6595 E-ISSN:2013-035X www.cidob.org