

## 10. LA FORMACIÓN DE INSTITUCIONES REGIONALES EN EL MERCOSUR\*

ROBERTO BOUZAS Y HERNÁN SOLTZ

«*All politics is local*», Tip O'Neill  
«*All economics is international*», Peter Drucker  
(Jackson, 1997)

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado en marzo de 1991 por un acuerdo marco (el Tratado de Asunción) con una extensión que no excede las veinticinco páginas impresas. En doce artículos el documento expuso los objetivos, principios e instrumentos del proceso de integración, estableció una estructura orgánica y definió los mecanismos y procedimientos para la adhesión y la denuncia. En cinco anexos además dispuso: a) un Programa de Liberalización Comercial (PLC) lineal, automático y generalizado; b) un régimen general de origen; c) un mecanismo transitorio de salvaguardas intra-regionales; d) un plazo para implementar un mecanismo de solución de controversias (MSC); y e) diez grupos de trabajo para coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales. Los gobiernos de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay también se comprometieron a establecer una estructura institucional permanente y definir los procedimientos para la toma de decisiones y las responsabilidades específicas de los órganos de gobierno antes del fin del «período de transición», previsto para el 31 de diciembre de 1994.

Pocos meses después de la firma del Tratado de Asunción, en diciembre de 1991, los estados parte suscribieron el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC). En este acuerdo se estableció un régimen transitorio para la solución de controversias basado en un procedimiento arbitral que incluye un tribunal *ad hoc* con jurisdicción obligatoria. Este régimen estaría vigente hasta la adopción de un sistema definitivo, lo que tam-

---

\* Este trabajo es una versión revisada de Bouzas y Soltz (2001). Los autores desean agradecer los comentarios de Daniel Chudnovsky, Julián Peña, Ramón Torrent y Susana Zalduendo, así como los de los participantes en el workshop «Regional Integration in Latin America and the Caribbean: An Assessment of Open Regionalism», realizado en el Institute of Latin American Studies (ILAS) de la Universidad de Londres en julio de 2000. Los errores de hecho o interpretación remanentes son responsabilidad exclusiva de los autores.

bién ocurriría al final del período de transición. Tres años más tarde, en diciembre de 1994, los cuatro gobiernos firmaron otro protocolo adicional al Tratado de Asunción (el Protocolo de Ouro Preto sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, POP). En cincuenta y tres artículos y un anexo el POP creó nuevos órganos y asignó responsabilidades más detalladas a los existentes, dio personalidad jurídica internacional al MERCOSUR y estableció un mecanismo para tomar decisiones y poner los acuerdos en vigor. El POP también precisó las fuentes legales del MERCOSUR, estableció el alcance del MSC (definiendo qué controversias podrían someterse al PBSC) y creó un nuevo procedimiento para formular reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Además, pospuso la adopción de un régimen definitivo de solución de controversias hasta la plena puesta en marcha de la unión aduanera, prevista en ese entonces para el año 2006.

El Tratado de Asunción, el PBSC y el POP (que establecieron la estructura institucional básica del MERCOSUR) difieren tanto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como del Tratado de Roma que dio origen a la Comunidad Económica Europea. El TLCAN es un acuerdo «contractual» que en 245 artículos y cerca de mil doscientas páginas establece compromisos y reglas precisas que deben cumplir los signatarios. El TLCAN creó un aparato institucional mínimo y no estableció ningún mecanismo para la creación de nuevas reglas. En este sentido, es un acuerdo «estático» que crea obligaciones para sus miembros por única vez (Torrent, 2001). El Tratado de Roma, en cambio, es un acuerdo de tipo «constitucional» que se distingue por la naturaleza de los órganos de gobierno que crea, por la existencia de un orden legal «autónomo» y por los procedimientos establecidos para tomar decisiones y producir nuevas reglas. En este sentido, se trata de un acuerdo «dinámico» que incluye en su seno los mecanismos y procedimientos para su ulterior desarrollo. A pesar de que es usualmente presentado como un ejemplo paradigmático de institucionalidad para la integración, las formas por él adoptadas no son en modo alguno las únicas posibles.

El hecho de que las instituciones del MERCOSUR no se correspondan con ninguno de estos dos «modelos» no es en sí mismo un hecho problemático: no hay ninguna razón por la cual debieran hacerlo. En todo caso, el criterio relevante debiera ser el de la eficacia con la que una modalidad institucional puede dar respuesta a las demandas decisorias y de gestión de un proceso de integración particular. La experimentación, el aprendizaje y la adaptación son mecanismos a través de los cuales distintos tipos de arreglos institucionales pueden ajustarse para enfrentar las demandas cambiantes de mecanismos de decisión e implementación. Más que la réplica de determinados modelos institucionales, lo que es necesario son procedimientos eficaces para tomar decisiones y ponerlas en práctica.

Sería un equívoco pretender explicar el desempeño del MERCOSUR a partir de sus atributos y formas institucionales. El balance de la última década ha sido el resultado de determinantes más profundos, que también influ-

yeron sobre la naturaleza de las instituciones y los procedimientos<sup>1</sup>. Estos arreglos fueron eficaces durante los primeros años del MERCOSUR, pero han estado sometidos a rendimientos decrecientes. Durante la segunda mitad de los noventa quedó en evidencia que las fragilidades institucionales del MERCOSUR se habían ampliado *pari passu* con la creciente complejidad del proceso de integración. A comienzos de su segundo decenio el MERCOSUR tiene como un escenario posible la reiteración de la trayectoria de irrelevancia que ha caracterizado a la mayoría de los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo. El escenario alternativo supone desarrollar un proceso de aprendizaje y adaptación que permita responder a los desafíos que se plantean en la actualidad con eficacia.

Este artículo tiene tres secciones. En la primera se evalúa el desempeño institucional del MERCOSUR, identificando fortalezas y debilidades y cómo el balance entre éstas ha cambiado a lo largo del tiempo. En la segunda sección se ensaya una explicación ecléctica sobre los factores que han estado en la base de las formas institucionales adoptadas. Finalmente, en la tercera sección se plantean algunas conclusiones y se formulan varias recomendaciones de política.

## I. UNA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

Un acuerdo internacional eficaz requiere la operación de dos procedimientos conceptual y funcionalmente diferentes, uno para crear normas y otro para aplicarlas (incluyendo un mecanismo de solución de controversias) (Jackson, 1997). Con base en esta distinción los tres principales rasgos institucionales del MERCOSUR son: a) el perfil exclusivamente intergubernamental de sus órganos; b) el carácter «incompleto» de los actos legales que éstos producen; y c) la ausencia de una instancia jurisdiccional independiente. Este diseño institucional otorgó a los gobiernos un alto grado de control sobre la toma de decisiones y el control de implementación, asegurando el gradualismo y la flexibilidad del proceso de integración. El enfoque fue muy efectivo durante las primeras etapas, cuando la interdependencia económica era baja y el compromiso político de los miembros estaba en un máximo nivel. No obstante, con el paso del tiempo este modelo institucional se puso en cuestión. Aun si el MERCOSUR no fuera más allá de un acuerdo de integración «superficial», los procedimientos y las reglas actualmente existentes serían insatisfactorios. Lo son aun más si el propósito es establecer una unión aduanera y, eventualmente, un mercado común.

---

<sup>1</sup> Para un análisis de los determinantes del desempeño del MERCOSUR en su primera década véase Bouzas (2001).

### I.1. Órganos intergubernamentales

Todos los órganos decisorios del MERCOSUR (el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio) tienen un carácter intergubernamental. Por consiguiente, la conducción y gestión del proceso de integración descansa exclusivamente en manos de funcionarios públicos nacionales. Con excepción de una modesta Secretaría Administrativa con limitadas atribuciones logísticas, depositarias e informativas, no existe una «burocracia» distinta a la de las administraciones nacionales.

La creación de órganos estrictamente intergubernamentales tuvo como propósito mantener el control del proceso en manos de las administraciones nacionales. Dadas las experiencias previas de integración en América Latina (dominadas por burocracias aisladas de los gobiernos nacionales o por representantes diplomáticos con limitada capacidad para implementar decisiones en sus propias administraciones), se esperaba que el involucramiento en el proceso de formación de políticas de las agencias y burocracias nacionales responsables por su puesta en práctica (especialmente en los Ministerios de Economía) evitaría el aislamiento de quienes tomaban las decisiones de aquellos que debían implementarlas.

El Consejo del Mercado Común (integrado por los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores) se estableció como la instancia decisoria máxima. Sus reuniones semestrales (regularmente seguidas por las cumbres presidenciales) constituían eventos clave para la «señalización» y la toma de decisiones. Como está integrado por ministros que usualmente operan con fuertes restricciones de tiempo, la efectividad de cada encuentro varió en función de la calidad y la profundidad del trabajo preparatorio. Éste, a su vez, fue tributario del énfasis cambiante que las administraciones nacionales pusieron en el establecimiento de un régimen regional, de la iniciativa y los recursos a disposición del gobierno a cargo de la presidencia *pro tempore* y de la naturaleza de los temas bajo tratamiento. La efectividad de las reuniones del CMC también se vio afectada por las coyunturas económicas nacionales, en la medida en que estas últimas contribuían a concentrar o diluir el interés de los máximos responsables políticos con relación a la marcha del proceso de integración.

Desde 1991 el CMC emitió un promedio de veinticuatro Decisiones por año, con picos de setenta en 2000 y veintinueve en 1994. El análisis de la actividad del CMC permite extraer varias constataciones. La primera es que mientras que en el «período de transición» la mayor parte de las Decisiones (71%) estuvo referida a asuntos comerciales e institucionales, durante la segunda mitad de los noventa esta participación decayó notablemente a favor de los temas vinculados con la justicia, la cultura, la educación y la seguridad. La segunda constatación es el significativo aumento en el número de Decisiones adoptadas en la segunda mitad de los noventa (un promedio anual de veintinueve), en comparación con el «período de transición» (diecisiete por

año). En particular, durante el año 2000 se adoptaron setenta Decisiones, buena parte de ellas vinculadas a la «agenda de relanzamiento» y referidas a asuntos pendientes. Finalmente, mientras que en los primeros años del MERCOSUR el CMC produjo mandatos de trabajo detallados y estableció lineamientos precisos para conducir las actividades de los órganos subordinados (como el *Cronograma de Las Leñas* en 1992 o el *Programa de Acción MERCOSUR 2000* en 1995), desde mediados de los noventa no hubo nuevas «hojas de ruta» que incluyeran objetivos y cronogramas para orientar la actividad técnica y de negociación. Una excepción fue la *Agenda de Relanzamiento del MERCOSUR* de junio del 2000, en la que se formularon instrucciones a los órganos subordinados para que éstos precisaran el estado de situación y las tareas que debían realizarse para fortalecer la unión aduanera, así como los plazos a cumplirse. Estos últimos fueron extendidos prácticamente en todos los casos en la reunión cumbre de Asunción en junio de 2001.

Con el correr del tiempo la credibilidad y la efectividad de las reuniones del CMC decayeron visiblemente. La creciente dificultad para resolver las diferencias en los niveles de menor jerarquía sobrecargó la agenda en los niveles superiores de decisión. La credibilidad de las cumbres presidenciales también se redujo *pari passu* con la ampliación de la «brecha de implementación» y de la agenda de asuntos pendientes desde mediados de los noventa. La intervención regular de los jefes de Estado en las disputas comerciales y de política (la «diplomacia presidencial») sirvió ocasionalmente para desbloquear las negociaciones o limitar el conflicto. Pero en tanto la puesta en práctica y el *follow up* de estas intervenciones fue por lo general insatisfactorio, el recurso sólo sirvió para exponer excesivamente a los máximos líderes políticos, dañar su credibilidad y poner en evidencia los problemas de arbitraje de las diferencias que existían entre las distintas agendas nacionales.

La efectividad del Grupo Mercado Común (GMC) para desarrollar las negociaciones técnicas, sentar las bases para reuniones sustantivas del CMC y cumplir las instrucciones de este último también se redujo a lo largo del tiempo. Los Subgrupos de Trabajo (SGT) fueron concebidos como órganos responsables por el desarrollo del trabajo cotidiano necesario para cumplir con los objetivos y las Decisiones adoptadas por el órgano superior<sup>2</sup>. Los SGT debían ser los vehículos institucionales para involucrar a las burocracias nacionales en el proceso de integración, asentando las negociaciones y el trabajo técnico tan sólidamente como fuera posible en las agencias nacionales competentes. En tanto MERCOSUR carece de un procedimiento para implementar de manera automática las Decisiones, el involucramiento activo de funcionarios públicos con capacidad de implementar e impulsar la

---

<sup>2</sup> El Cronograma de Las Leñas, por ejemplo, estableció un plan de acción detallado para los SGT, incluyendo una secuencia de actividades y calendarios que deberían cumplirse para diciembre de 1994. A pesar de estas instrucciones detalladas, los SGT tuvieron un desempeño heterogéneo.

agenda dentro de las respectivas administraciones nacionales fue visto como una forma de aumentar la efectividad. Los SGT encargados del desarrollo de los trabajos preparatorios se convirtieron en órganos mixtos con un carácter simultáneamente técnico y de negociación<sup>3</sup>.

Inicialmente las actividades del GMC y de los SGT estimularon el conocimiento recíproco entre las burocracias nacionales y contribuyeron a desarrollar un sentido de objetivo común<sup>4</sup>. A partir de mediados de los noventa, sin embargo, la efectividad del GMC se deterioró notablemente como resultado de la gran cantidad de temas irresueltos acumulados en los niveles decisorios más altos y de la falta de autoridad de los estamentos técnicos para resolver las *impasses* en áreas contenciosas. Cuando había desacuerdo a nivel decisorio en torno al contenido preciso de los objetivos, los niveles técnicos simplemente replicaban las diferencias sin registrar avances. Esto tuvo efectos negativos sobre la moral de los involucrados y la credibilidad del proceso. Los problemas se agravaron debido a que los funcionarios públicos nacionales generalmente estaban sobrecargados de responsabilidades, en tanto debieron agregar a sus tareas ordinarias la participación en las negociaciones regionales. La efectividad de los SGT también sufrió debido a la falta de vinculación entre cada foro técnico, aun en temas funcionalmente interconectados<sup>5</sup>.

En resumen, las dificultades del GMC para alcanzar consenso en la toma de decisiones y para establecer objetivos y calendarios precisos para orientar el trabajo de los SGT fue un factor que contribuyó a la decreciente efectividad del trabajo técnico. Así, los intercambios informales que durante los primeros años sentaron las bases para reuniones sustantivas del GMC fueron progresivamente reemplazados por sesiones plenarias formales que simplemente reproducían el desacuerdo (especialmente en el período crítico 1998/2001). En esta última fase los coordinadores de las secciones nacionales del GMC dejaron incluso de reunirse regularmente, como había sido la regla anteriormente (normalmente una vez al mes) (Peña, 1999).

La necesidad de administrar temas relacionados con el comercio intrazona y de implementar y dar seguimiento a las políticas comerciales comunes lle-

---

<sup>3</sup> Idealmente, el papel del GMC y de los SGT podría asimilarse al de Comité de Representantes Permanentes (Coreper) en el Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, el Coreper es un foro mucho más estructurado y sistemático: el Coreper «se reúne al menos una vez por semana para tratar temas que están en la agenda del Consejo y para identificar aquellos que necesitan ser discutidos (y no solamente endosados) por los ministros» (Wallace, 2000).

<sup>4</sup> Al principio, las negociaciones intergubernamentales ofrecieron la oportunidad de entrenar recursos humanos en actividades complementarias a sus tareas rutinarias (como la negociación internacional, el desarrollo de capacidades de relación interpersonal, la preparación de proyectos de resolución y el desarrollo de habilidades de comunicación y comprensión del modo de operación de las contrapartes).

<sup>5</sup> Las restricciones presupuestarias también afectaron la efectividad de las instancias técnicas de negociación debido al deterioro en el número y calidad del personal idóneo y a la reducción en los viajes de los funcionarios.

vó a la creación de la Comisión de Comercio en 1994<sup>6</sup>. La actividad de la CCM (y de los comités técnicos, CT que estaban bajo su órbita) se vio afectada por muchos de los mismos problemas que plagaron la actividad del GMC y de los SGT. A pesar de que los CT combinaban la responsabilidad de llevar adelante las negociaciones técnicas y de administrar las disputas comerciales, en la práctica estas últimas desplazaron la atención desde las primeras<sup>7</sup>. Después del máximo alcanzando en 1995 el número de Directivas emitidas por la Comisión de Comercio mostró una tendencia claramente decreciente.

El carácter intergubernamental de los órganos del MERCOSUR le dio al proceso flexibilidad y lo hizo costo-efectivo en los primeros tiempos. Pero también estimuló un cierto «encapsulamiento» del proceso de toma de decisiones respecto de la sociedad civil y de otros agentes públicos (como los Congresos y los gobiernos provinciales y locales). El establecimiento de un órgano consultivo (el Foro Consultivo Económico y Social) en 1995 no consiguió cerrar esta brecha. Los actores privados nacionales percibieron correctamente que su capacidad para influir los resultados podía ejercerse con mayor efectividad en el plano doméstico, más que a través de instancias regionales en buena medida simbólicas. El desempeño del órgano legislativo consultivo (la Comisión Parlamentaria Conjunta) tampoco fue más satisfactorio. La CPC no alcanzó a desempeñar un papel propositivo o de asesoramiento de los estamentos técnicos y decisorios ni de acelerar o facilitar las tareas de internalización de la normativa MERCOSUR. Tampoco intervino o se expidió frente a medidas unilaterales adoptadas por las legislaturas nacionales, como la ley argentina de protección al azúcar<sup>8</sup>.

## I.2. *Actos legales «incompletos»*

El Tratado de Asunción estableció el principio del consenso (con la presencia de todas las partes) para la toma de decisiones, las disposiciones relativas

---

<sup>6</sup> La creación de la CCM fue institucionalizada formalmente a través del POP. Todas las decisiones previas a la entrada en vigencia del POP fueron convalidadas por el artículo 53 de ese protocolo.

<sup>7</sup> Con excepción del CT 5 (que redactó el Protocolo sobre Defensa de la Competencia) y el CT 6 (que redactó el reglamento común sobre antidumping), la actividad de los CT sufrió de los mismos problemas que la CCM: sus miembros se vieron involucrados en el tratamiento de los problemas de acceso a los mercados más que en la implementación de los instrumentos de política comercial común. Las controversias sobre RNAs, perforaciones al AEC, los temas sectoriales (como el régimen común automotriz) o las reglas de origen se volvieron el centro de las negociaciones y ocuparon el grueso de las energías de los CT.

<sup>8</sup> En 1997 el Congreso argentino aprobó una ley que protege al azúcar hasta tanto Brasil elimine su programa de subsidios a la producción azucarera y de alcohol. La ley fue vetada por el Poder Ejecutivo, pero el Congreso insistió en su aprobación con una nueva votación con mayoría calificada. El artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional argentina, establece que los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes.

a la duración del acuerdo y los mecanismos de adhesión y denuncia. El POP, por su parte, definió las fuentes legales del MERCOSUR (el Tratado de Asunción, sus protocolos e instrumentos relacionados; los acuerdos realizados en el contexto del Tratado de Asunción y otros instrumentos relacionados; y las decisiones, resoluciones y directivas emanadas de los órganos competentes del MERCOSUR) e hizo algunos progresos en materia de definición de reglas, especialmente por lo que respecta a la implementación. En relación a esto último los Estados parte se comprometieron a «adoptar todas las medidas necesarias para asegurar» la implementación doméstica de las normas (incluyendo la «internalización» cuando ésta fuera necesaria) y definieron dichos actos como «obligatorios». El POP también estableció un engorroso procedimiento para asegurar una implementación simultánea en todos los Estados parte a través de un sistema de notificaciones a la Secretaría Administrativa.

Si bien todos los actos emanados de los órganos decisorios del MERCOSUR son «obligatorios», no tienen «aplicabilidad inmediata» ni «efecto directo»<sup>9</sup>. En este sentido es que caracterizamos a dichos actos como «incompletos», en tanto son asimilables (aunque no idénticos) a un acuerdo internacional firmado pero todavía no ratificado<sup>10</sup>. En MERCOSUR la mayoría de las normas deben ser «internalizadas» a través de actos administrativos y legislativos de acuerdo a los mecanismos y procedimientos establecidos por los ordenamientos legales domésticos<sup>11</sup>. Hasta 1998 la aplicación práctica de la obligación de «internalizar» se veía obstaculizada por la inexistencia de plazos definidos. A partir de entonces se estableció que las normas que requerían solamente de actos administrativos nacionales debían incluir un plazo

---

<sup>9</sup> Los principios de «aplicabilidad inmediata» y «efecto directo» son más fáciles de citar que de definir. De hecho, la Corte Europea de Justicia los usa con frecuencia de manera indistinta. El principio de «aplicabilidad inmediata» es más «formal» y significa que las normas producidas al nivel internacional no necesitan ser «transpuestas» a la legislación doméstica para «aplicarse plenamente» (o desarrollar todos sus efectos) sobre las personas físicas y jurídicas. El efecto de las normas aplicables inmediatamente puede variar dependiendo de la naturaleza y el contenido de la norma. El principio de «efecto directo» es más «material», en la medida que da a las personas físicas y jurídicas el derecho de invocar ante las cortes domésticas (o comunitarias) las normas producidas a nivel internacional, aun si estas normas requieren ser «transpuestas» para desarrollar *plenamente* todos sus efectos.

<sup>10</sup> Desde una perspectiva estrictamente jurídica las disposiciones del MERCOSUR son actos «completos» porque su contenido no requiere ser complementado posteriormente, no tratándose por consiguiente de lo que en derecho se conoce como «normas abiertas». Usamos el término «incompleto» para destacar la idea de que aun cuando la norma se origine y se complete con los actos legales de los órganos del MERCOSUR, requiere (cuando es el caso) otro acto legal o administrativo nacional para que sea internamente aplicable. Susana Zalduendo ha sugerido usar el término «bifuentes» en lugar de «incompletas».

<sup>11</sup> No todas las normas necesitan ser «internalizadas», como es el caso de un estándar técnico idéntico al que ya se encuentra en vigencia en todos los miembros o la normativa que regula el funcionamiento interno de los órganos del MERCOSUR. Según Pérez Antón (2001), de las 1.128 normas emanadas de los órganos del MERCOSUR entre 1991 y 2000, 741 requerían «internalización». Sin embargo, hasta fines del año 2000 sólo se había «internalizado» plenamente un 34%.

explícito para completar el proceso de «internalización» (acordado por consenso) y, cuando fuera posible, la identificación de las agencias involucradas y los pasos requeridos. Como consecuencia de los pobres resultados obtenidos por el mecanismo adoptado en el POP, los Estados parte tomaron una serie de medidas para acelerarla y facilitarla, aunque la mayoría de ellas fue de carácter exhortativo<sup>12</sup>.

Estos precarios procedimientos de «internalización» resultaron en un proceso lento, desigual y vulnerable a la buena voluntad y a los obstáculos (legales, administrativos o políticos) enfrentados por cada administración nacional. Las demoras se agravaron debido a la falta de consideración por parte de los órganos decisorios de los obstáculos administrativos, legales o constitucionales que enfrentaría cada gobierno en el proceso de «internalización». Dado que para tener plena vigencia una norma debía ser «internalizada» por todos los Estados parte, el retraso de una de las partes implicaba la no entrada en vigencia de la norma. El proceso de «internalización» también se resintió debido a la falta de notificación a la Secretaría Administrativa o, incluso, debido a la «internalización» de versiones modificadas o parciales de la norma original.

Como resultado de la acumulación de asuntos pendientes y a fin de contar con un mecanismo para hacer un seguimiento del proceso de «internalización», en 1998 la Secretaría Administrativa recibió la instrucción de preparar informes regulares identificando la situación de cada norma aprobada. No obstante, como estos informes son confidenciales el mecanismo no contribuyó a aumentar la transparencia y, por esta vía, a crear presiones indirectas para el cumplimiento.

La iniciativa más reciente fue la Decisión 23 aprobada en el año 2000, por la cual se dispuso señalar de manera explícita cuándo una norma no requería de «incorporación» (ya sea porque se refiere a materias de funcionamiento interno o porque ya existe una norma nacional idéntica) y se estableció explícitamente el carácter obligatorio de los plazos fijados para la «incorporación» (cuando dicho plazo se incluya por consenso en la aprobación de la norma). Si bien aún es temprano para evaluar el impacto de este cambio, hay evidencias de que algunas agencias nacionales responsables por los actos administrativos internos han acelerado su ritmo a fin de no hacer incurrir a los Estados parte en responsabilidad internacional.

---

<sup>12</sup> En julio de 1998 el GMC resolvió «desarrollar los máximos esfuerzos posibles» para «internalizar» normas que requieren sólo decisiones administrativas y solicitó a la CPC facilitar el tratamiento legislativo de aquellas que exigen cambios legales. EL CMC, por su parte, solicitó a la CPC acelerar los procedimientos legislativos en aquellos casos en los que se requería la participación del Congreso. Los grupos técnicos y de negociación (SGT y CT) también recibieron instrucciones para informar a las «secciones nacionales» de cualquier decisión, resolución o directiva bajo consideración, a fin de facilitar la identificación de obstáculos legales o administrativos potenciales al proceso de «internalización».

### 1.3. *Un mecanismo negociado de solución de controversias*

Jackson (1997) señala que los mecanismos de solución de controversias (MSC) pueden estar más orientados a procurar una solución diplomática o negociada o una solución basada en reglas y principios jurídicos. El MSC del MERCOSUR comparte rasgos de ambos, pero en la práctica se ha inclinado hacia las soluciones del primer tipo. Los procedimientos para resolver disputas en el MERCOSUR fueron establecidos por el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (PBSC) en diciembre de 1991. Estos procedimientos fueron inicialmente concebidos como expedientes provisorios que regirían durante el «período de transición», pero su vigencia fue prorrogada por el POP hasta el año 2006. El POP también definió los procedimientos para elevar reclamos a la Comisión de Comercio.

El MSC del MERCOSUR incluye tres procedimientos alternativos que van desde mecanismos de «auto-ayuda» (como las consultas y las reclamaciones) hasta un recurso arbitral en el que una tercera parte formula determinaciones sobre demandas específicas. Las consultas ofrecen un mecanismo para resolver las disputas a través de negociaciones directas según términos y procedimiento pre-establecidos<sup>13</sup>. Las consultas permiten a los Estados parte intercambiar explicaciones, hacer clarificaciones y administrar conflictos comerciales que no justifican en principio el inicio formal de una reclamación o de una instancia arbitral. Las consultas pueden iniciarse por los Estados parte en representación de las administraciones centrales, locales o el sector privado.

Las reclamaciones son un mecanismo de tipo pre-judicial para resolver diferencias. Las reclamaciones deben iniciarse por una «sección nacional» y referirse a temas comerciales que caigan bajo la jurisdicción de la CCM. Si la cuestión no se resuelve a nivel de la CCM (incluyendo la eventual intervención de un comité técnico que debe arribar a una conclusión por consenso), la reclamación puede llevarse al GMC y, si nuevamente quedara sin solución, someterse al procedimiento arbitral del PBSC<sup>14</sup>.

Por último, el PBSC estableció un mecanismo secuencial con modalidades de inicio diferentes según la disputa sea planteada por un Estado o por un particular (en este último caso un Estado deberá hacer suya la demanda,

---

<sup>13</sup> Las consultas en el ámbito de la CCM se establecieron en 1995 y los procedimientos se definieron un año más tarde. A fines de 1999 se dispusieron nuevos procedimientos para acelerarlas. El número de consultas anuales cayó progresivamente después del pico alcanzado en 1995. Aunque en el año 2000 el número de consultas creció ligeramente, no alcanzó los niveles promedio del período 1995/97.

<sup>14</sup> Entre 1995 y 2000 se formularon trece reclamaciones, siendo la Argentina el reclamante más frecuente (con un total de nueve). El carácter de «auto-ayuda» del mecanismo de reclamaciones queda en evidencia por el hecho de que los comités técnicos que entienden en los procedimientos no desempeñan el papel de una tercera parte, ya que están integrados por funcionarios nacionales.

derivando también en un conflicto entre Estados)<sup>15</sup>. Los Estados parte pueden iniciar disputas sobre materias de interpretación, implementación o violación de las reglas establecidas por el Tratado de Asunción o cualquier otro instrumento legal (como los protocolos, acuerdos, decisiones, resoluciones y directivas). Los procedimientos formales del mecanismo establecido por el PBSC contemplan tres etapas: las negociaciones directas, la intervención del GMC y un recurso arbitral (cada uno sujeto a plazos relativamente flexibles). Todas las disputas deben agotar las dos primeras instancias antes de activar el recurso arbitral (excepto cuando el tema ya fue objeto de una reclamación). El recurso arbitral es desarrollado por un tribunal *ad hoc* integrado por tres miembros que realiza determinaciones «obligatorias y definitivas»<sup>16</sup>.

En resumen, el mecanismo de solución de controversias adoptado por el MERCOSUR tiene un fuerte sesgo favorable a la negociación. Este enfoque otorga flexibilidad a las partes y alienta el cumplimiento de los compromisos sobre la base de los beneficios esperados en el marco de una relación continua (reputación). Su mayor debilidad es la limitada capacidad para terminar las controversias y, por consiguiente, el mantenimiento de un nivel relativamente alto de disputas sin solución<sup>17</sup>. Desde 1998, cuando los Estados parte acordaron el código para regular la implementación del mecanismo de solución de controversias del PBSC, se concluyeron apenas cuatro casos a pesar de la alta conflictividad del período<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> El sector privado no puede activar de manera directa el MSC, sino que debe primero someter su caso a la «sección nacional» del GMC. Después de una serie de pasos, y si la cuestión no se resuelve en el ámbito del GMC o no se implementan medidas apropiadas, puede activarse el recurso arbitral entre Estados. En el Tribunal de Justicia europeo los particulares pueden accionar un recurso de nulidad para una norma comunitaria, pero no tienen derecho para recurrir el incumplimiento de un Estado miembro.

<sup>16</sup> Cada tribunal, integrado por tres miembros, define sus propios procedimientos. Las decisiones se toman (a diferencia del resto de los casos) por mayoría. El tribunal puede fundar su decisión en las fuentes legales del MERCOSUR o sobre la base *ex aequo et bono* (González, 1999).

<sup>17</sup> Yarbrough y Yarbrough (1997) clasifican los mecanismos de solución de controversias en cuatro tipos estilizados, a saber: a) MSC-I, en el cual una tercera parte provee información sobre violaciones y disemina dicha información, y en donde la retorsión es el único castigo previsto; b) MSC-II, en donde una tercera parte hace determinaciones no obligatorias y en donde la retorsión también aparece como el único castigo; c) MSC-III, en donde una tercera parte hace determinaciones y existe un procedimiento de apelaciones; y d) MSC-IV, en donde una tercera parte hace determinaciones y asegura la adopción de las mismas como ocurre en los sistemas legales domésticos y en donde no existe la posibilidad de retorsión. De acuerdo a esta taxonomía el MSC del MERCOSUR es asimilable a la categoría MSC-II, mientras que el mecanismo de solución de controversias de la OMC y la Corte Europea de Justicia son versiones «débiles» y «fuertes» del MSC-III.

<sup>18</sup> Argentina cuestionó el régimen brasileño de licencias de importación y los subsidios a la producción y exportación de carne porcina. Brasil cuestionó a la Argentina por las salvaguardias a los productos textiles y la aplicación de medidas antidumping a las importaciones de pollo. Como un indicador de la «debilidad» del mecanismo arbitral del MERCOSUR, en la disputa sobre salvaguardias textiles Brasil solicitó paralelamente consultas con la Argentina en el marco del Acuerdo ATV de la OMC.

El funcionamiento del mecanismo arbitral (y, más en general, del procedimiento de solución de controversias) enfrenta varios problemas, la mayoría propios de su sesgo favorable a la negociación diplomática. El primero es la posibilidad de negociaciones prolongadas, ya que si las partes están de acuerdo pueden extender el plazo obligatorio para desarrollar negociaciones bilaterales (de quince días) de manera prácticamente indefinida. En los hechos esto significa que la adjudicación por una tercera parte puede dilatarse y reemplazarse por la negociación diplomática. A pesar de que es deseable que existan posibilidades de negociación antes de la activación de un mecanismo arbitral, la posibilidad de postergaciones indefinidas crea incertidumbre en torno a la aplicación de las reglas, especialmente para el sector privado.

Un segundo problema se deriva del carácter *ad hoc* de los tribunales arbitrales, lo que conspira contra el desarrollo de un cuerpo de interpretación común. Así, al hecho de que en el arsenal legal del MERCOSUR no existe nada equivalente a una «jurisprudencia» se agrega el bajo nivel de compromiso moral con determinaciones previas que podría eventualmente plantearse como consecuencia de la existencia de tribunales *ad hoc* sin una instancia de apelación estable<sup>19</sup>.

Finalmente, a pesar de que los veredictos de los tribunales *ad hoc* son formalmente «finales y obligatorios» (no están sujetos a un procedimiento de apelación), el significado efectivo de la «obligatoriedad» es materia de debate (González, 1999)<sup>20</sup>. El carácter efectivo de la «obligatoriedad» también se ha visto relativizado por el contenido de los dictámenes que, en ocasiones (por ejemplo el primer laudo arbitral sobre licencias de importación de Brasil) tuvo contenidos poco operativos.

## II. UNA PERSPECTIVA ECLÉCTICA SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL EN EL MERCOSUR

Con excepción de ciertos enfoques como la teoría de los derechos de propiedad, la historia económica o la nueva economía institucional, los economistas no han dedicado mucha energía a analizar el papel de las instituciones en los procesos de integración ni las razones que explican la variedad de formas institucionales adoptadas. La mayor parte de la reflexión sobre estos

---

<sup>19</sup> Los veredictos de los tribunales *ad hoc* no son parte de las fuentes legales del MERCOSUR y su validez se circunscribe al caso y partes objeto de la disputa. No obstante, en la práctica los laudos arbitrales emitidos han invocado razonamientos y opiniones de los anteriores.

<sup>20</sup> La misma incertidumbre existe en el marco del mecanismo de solución de controversias de la OMC cuando se trata de disputas que surgen como consecuencia de la violación de los acuerdos (Jackson, 1997).

temas ha provenido del campo de las relaciones internacionales y/o de la ciencia política. En estas disciplinas la principal discusión se ha planteado entre los enfoques funcionalistas y neo-funcionalistas por un lado, y las perspectivas realistas y neo-realistas por el otro. Para los primeros los incentivos para cooperar, reducir costos de transacción y desarrollar regímenes regulatorios comunes están directamente relacionados con la intensidad de la interdependencia económica. Para los realistas y neo-realistas, en cambio, los conceptos de hegemonía, liderazgo y ganancias relativas son clave a la hora de entender las fortalezas y debilidades de los incentivos para construir instituciones regionales.

La evidencia disponible dista de ser concluyente. En oposición a la postura de los funcionalistas, la evolución de la interdependencia económica no parece ser buen predictor de la existencia y del éxito de las instituciones regionales (Grieco, 1997). Mientras que en algunas regiones la interdependencia económica creció sin un aumento paralelo en la institucionalización (como en el caso de la APEC), en otras ha habido una institucionalización modesta aun en ausencia de un aumento marcado de la interdependencia económica (como en el caso de la ASEAN). Alternativamente, la existencia de un líder hegemónico no parece haber sido una condición necesaria ni suficiente para el desarrollo de instituciones regionales. En el caso de la Unión Europea (el paradigma de instituciones regionales «densas»), la economía más grande (Alemania) hoy en día contribuye con apenas un cuarto del PIB regional y proporciona el mercado de destino para menos de un quinto de las exportaciones regionales totales. Esta explicación es aún menos verosímil si se aplica a la situación que prevalecía en la década del cincuenta, cuando el proceso de institucionalización europea adquirió sus rasgos fundamentales. En contraste, en la cuenca del Pacífico (donde existe una institucionalización más que modesta en el caso de la APEC) Estados Unidos contribuye con más de la mitad del producto regional y es el mercado de destino para cerca de un tercio de las exportaciones regionales totales.

Ambos enfoques parecen más complementarios que sustitutos cuando se trata de explicar el surgimiento y la forma que adoptan las instituciones regionales (Mattli, 1999). Las teorías funcionalistas, neofuncionalistas e institucionalistas proporcionan un marco adecuado para entender los factores que crean una «demanda» por instituciones regionales. Cuando existe un grado de interdependencia económica lo suficientemente intenso como para crear incentivos para una reducción en la fragmentación de los mercados y una armonización de las políticas, la formación de instituciones regionales puede resultar un vehículo apropiado. Sin embargo, la materialización de esas instituciones y la forma que adquieran dependerán también de la disposición y la capacidad de los actores políticos para dar respuesta a las presiones hacia una mayor integración, sacrificando autonomía y flexibilidad. En este punto hacen su contribución las explicaciones realistas y neo-realistas, ayudando a entender las fortalezas y debilidades de las

condiciones de «oferta» que hacen posible el establecimiento de instituciones regionales exitosas.

Por otra parte, las instituciones regionales pueden adoptar distintas formas, sin que exista *a priori* la presunción de superioridad de un arreglo institucional determinado. Los modelos institucionales que reproducen las características de los Estados nacionales (es decir, que enfatizan las reglas explícitas y la capacidad de aplicar sanciones) no necesariamente son la forma más eficiente en todos los contextos (Khaler, 1995). Así, instituciones descentralizadas e informales pueden ser muy efectivas cuando la información es escasa y cara y, por consiguiente, se requiere un trabajo importante de recolección de información antes de proceder a la construcción de instituciones más formales o cuando, por el contrario, la información sobre las preferencias y la reputación de las partes es tan abundante y barata que sistemas basados en la reputación pueden ser suficientes para asegurar el cumplimiento de los compromisos. Por otra parte, en un proceso de cooperación la formación de reglas puede asumir diversas modalidades. Cuando se establecen obligaciones irrevocables y universales en la práctica se anula la posibilidad de la experimentación y la competencia, lo que en determinadas circunstancias puede no resultar la mejor opción. Algún grado de flexibilidad y una convergencia «superficial» puede ser preferible mientras los miembros de un proceso de integración examinan el campo posible de convergencias «profundas» y el potencial para desarrollar preferencias convergentes (Cremona, 2001). No obstante, existe un umbral de credibilidad para los procedimientos y la aplicación de normas cuya vulneración coloca en cuestión la viabilidad misma del proceso de integración.

Finalmente, los incentivos y la dinámica de los procesos de integración dependen no sólo de la lógica interna de la discriminación, sino también de sus componentes reactivos. En efecto, los acuerdos regionales suelen responder a estímulos reactivos basados en motivaciones «defensivas» o efectos «dominó» (Bouzas y Ros, 1994 y Baldwin, 1993). Cuando se trata de la formación de acuerdos reactivos las consideraciones de «oferta» y «demanda» no son igualmente importantes, lo que ayuda a explicar por qué este tipo de acuerdos por lo general experimenta un progreso limitado, independientemente de la forma institucional que adquiera.

En el diseño institucional del MERCOSUR han estado presentes dos factores contextuales. El primero es el bajo nivel de interdependencia inicial entre los Estados parte y su carácter fuertemente asimétrico. El segundo es el peso que han tenido las consideraciones «defensivas» en el establecimiento y desarrollo del proceso de integración: a pesar de que la formación y el desarrollo del MERCOSUR no pueden explicarse exclusivamente por factores exógenos, éstos jugaron un papel clave en la marcha del proceso de cooperación, especialmente por el estímulo que ejercieron sobre el socio mayor (Bouzas, 2001).

## II.1. *La «demanda» por instituciones regionales: baja, creciente y asimétrica*

La organización institucional del MERCOSUR se explica en parte por la ausencia de demandas funcionales intensas para reducir la fragmentación de los mercados y estimular la armonización de políticas (promover la «integración positiva»). Tradicionalmente, la intensidad de la interacción entre las economías de la región (especialmente entre las dos mayores) fue modesta, como lo refleja un «coeficiente de comercio intra-regional» (exportaciones intra-regionales como proporción de las exportaciones totales) que en 1991 apenas superaba el 11%. En un contexto de interdependencia económica baja y asimétrica, el objetivo primario del MERCOSUR no fue el de administrar sus efectos sino el de generar incentivos para su aumento<sup>21</sup>.

Aun cuando las presiones de «demanda» para establecer instituciones regionales no fueron significativas, el proceso de reforma estructural que tuvo lugar en la segunda mitad de los ochenta y la gradual convergencia en las preferencias de política (especialmente en el plano microeconómico) durante los primeros años de la década del noventa incrementaron los beneficios potenciales y la viabilidad de un vínculo comercial intra-regional más intenso. Las políticas de reducción de la intervención estatal y de apertura unilateral crearon nuevas oportunidades para la especialización intra-regional y ampliaron el potencial para el aprovechamiento de economías de escala. La casi duplicación del «coeficiente de comercio intra-regional» entre 1991 y 1994 confirmó el potencial de crecimiento de la interdependencia económica, la que también aumentó a través de canales monetarios y financieros.

El rápido crecimiento de la interdependencia comercial durante los primeros años de la década de los noventa fue posible por una serie de circunstancias favorables, entre las que se destacan: a) las preferencias convergentes de política en el plano microeconómico y, especialmente, la prioridad asignada a la apertura unilateral (que permitieron la adopción de un programa de desgravación automática, generalizada y lineal de todo el universo arancelario); b) el carácter de la agenda de negociación (esencialmente centrada en torno a medidas de «integración negativa» consistentes en la eliminación de aranceles); y c) un ambiente externo que (a través de una abundante disponibilidad de financiamiento y de la creación de incentivos defensivos derivados de la creación del NAFTA y de la propuesta de establecer un área de libre comercio hemisférica) estimuló la inversión de recursos políticos en la consolidación del proceso regional.

---

<sup>21</sup> Paraguay y Uruguay siempre estuvieron muy vinculados a la región tanto a través de los flujos de comercio de bienes como de factores. No obstante, y debido a las diferencias de tamaño absoluto, en el caso de estos países la calidad del vínculo con la región difícilmente pueda calificarse de «interdependencia».

La importancia de estos tres factores difícilmente puede exagerarse. El PLC fue innovador en relación a los programas clásicos de liberalización preferencial en América Latina, en los que la remoción de aranceles procedía a través de la negociación de concesiones materializadas en listas positivas. En contraste, el PLC instauró un proceso automático de eliminación de aranceles que se transformó en una obligación legal interna una vez que el Tratado de Asunción fue ratificado por los respectivos Congresos nacionales. Los gobiernos mantuvieron cierta flexibilidad para hacer frente a presiones puntuales (bajo la forma de intervenciones *ad hoc* en 1992/93 y la adopción del «régimen de adecuación» a partir de 1995), pero la lógica de las negociaciones de acceso a los mercados se invirtió completamente, permitiendo que el proceso de liberalización avanzara de manera rápida. Este cambio de metodología fue facilitado por la orientación más aperturista de la política comercial general.

El progreso no fue igualmente rápido en materia de restricciones no arancelarias y otros componentes de la agenda de integración «positiva». A partir de 1995 los Estados parte experimentaron una convergencia *de facto* en el plano macroeconómico, pero volvieron a diverger en el ámbito de las políticas microeconómicas con el resurgimiento de intervenciones más selectivas en el caso de Brasil (Da Motta Veiga, 1999). A estas diferencias en las preferencias de política debe agregarse que el tratamiento de esta agenda es *per se* más complejo: en efecto, un proceso de integración «positiva» requiere avanzar en la armonización de ciertas normas y aceptar un proceso de competencia institucional en otras (por ejemplo a través de la adopción del principio de «reconocimiento mutuo»). Tampoco hubo progreso por lo que toca a la puesta en marcha de las políticas comerciales comunes, como lo requiere una unión aduanera. A pesar de que en 1994 se aprobó el AEC y el código aduanero, el primero se implementó parcialmente y el segundo nunca fue puesto en práctica<sup>22</sup>. Los avances fueron aún menores en el plano de la coordinación macroeconómica y de las políticas sectoriales: los únicos resultados prácticos fueron la fijación de metas macroeconómicas indicativas y la conclusión del acuerdo automotriz durante el año 2000.

---

<sup>22</sup> La implementación parcial del AEC se expresó tanto en la flexibilidad brindada por calendarios de convergencia hacia el AEC para distintos grupos de productos (como los bienes de capital, los productos de informática y telecomunicaciones y las «listas nacionales de excepciones») como en la introducción de excepciones y perforaciones (como las que resultaron de la subsistencia y negociación de nuevos acuerdos preferenciales bilaterales con países de la ALADI, del mantenimiento de regímenes especiales de importación, de la autorización para elevar transitoriamente el AEC y de la introducción de otros mecanismos como los *extarifarios*). A medida que el calendario de convergencia hacia el AEC fue avanzando, las diferencias de intereses entre los miembros se hicieron más explícitas, culminando en la situación de crisis abierta en la que ingresó la aplicación del AEC durante 2001. El código *aduanero* común nunca llegó a implementarse y aún se encuentra en revisión.

No obstante, el aumento en la interdependencia económica creó demandas de reglas más formales y sustantivas. Éstas se volvieron especialmente relevantes para los países más pequeños, cuya vulnerabilidad frente a la evolución económica regional se vio incrementada por la mayor integración de los mercados. El mantenimiento del unilateralismo y la incertidumbre en la estabilidad del acceso a los mercados también redujeron los beneficios potenciales de la integración y el mercado ampliado. Las diferencias en torno al papel y la legitimidad de las ayudas e incentivos estatales generó conflictos en torno a la localización de inversiones y estimuló episodios de competencia regulatoria (como ocurrió, por ejemplo, en la industria automotriz) (Chudnovsky y López, 2001). Los años críticos posteriores a 1999 también pusieron en evidencia los limitados e ineficaces recursos institucionales (reglas) existentes para administrar un *shock* tan significativo como la devaluación del real en enero de ese año y el consecuente conflicto entre los regímenes monetarios de la Argentina y Brasil. Las acciones unilaterales, los acuerdos voluntarios del sector privado y una mucho más modesta e inefectiva «diplomacia presidencial» ocuparon el centro de la escena, moderados sólo por consideraciones de reputación y restricciones legales domésticas<sup>23</sup>.

En resumen, las débiles presiones funcionales para el establecimiento de instituciones regionales más sólidas que caracterizó desde un inicio al MERCOSUR ayudan a entender su forma de institucionalización. Aun así, y debido a un alto nivel de compromiso político en sus comienzos, los gobiernos fueron capaces de tomar decisiones trascendentes (como el PLC y, posteriormente, la adopción de un AEC). El aumento en la interdependencia económica que acompañó a esta primera fase no alteró un rasgo estructural básico de la región, cual es la asimetría en las relaciones de interdependencia económica derivada, a su vez, de diferencias de tamaño. A pesar de que Brasil fue el miembro que experimentó el mayor crecimiento relativo en el «índice de regionalización del comercio», este indicador de interdependencia económica no alcanzó niveles suficientemente altos como para modificar la preferencia revelada por la flexibilidad *vis a vis* de mecanismos más formales y reglas más predecibles. Este rasgo de «demanda», combinado con la existencia de una importante deficiencia de liderazgo ayudan a entender tanto la *impasse* actual del MERCOSUR como su precariedad institucional.

---

<sup>23</sup> El caso fue particularmente claro en la Argentina, donde debido a la primacía de los compromisos asumidos por el Tratado de Asunción las autoridades se vieron inhabilitadas para adoptar acciones compensatorias unilaterales. En efecto, en la Argentina y en Paraguay la violación de un derecho derivado de un acuerdo internacional puede ser cuestionada en las cortes domésticas y, al menos en el caso de la Argentina, existe jurisprudencia que avala una respuesta favorable.

## II.2. *La «oferta» de instituciones regionales: la brecha de liderazgo*

Los factores de «oferta» pueden entenderse como las condiciones bajo las cuales los líderes políticos nacionales están dispuestos y en condiciones de dar respuesta a las demandas funcionales para la integración (o a eventos externos) (Mattli, 1999). Las consideraciones de «oferta» son la otra cara de la moneda para entender el tipo de institucionalización que ocurrió en el MERCOSUR. La «disposición» a construir instituciones que impliquen una disminución en la capacidad de acción discrecional depende en parte de los resultados esperados de la integración.

Esta «disposición» existió en forma embrionaria a principios de los noventa, cuando se firmó el Tratado de Asunción y se avanzó en la implementación del PLC. Como ya se dijo, esto fue facilitado por el ambiente de política comercial más general (la apertura unilateral), el carácter de la agenda (centrada en la «integración negativa») y por un contexto externo favorable. En este marco, los costos «políticos» de la apertura preferencial se redujeron a la par que se incrementaron los beneficios esperados frente al desafío planteado por otros procesos de integración y la percepción generalizada de que la región corría el riesgo de quedar relegada en la nueva configuración de la economía internacional<sup>24</sup>.

Pero esta «disposición» no creció en forma proporcional o simétrica al aumento en la interdependencia económica. La percepción de que las negociaciones del ALCA tomarían mucho tiempo y que el gobierno norteamericano no obtendría fácilmente una autorización para negociar del Congreso, la fractura de la «ecuación política» que racionalizaba la cooperación entre Argentina y Brasil (acceso preferencial al mercado brasileño a cambio del respaldo argentino a los objetivos de protagonismo internacional de Brasil, especialmente en lo que toca a la relación bilateral con Estados Unidos) y una agenda crecientemente exigente (vinculada a la «integración positiva») condicionaron la «disposición» para proveer liderazgo a costas de una pérdida en la discrecionalidad.

Además, la «disposición» a proveer liderazgo puede no ser suficiente para que éste se materialice. Los gobiernos también necesitan resolver problemas objetivos de acción colectiva característicos de los procesos de integración económica. Las dinámicas de interacción reiterada, vinculación entre temas y acumulación de reputación pueden ayudar a superar algunos problemas de acción colectiva típicos de las relaciones comerciales internacionales. Pero en un contexto de incertidumbre e información incompleta estos mecanismos rara vez alcanzan para asegurar la no violación de los compro-

---

<sup>24</sup> La Iniciativa para las Américas, la negociación del NAFTA y el derrumbe del socialismo en Europa central y oriental generaron incentivos defensivos, destacadamente en Brasil, para responder regionalmente a estos cambios en las circunstancias internacionales.

misos (Snidal, 1985). Esto hace necesario el desarrollo de «instituciones de compromiso» (como un mecanismo de solución de controversias) que mejoren las perspectivas de que los participantes cumplan con las reglas. Cuando existen demandas más complejas como las derivadas de «juegos de coordinación», la condición es más exigente que la mera existencia de «instituciones de compromiso». En estos casos se necesita un «punto focal» que coordine reglas, regulaciones y políticas y que reduzca las tensiones distributivas. Este papel de «punto focal» y facilitador es normalmente desempeñado por un líder regional que está en condiciones de proporcionar bienes colectivos y desarrollar otras actividades a favor del grupo que está procurando construir nexos más intensos.

Analizadas desde esta perspectiva las condiciones de «oferta» en el MERCOSUR han sido muy débiles. Durante su primera década de existencia las consideraciones de reputación, la vinculación temática y la interacción reiterada fueron los principales mecanismos de estímulo a la cooperación y de reducción de los incentivos para defecionar. Pero su efectividad fue claramente en retroceso. Dada la reticencia de los miembros (y en particular de Brasil) a adoptar regímenes más transparentes y formales que impliquen un aumento en el costo de no cumplir con lo pactado y, por consiguiente, reduzcan el rango de la discrecionalidad, el énfasis recayó sobre mecanismos de «auto-ayuda» y otros instrumentos «opacos»<sup>25</sup>. Puede argumentarse que esta actitud fue estimulada por la percepción de que las asimetrías de tamaño generarían por sí solas fuerzas centrípetas irresistibles para que los miembros menores convergieran hacia las preferencias o el tipo de liderazgo implementado por el socio mayor. Pero esta premisa «realista» probablemente hizo caso omiso del hecho de que esa fuerza centrípeta no era lo suficientemente intensa como para generar los estímulos necesarios para dicha convergencia. Aun cuando el incremento en la interdependencia económica aumentó el costo de defección para los socios menores, bajo condiciones de inestabilidad macroeconómica, incertidumbre en el acceso y competencia regulatoria la relación costo-beneficio probablemente no se inclinó a favor del matenimiento del compromiso.

Las condiciones más estrictas que requieren los llamados «juegos de coordinación» han estado casi completamente ausentes en el MERCOSUR. Excepto por algunos episodios de «politización positiva» a comienzos de los noventa, los dilemas distributivos o de coordinación no han tenido una respuesta adecuada. Esto se percibe en el estancamiento de la coordinación y la armonización de políticas en el plano comercial, de incentivos a la inversión, macroeconómico y cambiario y en las negociaciones con terceros. En

---

<sup>25</sup> La resistencia a establecer mecanismos más estructurados se advierte incluso en el rechazo al uso de mecanismos de transparencia, como la publicación de los informes de la Secretaría Administrativa sobre estado de la «internalización» de normas.

todas estas áreas la evidencia muestra que los gobiernos han privilegiado el mantenimiento de la flexibilidad y la autonomía.

Las precarias condiciones de «oferta» para la provisión de instituciones regionales más sólidas ayudan a entender el carácter de las «instituciones de compromiso» que estableció el MERCOSUR. En particular, explican la fragilidad de los mecanismos de supervisión centralizada y de solución de controversias, los que se han caracterizado por su debilidad y falta de credibilidad. Estas condiciones de «oferta» también explican la ausencia de iniciativas eficaces de coordinación a nivel regional. Ya sea en el plano sectorial, macroeconómico, cambiario o de incentivos a la inversión, después de transcurrido un decenio del inicio del proceso de integración la flexibilidad y la discrecionalidad continúan siendo las opciones de política preferidas por sus miembros mayores.

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿REFUNDACIÓN O APRENDIZAJE INSTITUCIONAL?

Los principales rasgos institucionales del MERCOSUR son órganos con un fuerte sesgo intergubernamental, actos normativos «incompletos» y la inexistencia de un orden legal «autónomo», incluyendo la ausencia de un órgano jurisdiccional para resolver las controversias. Estos rasgos han sido consistentes con un modelo institucional que enfatiza la negociación, la flexibilidad y la adaptabilidad. Dadas las asimetrías estructurales, este enfoque fue efectivo para aumentar la interdependencia económica en un contexto económico volátil y en el que las demandas «funcionales» para la integración eran bajas. Durante los años iniciales del MERCOSUR las instituciones se adaptaron rápida y fácilmente a los cambios en el contexto, lo que les dio resistencia y durabilidad. Este período coincidió con un aumento significativo de la interdependencia económica, que no alteró su asimetría estructural. Con el correr del tiempo para algunos de los miembros (y para el proceso de integración en sí) estos arreglos institucionales comenzaron a exhibir rendimientos decrecientes. Es probable que lo mismo haya ocurrido en lo que se refiere a la percepción sobre el balance de beneficios netos derivados del proceso de integración. Así, desde mediados de los noventa se acumuló una «brecha de implementación» creciente, a la par que se desarrolló progresivamente una crisis de credibilidad.

Las características estructurales del proceso de integración permiten anticipar que todo avance hacia formas institucionales más densas será, en el mejor de los casos, gradual. En las actuales condiciones las propuestas de reforma radical parecen poco eficaces para mejorar la calidad institucional del MERCOSUR. Un enfoque más efectivo podría ser el de adoptar pasos discretos que permitan avanzar hacia un marco más sólido, creíble y acce-

sible de reglas. Se han sugerido varias reformas incrementales que, tomando en consideración las restricciones estructurales señaladas no implicarían una nueva arquitectura institucional pero sí la reafirmación de la decisión política de introducir ajustes para responder a las deficiencias percibidas en el contexto de un proceso de aprendizaje y mantenimiento del compromiso (Torrent, 2000). A modo de conclusión mencionaremos tres áreas donde esto es posible y deseable, cada una referida a los tres temas que analizamos en la primera sección de este trabajo.

En primer lugar, no parece realista proponer una modificación en el carácter intergubernamental de los órganos de toma de decisiones en el MERCOSUR. La dicotomía que con frecuencia se establece entre órganos «intergubernamentales» y órganos «supranacionales» constituye una simplificación que distorsiona lo que es verdaderamente importante: cuán establecidos y creíbles son los procedimientos de creación e implementación de normas. Si bien las competencias exclusivas de la Comisión Europea y el papel del Tribunal de Justicia Europeo son ejemplos de «supranacionalidad» a los que se refiere con frecuencia, en el proceso de formación de políticas y adopción de normas en la Unión Europea los gobiernos nacionales han ocupado tradicionalmente un lugar fundamental. De hecho, el proceso de integración europeo sólo puede entenderse apropiadamente como el resultado de la decisión política nacional de cumplir normas producidas bajo determinados procedimientos (en los cuales las instancias intergubernamentales, como el Consejo Europeo, han tenido una participación fundamental). El propio TJE no tuvo, sino hasta muy recientemente y aún de manera embrionaria, ningún instrumento de coerción propio de una autoridad jurisdiccional nacional. Aún más, el proceso de integración europeo (convencionalmente caracterizado como «supranacional») convivió y se profundizó con normas constitucionales nacionales que entraban en conflicto con el proceso establecido para la formación de reglas comunitarias. Por consiguiente, enfatizar la característica «intergubernamental» o «supranacional» de los órganos de toma de decisiones como mecanismo para enfrentar el problema de la eficacia no parece muy útil.

En el caso del MERCOSUR lo que se requiere no son órganos «supranacionales» (que muy probablemente serían irrelevantes), sino mecanismos para la definición y puesta en práctica de reglas que aseguren la credibilidad y la eficacia del proceso, lo que remite necesariamente a la creación de condiciones internas para que eso sea posible. Por otra parte, también sería deseable mejorar la calidad y el apoyo técnico de que gozan los órganos intergubernamentales de toma de decisiones a través de la creación de una instancia técnica independiente. La fragilidad de la base técnica con que se toman las decisiones en el MERCOSUR y con la que se encaran las negociaciones con terceros, así como la «captura» de las opciones alternativas de política por visiones estrictamente nacionales, limitan severamente la efectividad del proceso de formación de políticas. Una instancia técnica independiente no resolvería

los problemas del proceso decisorio, pero podría contribuir como mecanismo propositivo y facilitador del arbitraje de intereses nacionales diferentes. Si los estudios técnicos cumplen el papel de aumentar la transparencia y hacer explícitos los costos y beneficios de opciones alternativas de política, un mecanismo de este tipo podría hacer un aporte significativo.

La segunda área en la que es posible registrar mejoras incrementales es la referida al mecanismo para la «internalización» de normas, apuntando a mejorar las condiciones internas para aumentar la credibilidad y la eficacia del proceso decisorio. Como vimos, los problemas de «internalización» en el MERCOSUR son muy importantes. Con el paso del tiempo la acumulación de retrasos crecientes en la «internalización» ha afectado negativamente la credibilidad y reducido el costo de nuevos incumplimientos. De esta forma, el papel de los órganos y del proceso de producción de normas se ha vaciado de contenido sustantivo y se ha transformado en un ejercicio formal y retórico. Un aumento en la eficacia del proceso de «internalización» no requiere de reformas fundamentales. Podrían lograrse efectos positivos a través de la adopción por parte de cada uno de los miembros de un mecanismo instrumental similar a la «vía rápida» que el Congreso norteamericano otorga al Ejecutivo para que éste desarrolle negociaciones comerciales, pero adaptado a las características y circunstancias del órgano que lo confiere. Un mecanismo como el de la «vía rápida» no vulneraría la potestad de las autoridades nacionales competentes de aprobar o rechazar normas o acuerdos comerciales (como no lo hace con el Congreso norteamericano respecto de los acuerdos comerciales), pero introduciría limitaciones a su ejercicio (por ejemplo, eliminando la posibilidad de enmiendas y estableciendo calendarios expeditos para su tratamiento). Dicho mecanismo, por consiguiente, podría ser un instrumento que, sin alterar los procedimientos de toma de decisiones, los haría más transparentes y eventualmente más efectivos.

Finalmente, la tercera área de innovación institucional incremental se refiere al mecanismo de solución de controversias. Sin desarrollar una instancia de tipo jurisdiccional como la que se estableció en la CEE y manteniendo un mecanismo arbitral, los procedimientos existentes podrían complementarse o bien con un tribunal permanente (y no *ad hoc* como en la actualidad) o bien con el establecimiento de un Órgano de Apelación de carácter estable que entendiera como instancia final en los dictámenes que producen los tribunales *ad hoc*. Pueden extenderse las razones para la no adopción por parte del MERCOSUR de un régimen como el de la Unión Europea. Pero resulta más difícil de entender el porqué sus miembros tienen un mecanismo de solución de controversias menos potente que el que se han comprometido a respetar en la OMC (o aun que el propio mecanismo de paneles para tratar conflictos en materia de derechos antidumping y compensatorios que existe en el TLCAN). La explicación más plausible es de naturaleza política y se vincula con la baja prioridad asignada, en los hechos, a la consolidación del proceso de integración regional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldwin, R. (1993), «A Domino Theory of Regionalism», *Working Paper*, núm. 4465 Cambridge, Mass, National Bureau of Economic Research.
- Bouzas, R. (2001), «El MERCOSUR Diez Años Después: ¿Proceso de Aprendizaje o Deja-Vu?», *Revista de Desarrollo Económico*, núm. 162, Buenos Aires, IDES, julio-septiembre.
- Bouzas, R. y H. Soltz (2001), «Institutions and Regional Integration: the Case of MERCOSUR», en V. Bulmer-Thomas (ed.), *Regional Integration in Latin American and the Caribbean*. London: ILAS Series.
- Bouzas, R. y J. Ros (1994), «The North-South Variety of Economic Integration», en R. Bouzas y J. Ros (eds.), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, South Bend, Ind, Notre Dame University Press.
- Chudnovsky, D. y A. López (2001), «La Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR. Un Análisis Comparativo», en D. Chudnovsky (ed.), *El Boom de Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cremona, M. (2001), «Regional Integration and the Rule of Law», en R. Devlin y A. Estevadeordal, *Trade and Regional Integration in the Development Agenda*, Washington DC, Inter-American Development Bank, próxima aparición.
- Da Motta Veiga, P. (1999), «Brasil en el MERCOSUR: Influencias Recíprocas», en R. Roett (ed.), *Integración Regional y Mercado Mundial*, Buenos Aires, ISEN/Editorial Nuevaohacer.
- González, F. F. (1999), «MERCOSUR: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la unión aduanera, Propuesta de cambio», *Integración y Comercio*, núm. 9, septiembre/diciembre.
- Grieco, J. (1997), «Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas», en E. Mansfield y H. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, New York, Columbia University Press.
- Jackson, J. (1997), *The World Trading System*, Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Khaler, M. (1995), *International Institutions and the Political Economy of Integration* Washington DC, The Brookings Institution.
- Mattli, W. (1999), *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Peña, F. (1999), «Contribución al Análisis de la Experiencia Institucional del MERCOSUR», *mimeo*.
- Pérez Antón, R. (2001), «Proceso de Toma de Decisiones en el MERCOSUR», en D. W. Benecke y A. Loschky (eds.), *MERCOSUR. Desafío Político*, Buenos Aires, CIEDLA.
- Snidal, D. (1985), «Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes», *American Political Science Review*, núm. 79, diciembre.
- Torrent, R. (2000), «Tres ideias sobre a institucionalizacao do MERCOSUL», *Revista Brasileira de Comercio Exterior (RBCE)*, núm. 65, Año XIII, Río de Janeiro, FUNCEX, octubre-diciembre.
- Torrent, R. (2001), «A Road Map for Regional Integration: Policies and Instruments», en R. Devlin y A. Estevadeordal (eds.), *Trade and Regional Integration in the Development Agenda*, Washington DC, Inter-American Development Bank, próxima aparición.

- Wallace, H. (2000), «The Institutional Setting. Five Variations on a Theme», en H. Wallace y W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Yarbrough, B. y R. Yarbrough (1997), «Dispute Settlement in International Trade: Regionalism and Procedural Coordinacion», en E. Mansfield y H. Milner (ed.), *The Political Economy of Regionalism*, New York, Columbia University Press.