

LAS ASIMETRÍAS ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Los desafíos de una asociación interregional

Deisy Ventura es doctora en Derecho de la Universidad de París 1 (Pantheón-Sorbonne). Profesora de la Universidad Federal de Santa Maria (RS, Brasil). Fundadora de la Facultad de Derecho de Santa Maria (FADISMA). Profesora invitada en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y del CLAEH (Montevideo). Consultora jurídica de la Secretaría del Mercosur.

El análisis y las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de la autora y no reflejan necesariamente las posiciones de los Estados parte del Mercosur ni de la Secretaría del Mercosur.

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

DEISY VENTURA

LAS ASIMETRÍAS ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Los desafíos de una asociación interregional



Konrad
Adenauer-
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Sudamérica

© 2005 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E. V.

Tiergartenstrasse 35

D-10785 Berlin

República Federal de Alemania

Tel.: (#49-30) 269 96 453

Fax: (#49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER, OFICINA URUGUAY

Plaza de Cagancha 1356, Oficina 804

11100, Montevideo

Uruguay

Tel.: (#598-2) 902 0943/ -3974

Fax: (#598-2) 908 6781

e-mail: ius@kasuy.org

www.kas.de

Editor Responsable

Jan Woischnik

Asistentes de Redacción

Rosario Navarro

Manfred Steffen

Traducción

Fernando Pedro Meinero

Revisión

Silvia Adela Lucía Arce

Corrección

María Cristina Dutto

Impreso en Mastergraf

Gral. Pagola 1727 - Tel. 203 47 60*

11800 Montevideo, Uruguay

e-mail: mastergraf@netgate.com.uy

Depósito legal 336.911 - Comisión del Papel

Edición amparada al Decreto 218/96

ISBN 9974-7942-0-X

Impreso en Uruguay – *Printed in Uruguay*

La presente publicación se distribuye exclusivamente en forma gratuita, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer

A mi querido Henrique Dias de Freitas Lima,
latinoamericano por excelencia, músico, poeta y jurista,
porque todo está subordinado al arte de vivir

Nulla dies sine linea

APELES

(siglo IV a. C.)

SUMARIO

Nota a la edición en español	23
Nota de la autora y agradecimientos	25
Prólogo a las ediciones en francés y portugués	31
Prólogo a la edición en castellano	35
Introducción	39
PRIMERA PARTE	
La asimetría institucional entre la Unión Europea y el Mercosur: dos modelos <i>sui generis</i> de integración económica	53
I. La estructura institucional minimalista del Mercosur	55
Capítulo 1. La estática de una organización internacional ordinaria	57
Capítulo 2. La dinámica de un simple entendimiento entre Estados	109
II. La inexistencia de un ordenamiento jurídico comunitario	157
Capítulo 1. La ausencia de primacía del derecho de la integración	163
Capítulo 2. Los límites de la aplicación del derecho del Mercosur	233

SEGUNDA PARTE

La asimetría de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: una alianza secundaria para Europa pero esencial para el Mercosur	303
I. El Mercosur como núcleo de las nuevas relaciones entre Europa y América Latina	309
Capítulo 1. La lenta construcción del eje Europa-América Latina	313
Capítulo 2. El nacimiento de un nuevo interlocutor	375
II. Europa: un aliado decisivo para la consolidación del Mercosur	407
Capítulo 1. El lanzamiento de la asociación	411
Capítulo 2. Los dilemas del Mercosur	477
Conclusión	525
Referencias bibliográficas	531
Anexos	581

TABLA DE CONTENIDO

NOTA A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL	23
NOTA DE LA AUTORA Y AGRADECIMIENTOS	25
PRÓLOGO A LAS EDICIONES EN FRANCÉS Y PORTUGUÉS	31
PRÓLOGO A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL	35
INTRODUCCIÓN	39

Primera parte

LA ASIMETRÍA INSTITUCIONAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR: DOS MODELOS SUI GENERIS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

I. La estructura institucional minimalista del Mercosur	55
1. La estática de una organización internacional ordinaria	57
SECCIÓN 1. <i>Las características del Tratado de Asunción</i>	59
§ 1 La naturaleza jurídica del tratado	60
I. La calidad de tratado-constitución	60
II. La calidad de acuerdo-marco	66
§ 2 El valor jurídico de las disposiciones del TAs	70
I. La existencia de disposiciones programáticas	73
A. Los objetivos	73
1. Objetivos generales	74
2. Objetivos específicos	77

B.	Los principios fundamentales	80
1.	La asimetría entre los socios	80
2.	La elasticidad de los principios	84
II	Análisis de las disposiciones legislativas y contractuales	88
A.	La estructura institucional provisoria	89
B.	Las disposiciones de efecto inmediato	96
SECCIÓN 2. <i>La personalidad jurídica del Mercosur</i>		100
§ 1	La personalidad interna	100
§ 2	La personalidad internacional	102
I.	El reconocimiento expreso por el Protocolo de Ouro Preto	103
II	La práctica paralela al reconocimiento formal	104
2. La dinámica de un simple entendimiento entre Estados		109
SECCIÓN 1. <i>La estructura orgánica</i>		110
§ 1	La adopción de una estructura institucional permanente	110
I.	Las diferentes visiones de la integración	110
A.	Los trabajos preparatorios	111
B.	La visión brasilera del Mercosur	115
II.	La estructura “definitiva” del Mercosur	117
A.	Los órganos deliberativos	118
1.	El Consejo Mercado Común	118
2.	El Grupo Mercado Común	119
3.	La Comisión de Comercio del Mercosur	120
B.	Los órganos consultivos o administrativos	123
1.	La Comisión Parlamentaria Conjunta	123
2.	El Foro Consultivo Económico y Social	126
3.	La Secretaría del Mercosur	127
4.	La Comisión de Representantes Permanentes	130
5.	Las reuniones de ministros y las reuniones especializadas	131
§ 2	El reparto de poderes	132
I.	Las competencias explícitas	134
II.	La renuncia a los poderes implícitos	139

SECCIÓN 2. <i>La organización funcional</i>	141
§ 1 La función normativa	143
I. La tipología de los actos normativos del Mercosur	144
II. Las relaciones interinstitucionales	146
A. El Grupo Mercado Común y el Consejo	147
B. Las reuniones de ministros y el Grupo	149
§ 2 Otras funciones	150
I. La función ejecutiva	150
II. La función de control	151
III. La función internacional	153
A. La acumulación de las políticas externas nacionales	153
B. El rol de la Comisión de Representantes Permanentes	155
II. La inexistencia de un ordenamiento jurídico comunitario	157
1. La ausencia de primacía del derecho de la integración	163
SECCIÓN 1. <i>El derecho del Mercosur en los tratados constitutivos</i>	165
§ 1 El sistema del POP: ¿un régimen coercitivo?	167
I. Un procedimiento complejo	167
II. El síndrome de Jano	171
A. Las diferentes formas de bloqueo por omisión de los Estados	171
B. Una transposición <i>à la carte</i>	175
§ 2 El caso Porto de Belém y la quimera de la aplicación uniforme	180
I. “Los nostálgicos de una aduana de normas”	181
II. El retroceso de un derecho en formación	183
SECCIÓN 2. <i>El derecho del Mercosur en los ordenamientos jurídicos nacionales</i>	190
§ 1 La existencia de Estados potencialmente federalistas	192
I. Argentina	193
II. Paraguay	201
§ 2 La existencia de irreductibles soberanistas	205
I. Brasil	206
A. La jurisprudencia brasilera relativa a la jerarquía de los tratados internacionales	208
B. Los límites de la reforma de la Constitución brasilera	213
1. La separación de poderes	214
2. La compatibilidad entre la federación y la integración ...	224
II. Uruguay	227

2. Los límites de la aplicación del derecho del Mercosur	233
SECCIÓN 1. <i>El procedimiento con base en el Protocolo de Brasilia</i>	238
§ 1 La fase institucional	239
I. El procedimiento iniciado por un Estado miembro	240
A. La resolución de conflictos en la Comisión de Comercio	240
1. Las consultas	241
2. Las reclamaciones	245
B. La solución de controversias en el seno del Grupo	247
II. El procedimiento iniciado por un particular	251
A. La admisión de la reclamación por las secciones nacionales	251
B. La apreciación de la reclamación por las instituciones mercosureñas	255
§ 2 El procedimiento arbitral	258
I. La elaboración de la sentencia arbitral	259
II. La aplicación de la sentencia arbitral	264
SECCIÓN 2. <i>Un balance de los primeros laudos arbitrales</i>	267
§ 1º Una prudentia en construcción	269
I. El acervo	269
A. Un marco jurídico para el procedimiento arbitral	269
1. La pluralidad de fuentes de derecho	270
2. Las relaciones entre el derecho de la integración y el derecho de la OMC	274
B. Los principios relativos a la liberación comercial	277
1. La cláusula stand still	278
2. La prohibición de medidas unilaterales de salvaguardia	283
II. Los riesgos	285
A. ¿Liberación o integración?	285
B. La prueba del efecto restrictivo sobre el comercio	290
§ 2º De la prudentia a la imprudencia	292
I. Los límites del sistema	293
II. La ausencia de seguridad jurídica	297

Segunda parte

LA ASIMETRÍA DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR: UNA ALIANZA SECUNDARIA PARA EUROPA, PERO ESENCIAL PARA EL MERCOSUR

I. El Mercosur como núcleo de las nuevas relaciones entre Europa y América Latina	309
1. La lenta construcción del eje Europa-América Latina	313
SECCIÓN 1. <i>América Latina en el marco de la antigua política comunitaria de cooperación al desarrollo</i>	
§ 1º La cooperación al desarrollo en el Tratado de Roma	317
I. Del “pacto colonial” a un abordaje más amplio sobre el Tercer Mundo	318
A. Los acuerdos de asociación	319
B. El sistema de preferencias arancelarias generalizadas	321
C. La ayuda financiera y el comienzo de una especificidad	323
II. La crisis de la ayuda comunitaria al desarrollo	325
§ 2º Un balance de las relaciones entre la Comunidad y los países latinoamericanos	328
I. Los acuerdos concluidos bajo el amparo del Tratado de Roma	328
A. Los acuerdos de primera generación	329
B. Los acuerdos de segunda generación	333
C. Los acuerdos de tercera generación	339
II. El papel del Parlamento Europeo respecto a América Latina	341
SECCIÓN 2. <i>La renovación del enfoque comunitari o hacia los países latinoamericanos</i>	
§ 1º El refuerzo de las relaciones intercontinentales	344
I. La evolución global de la política comunitaria de cooperación al desarrollo	344
A. Un nuevo fundamento para la cooperación al desarrollo	345
B. La ejecución de la política comunitaria de cooperación al desarrollo	346
1. Los objetivos	347
2. Las competencias	347

II.	Una estrategia específica para América Latina	350
A.	De la cooperación financiera a la cooperación económica	350
B.	La agenda 1996-2000	354
§ 2º	La reorganización de la política comunitaria de cooperación al desarrollo	356
I.	Las nuevas reglamentaciones generales	356
A.	Europa, “defensora natural de las iniciativas regionales”	356
B.	El nuevo SPG y la “discriminación positiva”	358
II.	América Latina y la nueva política comunitaria de ayuda al desarrollo: un análisis crítico	364
A.	La reorganización de la cooperación: ¿una jerarquización de países pobres?	364
B.	El credo del libre comercio en América Latina: ¿trampolín hacia el desarrollo o salto al vacío?	369
2.	El nacimiento de un nuevo interlocutor	375
SECCIÓN 1. <i>Los comienzos de las relaciones entre la Comunidad</i> <i>y el Mercosur</i>		
§ 1º	La cooperación administrativa	377
§ 2º	La comunicación del 19 de octubre de 1994	379
§ 3º	La conclusión del acuerdo marco de cooperación interregional entre la UE y el Mercosur	381
SECCIÓN 2. <i>El Acuerdo de Madrid:</i> <i>un marco para la cooperación interregional</i>		
§ 1º	Principales características	388
I.	Un acuerdo doblemente mixto	389
II.	El diálogo político y el diálogo económico y comercial	393
§ 2º	Las disposiciones del acuerdo CE-Mercosur	396
I.	El marco constitucional provisorio	396
II.	Un ámbito de cooperación amplio y abierto	397
A.	La cooperación comercial	397
B.	La cooperación económica	399
C.	Las otras áreas de cooperación	403
II.	Europa, un aliado decisivo para la consolidación del Mercosur	407

1. El Lanzamiento de la Asociación	411
SECCIÓN 1. <i>La Implementación del Acuerdo de Madrid</i>	413
§ 1º Los titubeos de Europa	413
I. El difícil comienzo de las negociaciones	413
A. Profundizando el conocimiento mutuo	414
B. El antagonismo entre la asociación UE-Mercosur y la PAC	419
II. La preparación de la Cúpula de Río	422
A. El proyecto de la asociación UE-Mercosur de la Comisión	422
B. La polarización en cuanto a los objetivos y el calendario de las negociaciones	427
1. El embrollo europeo y el veto francés	427
2. La Posición del Mercosur	430
§ 2º La Cúpula de Río: ¿mucho ruido para nada?	434
I. La Comisión en busca de un mandato	434
II. Los elementos de un éxito simbólico	438
A. La esfinge chilena	440
B. ¿Presidente sociólogo o sociólogo presidente?	442
C. El estímulo a la globalización de los movimientos sociales	446
SECCIÓN 2. <i>Las negociaciones en curso. ¿Cuál es el contenido de la asociación?</i>	450
§ 1º Los primeros contornos del bloque de bloques	450
I. El seguimiento de la Cúpula de Río	450
II. Las negociaciones de asociación: un recorrido sinuoso	455
III. Europa auxilia al Mercosur	464
§ 2º El “nudo agrícola”	469
I. Un abordaje neutro de la cuestión agrícola	469
II. Las redes de la globalización	472
2. Los dilemas del Mercosur	477
SECCIÓN 1. <i>La ampliación o la disolución en el ALCA</i>	478
§ 1º La integración latinoamericana	478
I. La integración política	478
A. Los orígenes del panamericanismo y la doctrina Monroe	479
B. Rumbo a la institucionalización de las relaciones interamericanas	482
C. La Organización de los Estados Americanos	485

II.	La integración económica	487
A.	El Pacto Andino	487
B.	El Sistema Económico Latinoamericano (SELA)	490
C.	La asociación latinoamericana de libre comercio (ALALC)	491
D.	La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	494
§ 2º	El Mercosur, ¿protagonista del futuro de las Américas?	498
I.	La asociación en el ámbito del Mercosur	498
II.	La Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	504
III.	La Comunidad Sudamericana de Naciones	510
SECCIÓN 2. <i>La profundización o el abandono de la idea fundadora</i>		511
§ 1º	La cuestión institucional	512
I.	El doble déficit democrático	512
II.	La necesidad de una coherencia entre los objetivos y los medios	518
§ 2º	El gaúcho: una moneda única para el Mercosur	520
CONCLUSIÓN		525
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		531
A.	Obras	531
B.	Documentos	543
ALADI	543	
Comité Económico y Social Europeo	543	
Comisión Europea	543	
Comunicaciones	543	
Informes	544	
Otros	545	
Comunidades Europeas	546	
Consejo de la Unión Europea	546	
Corte de Justicia de las Comunidades Europeas	547	
Institutos de las Relaciones		
Europeas Latinoamericanas (IRELA)	547	
Mercosur	549	
OCDE	549	
OMC	549	
Parlamento Europeo	549	
República Argentina	550	
República Federativa del Brasil	550	

República Francesa	551
República Oriental del Uruguay	551
República del Paraguay	551
C. Tesis y monografías	551
D. Artículos en periódicos y capítulos de libros	553
E. Prensa escrita	578
Anexo 1 Cronología de las Relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur	581
Anexo 2 Lista de los textos fundamentales del Mercosur y sus direcciones en la Internet	587
Anexo 3 Cuadros	589
Cuadro 1 La estructura institucional del Mercosur en el período de transición	590
Cuadro 2. El modelo institucional propuesto por cada Estado miembro	591
Cuadro 3. El marco institucional <i>definitivo</i> del Mercosur según el POP	593
Cuadro 4. El organigrama del Mercosur	599
Cuadro 5. El proceso legislativo del Mercosur	600
Cuadro 6. Las decisiones y directivas en el Mercosur y en la CE	601
Cuadro 7. La estructura institucional del Mercosur ²	602
1. Consejo del Mercado Común	602
2. Grupo Mercado Común (GMC)	605
3. Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)	609
3.1. Comité Técnico	609
3.2. Comité	610
4. Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)	610
Cuadro 8. Los acuerdos internacionales del Mercosur	611
Cuadro 9. Los acuerdos concluidos entre la Comunidad Europea y los países de América Latina	612

NOTA A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

En el período transcurrido entre la publicación de las ediciones francesa y brasilera de mi tesis, el Mercosur experimentó evoluciones que no modificaron su naturaleza ni afectaron las conclusiones a las que mis estudios me permitieron llegar. Lo mismo se puede decir de la Unión Europea y de las relaciones entre ambos bloques.

Con la finalidad de no comprometer la estructura metodológica de la tesis, que fue elogiada por incuestionables juzgadores, decidí promover sólo las actualizaciones estrictamente necesarias, por medio de la inclusión en el texto original de algunos nuevos párrafos, de ítems aislados o de notas al pie de página.

Eran de esperarse cambios ocurridos no solamente en el objeto de la tesis, sino también de la percepción de la autora, ya que desde octubre de 2003 me convertí, por concurso público internacional, en consultora jurídica de la Secretaría del Mercosur. Sin embargo, la experiencia que estoy viviendo no solamente no cambió la visión crítica expresada en esta tesis, sino que, por el contrario, la reforzó vivamente.

Por lo tanto, tengo sólo algunos agradecimientos para agregar a los que ya fueron registrados en las primeras ediciones, y que conciernen a la *vida* de mi tesis después de su *nacimiento*.

Agradezco al embajador Alain Rouquié por la organización del lanzamiento de la edición francesa de la tesis, en enero de 2004, en la Maison de l'Amérique latine, en París, y sobre todo por haber hecho una generosa presentación de la obra.

Dedico mi agradecimiento a Diâne Borin por las tres lindas tapas de las ediciones en francés, español y portugués.

Agradezco a Adriana Dreyzin de Klor y a Diego Fernández Arroyo por la constante divulgación de mi trabajo y por la reseña que dedicaron a mi tesis, publicada en tres idiomas, incluida en el presente libro como prólogo a la edición en castellano. A Adriana, también por la amistad que me llena de orgullo.

Dedico igualmente mi sincero agradecimiento a mis compañeros consultores de la Secretaría del Mercosur, Alejandro Daniel Perotti, Marcel Vaillant y Oscar Stark, por la comunión intelectual permanente y por el apoyo incondicional. A Patricia Vicentini, María Eugénia Moreno y Gabriela Molina, nuestras asesoras, por su dedicación y cariño.

Agradezco a todos los compañeros funcionarios de la Secretaría por lo mucho que me enseñaron sobre el Mercosur.

También a Fernando Meinero, mi alumno en el Máster en Integración Latinoamericana y mi primer profesor de español, agradezco la larga y trabajosa traducción, y sobre todo la paciencia en cuanto a mi escaso tiempo, las sucesivas alteraciones y mi insatisfacción permanente.

Agradezco a Álvaro Padrón, a Diana Acconcia y a Cécile-Liv Müller por lo mucho que nuestra interlocución aportó a mis reflexiones.

A Joxean Fernández y al personal del COPCA, en Bruselas, agradezco la elaboración de la agenda que me permitió, en febrero último, verificar la actualidad de mis fuentes, pero sobre todo sentir *l'air du temps* en Europa.

Finalmente, agradezco a mi amigo Jan Woischnik por la idea de publicar mi tesis en español, por la financiación de su traducción y publicación a través del Programa Estado de Derecho para Sudamérica de la Fundación Konrad Adenauer, que se encuentra bajo su dirección; por la inmensa paciencia y por el incentivo constante al trabajo de la Consultoría Jurídica de la Secretaría del Mercosur. También a Manfred Steffen, Karen Van Rompaey y Rosario Navarro, de la oficina uruguaya de la FKA, mi cariño y gratitud.

Montevideo, abril de 2005.

NOTA DE LA AUTORA Y AGRADECIMIENTOS

El texto publicado corresponde fielmente, con ligeras actualizaciones, a la tesis defendida el 27 de mayo de 2002 en la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne, aprobada con grado máximo (mención *très honorable*), felicitación unánime de la mesa examinadora, indicación para el premio a la mejor tesis y recomendación para su publicación.

El texto original de la tesis fue publicado en París por la editora L'Harmattan en la prestigiosa colección Lógicas Jurídicas, coordinada por el profesor Gérard Marcou de la Universidad de París 1.

Integraron la mesa examinadora los profesores doctores Philippe Manin, presidente y orientador; Jean-Claude Masclat, director de la Unidad de Formación e Investigación (UFR) de Derecho Internacional de París 1; Jean-Michel Blanquer, director del Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL) de París 3, y Luiz Olavo Baptista, miembro del órgano permanente de recursos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y profesor de la Universidad de San Pablo.

El texto fue traducido al portugués por Denise Lotito y publicado en San Pablo por la editora Manole. Las citas en lengua extranjera (francés, inglés, español e italiano) fueron traducidas libremente por mí o por el traductor.

Es notoriamente conocida la incapacidad, por quien se entrega a un trabajo de tal extensión, de agradecer con justicia a las numerosas personas que a él le brindaron su contribución de las más diversas formas. Esta constatación no disminuye la necesidad de registrar la pequeña historia de la obra, también por justicia, revelando al público el intenso esfuerzo que se esconde detrás de estas páginas.

La historia comienza en noviembre de 1996, en la VI Reunión de Ministros de Justicia del Mercosur, realizada por la Universidad Federal de Santa María, gracias a la confianza del ministro Nelson Jobim, por entonces al frente del Ministerio de Justicia del Ejecutivo Federal. En aquella ocasión, sugerí que invitáramos como expositor al profesor Ami Barav, de París 1, de quien había leído el estupendo *Diccionario de derecho comunitario*, uno de mis primeros contactos con la disciplina. De la convivencia resultó la sugerencia del profesor Barav de que prosiguiera mis estudios en París 1.

Las cartas de recomendación del profesor José Alfredo de Oliveira Baracho y del profesor Luiz Olavo Baptista fueron decisivas para que fuera aceptada en París 1. Además, de no ser por los consejos del profesor Luiz Olavo, habría sucumbido rápidamente ante la rigurosa metodología de la Sorbonne. Presente en la defensa de mi tesis con una bellísima intervención, el profesor Luiz Olavo fue una figura importante en todo este proceso. Quede registrada aquí mi infinita gratitud y enorme aprecio.

Francesca Almeida me preparó no solamente para el examen de aptitud en lengua francesa, sino también para la vida en Europa. No estaba entre nosotros cuando mi dossier fue aceptado por París 1 y aún me restaba la prueba final. Janete Cecin *a pris le relais*, me recibió con entusiasmo en Porto Alegre, donde tuvimos tardes inolvidables de estudios.

De la Universidad Federal de Santa María —donde ingresé como alumna a los 16 años y como profesora a los 24— el profesor Eduardo Rocha, en aquel momento jefe del Departamento de Derecho, y la profesora Sayonara Kurtz, coordinadora del curso, y el profesor Adayr Ilha y la secretaria Maristela Smidt, del Máster en Integración Latinoamericana, fueron incansables en su propósito de permitirme concluir mis estudios, apoyándome incondicionalmente.

Obtuve, del Consejo Nacional de Investigación y Desarrollo, CNPq, una beca que proveyó parte de los recursos necesarios a las pesadas inversiones requeridas por la tesis, inclusive un auxilio decisivo en el momento de su defensa.

El 26 de setiembre de 1997 llegué a París para cursar el Diploma de Estudios Profundizados (DEA) en Derecho Comunitario y Europeo, dirigido por el profesor Philippe Manin en el Centro de Estudios e Investigaciones Europeas (CERES).

El profesor Manin fue mi orientador en el *mémoire* del DEA y luego en mi tesis, honrándome con la redacción del prefacio de este libro. Su competencia y su

generosidad marcaron esta tesis. Sus palabras con motivo de la defensa, el 27 de mayo de 2002, estarán para siempre entre mis más bellos recuerdos.

El embajador Marcos Castrioto de Azambuja, desinteresadamente, me recibió innumerables veces en Buenos Aires y más tarde en París. En el Quai d'Orsay fui gentilmente recibida en la Dirección de América Latina. Agradezco igualmente al embajador Alain Rouquié por la gentileza y el incentivo de siempre.

Fui la primera brasilera en concluir el DEA y en defender tesis en el CERES. La experiencia en el sistema de enseñanza francesa revolucionó mi forma de aprender y de enseñar, y me llevó a escribir dos libros sobre metodología de la investigación y de la enseñanza. La compañía de Nicolas Autet (y más tarde de Katia), Sandrine Saccani y Alexandra Henry fue decisiva en muchos momentos. La amistad de Eduardo Müller y Carmen fue igualmente de gran valor.

Sandra Meunier y Philippe Alquié conformaron conmigo el pequeño trío aceptado para tesis de la comisión de 1997-1998. Jocosamente autodesignados “*thésards* sin fronteras”, Sandra, Philippe y yo pasamos largas tardes discutiendo nuestros dilemas intelectuales y prácticos, criticando duramente el pesado ambiente de la Sorbonne, unidos por las diferencias entre nosotros, pero sobre todo por nuestra diferencia con relación a los otros. Ambos asumieron toda la burocracia de los períodos en que yo no estaba en París y revisaron cuidadosamente el francés de mi tesis. En la víspera de la defensa, ensayamos en casa. Además de la amistad eterna y de la nostalgia, hay poco para decir. Carine Alquié también fue una amiga ejemplar y las familias de Philippe y Carine fueron extremadamente gentiles conmigo.

Es imposible recordar todo el auxilio que recibí durante la elaboración de la tesis, en lo que se refiere a las fuentes aquí trabajadas. Destaco especialmente el gran apoyo de Gwenola Lencot, responsable del Centro de Documentación del CERES, quien me mantuvo informada sobre el acervo concerniente a mi tesis, pero sobre todo por su amistad, que tornó mucho más agradable el interminable recorrido de mi investigación. Fue también un placer indescriptible realizar mi *pot de thèse* en plena biblioteca.

El Centro de Documentación Sources d'Europe, bajo el gran arco de la *Défense*, fue uno de mis puntos de referencia fundamentales. La Biblioteca Cujas, por la grandeza de su acervo, fue un lugar privilegiado para la investigación. Agradezco igualmente a la biblioteca del Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL),

de la Universidad de París 3, donde encontré mejores fuentes latinoamericanas que en las bibliotecas de los países de la Cuenca del Plata.

Resalto también el apoyo de Angelica Castañeda y Christine Carotenuto, que me recibieron en el Centro Robert Schuman, en Estrasburgo, y mantuvieron conmigo una provechosa correspondencia e intercambio de material.

De la Comisión Europea, en Bruselas, agradezco especialmente a Ana Gordon, del *Desk Mercosur*, que me prestó un auxilio invaluable en lo que se refiere a la documentación europea.

Por el lado del Mercosur, agradezco al profesor Celso Lafer, en ese momento ministro de Relaciones Exteriores, cuya intervención me permitió el acceso a documentos importantes para la defensa de mi tesis. Del mismo modo, agradezco al diplomático Paulo Roberto de Almeida, por su empeño en facilitarme el acceso a diversos documentos. Al profesor Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, consultor jurídico de Itamaraty, mi sincero agradecimiento por la misma razón.

Agradezco igualmente a los otros miembros de la mesa examinadora —además de los profesores Baptista y Manin, ya mencionados—, a Jean-Claude Masclet, que fue mi profesor de derecho aduanero en el DEA, y a Jean-Michel Blanquer, quien, además de su generoso discurso, sugirió la publicación de mi tesis al profesor Gérard Marcou y gentilmente adoptó todas las diligencias para que ella se concretara. Agradezco especialmente al profesor Marcou por admitir y apoyar la publicación de mi tesis en Francia. En el IHEAL, agradezco también el interés por mi trabajo y la gentil amistad de los profesores Olivier Dabène, Georges Couffignal, Carlos Quenan y Hubert Gourdon.

Mi gratitud, igualmente, a Maryse Gammaitoni, del Servicio de Tesis en Derecho de París 1, por las eficientes diligencias para el depósito de la tesis, la organización de la defensa y la expedición del diploma.

En París residí en seis diferentes lugares. Agradezco a la Ciudad Internacional Universitaria de París por recibirme, especialmente a la Casa de Brasil, que acogió incluso mis archivos en períodos de estadía en Brasil. La dirección significativa, sin embargo, es el Passage des Arts.

El profesor Dalmo de Abreu Dallari generosamente había orientado mi investigación en el Máster. Por él, tuve la felicidad de conocer a la profesora Sueli Gandolfi Dallari, que fue una referencia profesional y personal definitiva para mí.

Los Dallari, además del incentivo constante y de la honra de su amistad, me han prestado un invaluable auxilio moral y material, así como nuestros encuentros en París, en los cuales conocimos a Rosine Gerbal y Guy Languillat.

En Brasil, agradezco especialmente a los amigos José Osmar Teixeira y Carla Della Bona por el apoyo que fue decisivo para la conclusión de la tesis; a Rachelle Balbinot, Clarissa Franzoi Dri y Valéria Vetuschi por el auxilio en las traducciones del italiano, inglés y español, respectivamente. También a Valquíria Locateli Rosa, Evandro Menezes de Carvalho y Rafael Da Cás Maffini, por la compañía de siempre y por el auxilio en diversas notas relativas al derecho brasilero; a Gleci Ferreira, por el apoyo constante; a Jânia Lopes Saldanha y Graziela Bündchen, por las inspiradas palabras de incentivo; a Marco Aurélio Torronteguy, por el valioso auxilio en el largo y penoso trabajo de revisión del texto en portugués.

En Porto Alegre, mi gratitud a mi amigo Walter Abel y a los que forman parte de la Livraria do Advogado, que fueron capaces de encontrar en tiempo récord toda publicación que existiera.

Agradezco a los profesores Christian Caubet y Luiz Otávio Pimentel, por la participación en la comisión que recomendó la revalidación nacional de mi diploma en la Universidad Federal de Santa Catarina.

Finalmente, agradecer a la familia siempre parece ser algo tan redundante como incompleto. No tengo cómo expresar la verdadera dimensión del apoyo de los seres queridos ante el inmenso sacrificio físico y emocional que una tesis impone, ni lo pretendo. Sólo quiero registrar que mi familia fue incansable en sus visitas, mensajes, fotos, cartas y llamados telefónicos. Mis padres, mi hermana y mi cuñado, mis sobrinos y mi marido, en particular, soportaron las ausencias y los descuidos de quien vivió casi cinco años en las bibliotecas europeas o en el altílo de la casa en medio de montañas de papel. El epígrafe de este libro, que fue también el de la versión original de la tesis, es totalmente verdadero: ni un día sin una línea, a lo largo de cincuenta y cinco meses.

Con esta publicación se cierra un ciclo de mi vida, y con ella espero auxiliar, aunque muy modestamente, a los estudiosos de la región a comprender nuestros gigantescos desafíos internacionales.

D.V.

PRÓLOGO A LAS EDICIONES EN FRANCÉS Y PORTUGUÉS

Centroamérica y especialmente América del Sur fueron regiones de experimentación de la idea de unión de Estados. Varios tratados firmados entre Estados soberanos implementaron estructuras que tenían por objeto instituir, sobre una base que excede en gran medida la antigua noción de *alianza*, lazos fundados en la permanencia, en objetivos ambiciosos e instituciones.

Existe, entre todas esas uniones o intentos de unión, mucha diversidad, tanto desde el punto de vista de la extensión geográfica como de la intensidad de los vínculos creados entre los participantes.

Los “americanos latinos”, por lo tanto, no debieron necesitar inspirarse en Europa.

Pero, como ellos mismos confiesan, esas uniones no alcanzaron sus objetivos.

Como resalta Deisy Ventura, la unión de Estados representada por las Comunidades Europeas, insertas ahora en la Unión Europea, constituye en nuestros días el único ejemplo de una integración “exitosa”.

En realidad, habría mucho para discutir sobre esa noción de *éxito*, ya que los europeos son, actualmente, los primeros en subrayar todos los defectos de la Unión, así como su carácter de objeto a perfeccionar.

Sin embargo, desde la perspectiva de la relatividad, el éxito es incuestionable. Éxito político, en primer lugar, del cual son testimonios la atenuación del nacionalismo y la sustitución de luchas seculares por el diálogo y la cooperación. Éxito económico, en segundo lugar, pues se constituye lentamente un verdadero espacio fundado sobre instrumentos comunes —de los cuales el euro es la ilustración más evidente—, sobre la armonización y hasta en ciertos casos sobre la uniformidad

de reglas. Éxito jurídico finalmente, ya que funciona, no obstante su complejidad, una estructura institucional eminentemente original que supo utilizar con éxito un cierto número de técnicas de naturaleza “federal”.

Consecuentemente, no sorprende que en Latinoamérica la integración europea sea habitualmente presentada, principalmente por los intelectuales, como el modelo en el cual debería inspirarse el Mercosur, que es su más reciente unión de Estados y, por lo que aparenta, la más promisoría.

Deisy Ventura parece inscribirse en esta orientación.

Ella demuestra, efectivamente, en diversas partes de su obra, que el Mercosur está demasiado por debajo del nivel de integración alcanzado por la Unión Europea y que debería, tal vez, tomarla más como ejemplo.

Así, la autora recuerda que las obligaciones impuestas a los Estados miembros por los tratados constitutivos son mucho más tenues que las contenidas en los tratados constitutivos de la Unión Europea. En el primer caso, la preocupación por respetar la “soberanía” del Estado conduce, con excesiva frecuencia, al principio de que nada puede ser llevado a cabo a menos que todos los Estados miembros manifiesten su consentimiento; en el segundo, la toma de decisiones por unanimidad tiende a ser cada vez más una excepción. En el Mercosur las técnicas de solución de controversias permanecen marcadas por el derecho internacional público; en la Comunidad Europea una inspiración federal permitió a la Corte de Justicia fundar una notable teoría de integración jurídica.

Pero el mérito de la obra de Deisy Ventura reside también en su percepción del “principio de la realidad”.

En efecto, tomando la noción de asimetría como un hilo conductor, la autora muestra que sería completamente artificial comparar fenómenos que se sitúan en contextos diferentes.

Ciertamente, existen simetrías entre el Mercosur y la Unión Europea.

La más fundamental de todas reside en la voluntad de los fundadores de crear un conjunto que no sea apenas una zona de libre comercio. Es sabido que las Comunidades Europeas fueron construidas, de hecho y de derecho al mismo tiempo, sobre la adopción del libre comercio y su propia superación, a través de la unión de Estados y pueblos. La simetría no debe ser tan enfatizada, pues en el Mercosur, al menos hasta el presente, el objetivo de instituir un gran espacio económico ocupó

un lugar aún mayor que en la Unión Europea, tal vez porque todavía está lejos de ser alcanzado. Sin embargo, podría ser vista nuevamente una simetría en el hecho de que existe una tentación en todos los Estados americanos de unirse a la gran zona creada por iniciativa de los Estados Unidos, de la misma manera que en Europa se denuncia periódicamente el peligro de ver a la Unión transformada en una simple zona de libre comercio, en el caso de que ella no insista en el proceso de “profundización” de la integración.

Pero hay entre estos dos bloques profundas asimetrías.

La primera se basa en la historia. Europa terminó sacando provecho —¡pero después de cuánto tiempo!— de sus conflictos, mientras que en Latinoamérica éstos no alcanzaron la intensidad suficiente —si es posible decirlo así— para provocar la reflexión y la reacción de defensa. Esto explica en parte que en Europa, los Estados —y especialmente aquellos que fueron enemigos durante décadas— hayan manifestado una voluntad tan fuerte de unión.

La segunda es geopolítica. En efecto, aunque los Estados miembros de la Unión Europea son muy diferentes unos de otros, el Mercosur, a pesar de la unidad o proximidad de lenguas de los países miembros, reposa probablemente sobre una base estatal más heterogénea que la Unión Europea, al menos tal como se presenta hoy.

Finalmente, no debemos olvidar que la construcción europea sólo puede ser llevada a cabo porque los Estados que hoy la componen disfrutaron, a pesar de muchas dificultades, de una estabilidad fundada sobre principios democráticos y sobre el aumento constante —a largo plazo— del nivel de vida. Sin embargo, lo mismo no ocurrió del otro lado del Atlántico, como mostró la reciente crisis económica argentina, que será tal vez un *test* de la solidez del Mercosur.

La asimetría de ambas estructuras no es entonces fruto de la casualidad o, en lo que concierne al Mercosur, de una ambición modesta.

Ciertamente, en el caso de este último podemos preguntarnos cuál habría sido el resultado de un mayor voluntarismo institucional: tal vez, mayor eficacia y más resultados; pero también el riesgo de la desintegración en razón del injerto de obligaciones excesivas sobre una realidad rebelde.

De todos modos, no se puede negar que el fracaso de otras tentativas de Unión, *a priori* más ambiciosas, conduciría naturalmente el proceso en dirección a la prudencia y al pragmatismo.

El recurso a la noción de asimetría también permitió a Deisy Ventura tratar la cuestión de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur, objeto de la segunda parte de esta obra, que se mostraba indispensable para conferirle un carácter exhaustivo.

Efectivamente, como señala la autora: “Si el Mercosur constituye la clave para mejorar las relaciones entre Europa y el continente americano, la Unión representa mucho más que eso para el Mercosur”.

Existe en ese punto, entonces, una nueva asimetría. Puede decirse que fue la toma de conciencia de que ella existe lo que condujo a la Unión Europea a hacer, si bien muy lentamente, de las relaciones con el Mercosur un eje privilegiado de sus relaciones exteriores.

La tesis de Deisy Ventura alcanzó tal nivel de excelencia, que la mesa examinadora, por unanimidad, deseó que fuese publicada debido a que la autora asoció al menos dos cualidades esenciales.

En primer lugar —y se trata del cimiento sobre el cual se erige cualquier tesis—, tiene una preocupación por el método y un escrúpulo científico que hacen que la documentación sea notable y que los análisis sean precisos y fundados en la búsqueda de la objetividad.

En segundo lugar, ella posee una cultura particularmente filosófica e histórica, que le permite ir mucho más allá de la comparación estática de los dos sistemas.

En consecuencia, podemos estar felices con el hecho de que una universitaria latinoamericana, especialista del Mercosur, no solamente traiga a los europeos tantas enseñanzas sobre esta unión aún poco conocida de este lado del Atlántico, sino que además dé pruebas de un conocimiento tan profundo sobre la integración europea.

PHILIPPE MANIN
Profesor de la Universidad de París I
Panthéon-Sorbonne
Agosto de 2002

PRÓLOGO A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

La obra que reseñamos es fruto de la pluma de una notable jurista brasilera, doctora en Derecho por la Universidad de La Sorbona, que decide lanzarse a una aventura tan desafiante cual es identificar las asimetrías existentes entre el Mercosur y la Unión Europea, como primer estadio de una investigación que va mucho más allá de ese propósito. Reconocer y aceptar tales diferencias condiciona el avance de las relaciones interbloques, y sobre esa premisa la autora, con maestría digna de destacar, va deshilvanando la enredada madeja que se nutre de los factores históricos, sociológicos, culturales y económicos propios de cada uno de los pueblos que decidieron ser parte de los respectivos procesos regionales.

Este punto de partida se torna fundamental para buscar soluciones realistas de equiparación frente a elementos dispares, así como para no imponer con aparente naturalidad el modelo del más fuerte al más débil. Reconoce que la tentación de efectuar un paralelo entre ambos procesos, tan ensayada por numerosa doctrina jurídica de los Estados parte, condujo a promover estudios comparativos entre los sistemas institucionales, fundados en muchos casos en la idea del objetivo mercosureño de arribar a la conformación de un mercado común.

Sin embargo, ese camino no puede proporcionar resultados satisfactorios si se repara en que el Mercosur sólo “superficialmente” adoptó la “tecnología jurídica” comunitaria. Tal actitud puede devenir en resultados muy nocivos a la hora de intentar la aproximación de ambos bloques, pues al fundar las relaciones en semejanzas falsas, echando mano de una metodología impracticable, el grave riesgo en que puede incurrirse es el de generar conflictos más que acercar las regiones. Con acreditados fundamentos científicos, Ventura destaca que los distintos planos de

análisis empleados en el derecho comunitario no son traspolables al Mercosur cuando las diferencias generadas en un profundo desequilibrio de tamaño, de madurez, de fuentes documentales, de producción doctrinaria y jurisprudencial se conjugan para aseverar lo erróneo de valerse de parámetros equivalentes de análisis.

Ciertamente, como bien lo observa, “el estado del espíritu” que impregna a los socios, pese a que tal vez no pueda ser considerado como un elemento de gran relevancia científica, es sin embargo un factor que acabadamente refleja la posibilidad de desarrollar un proceso como el que se debate. Bajo este sino, no sorprende que la investigación tenga como columna vertebral el derecho pero que la perspectiva sea multidisciplinaria y deje al descubierto la profunda formación filosófica de la autora.

En el campo del derecho, ella se mueve con pareja soltura en el ámbito de lo público y de lo privado, así como en el de la filosofía jurídica. Eso le permite realizar críticas muy contundentes, por lo bien fundadas, a las carencias de la estructura institucional del Mercosur y a las consecuencias que de eso se derivan.

Tan avasallante es la solidez lógica que desarrolla Ventura, que a veces hasta parece que las contradicciones y ambigüedades que detecta en el ordenamiento mercosureño y en las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea la irritan, precisamente por la carencia de esa lógica que ella tan bien maneja.

A lo largo de la obra, todas las reflexiones vertidas son de radical importancia; sin embargo, no podemos en esta reseña destacar las argumentaciones vertidas en torno a cada tema. Elegir uno u otro tema nos conduciría, inevitablemente, a una decisión arbitraria. Pero tampoco cabe pasar por alto sus concepciones humanistas y su postura firme en la defensa de valores que reflejan una actitud permanente y convincente en orden a la necesidad de modificar paradigmas vigentes en el siglo XX en lo que hace al direccionamiento de las concepciones económicas imperantes en el contexto mundial.

Así, por ejemplo, su pensamiento sobre la política de cooperación la lleva a interrogarse sobre el significado de *la globalización y la pobreza*, sosteniendo la necesidad de cuestionar profundamente los “mecanismos de nuestro sistema económico” como principal responsable por “el agravamiento de las desigualdades, de la miseria y de la exclusión”, así como también sobre rol que asume en este sentido “la regulación política de la economía mundial”.

La estructura empleada por Ventura en esta investigación llevó a expresar al profesor Manin que el trabajo denota especial preocupación por el método, reflejando

un escrupuloso manejo del aparato científico, lo que hace que la documentación sea notable y que el análisis sea preciso y fundado en la búsqueda de objetividad. Y la verdad es que es difícil encontrar un trabajo de este tipo mejor articulado y más equilibrado que el que comentamos. Resulta muy impresionante que un libro de centenares de páginas se termine de leer con la sensación de que no le sobra ni le falta nada y que cada uno de los argumentos utilizados ocupa exactamente el lugar y la extensión que debería ocupar.

El libro se divide en dos partes; en la primera, la jurista aborda la asimetría institucional entre ambos fenómenos regionales, a los que considera *modelos sui generis* de integración. Desde allí, sitúa al lector frente al telón que obrará de fondo de la investigación. La primera sección de esta primera parte refiere la estructura institucional del Mercosur, y comprende dos capítulos en los que plantea “La estática de una organización internacional ordinaria” (capítulo I) y “La dinámica de un entendimiento entre Estados” (capítulo 2). En la segunda sección, el núcleo en torno al cual gira la problemática es “La inexistencia de un orden jurídico de tipo comunitario”, e integran el contenido dos capítulos que aparecen como clara manifestación de un camino pensado para comprender acabadamente los temas incluidos. El primero lo dedica a establecer la ausencia de primacía del derecho de la integración, y cierra esta parte con la exposición de “Los límites a la aplicación del derecho del Mercosur”.

Siguiendo el hilo que conduce a la comprobación de la veracidad de su tesis, dedica la segunda parte a la asimetría relacional entre la Unión Europea y el Mercosur. Desde el título se observa una toma de posición al señalar el rol que asume la alianza en relación con cada fenómeno. En tanto afirma el carácter secundario que implica para Europa, considera que tal alianza es esencial para el Mercosur. La división de esta parte en dos secciones reafirma la aspiración que persigue la autora; el primer capítulo se refiere a “La lenta construcción del nexo entre Europa y América Latina”, mientras que en el siguiente advierte sobre “El nacimiento de un nuevo interlocutor”. La segunda sección de esta última parte le vale para considerar la significación que tiene para el Mercosur aliarse con el antiguo continente, tratando en sus dos capítulos el lanzamiento de la asociación y los dilemas del Mercosur, respectivamente.

Efectuado este recorrido, llega la hora de pronunciarse a través de la conclusión, producto riguroso del análisis de un tema tan caro a ambas regiones. Luego de tan

eximia labor, su aseveración en el sentido del papel que tiene “asumir las diferencias” entre los bloques, si se pretende la superación de los problemas que dichas asimetrías generan a la hora de afianzar las relaciones interregionales, aparece como una consecuencia necesaria. Unido a ello, es inevitable destacar la observancia de las pautas planteadas por la propia autora, la preocupación por la demostración de sus afirmaciones y la profundidad de las reflexiones vertidas en este libro.

Todo ese conjunto hace de la obra una aportación verdaderamente singular dentro del universo de trabajos dedicados al derecho de la integración en los países del Mercosur desde el nacimiento de éste, hace ahora catorce años. No por casualidad, con alguna antelación a su publicación en Brasil (en una cuidadísima edición de la editorial Manole, por cierto), la edición original en francés que constituyera la brillante tesis doctoral de la autora fue publicada en París por L’Harmattan, dentro de la conocida colección Lógicas Jurídicas. Quien dedique su tiempo a esta obra puede tener la seguridad de que habrá hecho una de las mejores inversiones en libros jurídicos en mucho tiempo.

ADRIANA DREYZIN DEL KLOR

Profesora titular de la Universidad Nacional de Córdoba

DIEGO FERNÁNDEZ ARROYO

Profesor titular de la Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCIÓN

El universo es un conjunto disimétrico, y estoy convencido de que la vida, tal como ella se nos manifiesta, depende de la disimetría del universo o de sus consecuencias.

Pasteur¹

Ha llegado el momento de dejar de lado cualquier connotación peyorativa atribuida a los vocablos *asimetría*, *disimetría*, *disparidad* o cualquier otro término que designe la ausencia de simetría o de equilibrio. Para ello, una comparación previa entre el uso de las palabras *crisis* y *asimetría* en el discurso jurídico-político puede ser de gran utilidad. En efecto, aunque el uso del término *crisis* implique, en general, el reconocimiento de una disfunción, posee un doble sentido, pues trae también consigo la expectativa de ruptura o de cambio, muchas veces deseable. La *asimetría* por su parte, presupone la constatación de una desigualdad o desproporción, cuya identificación en la práctica permite controlar de la manera menos dañosa posible los desequilibrios en cuestión.

Del mismo modo que la ausencia de crisis llevaría a una cierta forma de estancamiento, la búsqueda obstinada de la simetría negaría las realidades políticas y jurídicas, notoriamente diversas, del mundo contemporáneo. Aún más, si este imperativo de simetría se tornase efectivo en la práctica, conduciría a la homogeneización y, consecuentemente, a la eliminación de la diferencia. “Cuanto

¹ *Oeuvres de Pasteur, Tome Premier - Dissymétrie moléculaire*, París, Masson, 1922, p. 361.

más se piensa sobre ella, más la simetría se torna evidente y aparentemente necesaria para que cualquier cosa ‘viable’ pueda emerger”.² Como consecuencia, del mismo modo que la negación de la existencia de una crisis debilita las tentativas de superarla, refutar o minimizar las asimetrías engendra un doble riesgo: en primer lugar, el de ocultar la necesidad de buscar soluciones realistas de equiparación de los elementos dispares; en segundo lugar, el de imponer, con aparente naturalidad, el modelo del más fuerte al más débil. A pesar de todo, las crisis y las disparidades continúan siendo visiblemente incómodas para los juristas y para los políticos.³

El nuevo milenio heredó, no obstante, una gran cantidad de crisis y asimetrías, entre las cuales las relaciones entre el hemisferio Norte y el hemisferio Sur del planeta ocupan un lugar privilegiado. Estas relaciones fuertemente asimétricas se desarrollan en dos esferas distintas. En primer lugar, la esfera de la cooperación internacional para el desarrollo, que reposa sobre un conjunto de iniciativas de ayuda humanitaria, financiera, económica y técnica promovidas en favor del Sur por varios Estados del Norte y por las organizaciones internacionales fundadas por éstos. En segundo lugar, la esfera de las relaciones comerciales entre los países “ricos” del Norte, llamados *desarrollados* o *industrializados*, y las economías “pobres” del Sur, llamadas *en vías de desarrollo* o *subdesarrolladas*. Un conjunto de indicadores, a veces difícil de controlar, que combina datos económicos, políticos y sociales sirve para revelar el nivel de desarrollo de cada Estado.

² Palabras del físico inglés Frank Close, que se inspiró en los estudios elaborados hace 150 años por Louis Pasteur y Jean-Baptiste Biot sobre la simetría, para concluir que la asimetría está en el origen de toda forma de vida. De este modo denuncia el mito de la simetría original: “¿No fue para satisfacer nuestras propias aspiraciones que nos convencemos de la perfección de la Creación, ya que las pruebas de la imperfección y de la asimetría están en torno de nosotros y en nosotros mismos? Yo me pregunto si estas múltiples asimetrías no probarían que somos el resultado del acaso; ¿los filósofos y científicos no habrían creado una parábola casi religiosa de la simetría, que escondería la real explicación de la vida? ¿Una receta perfectamente simétrica, cuyo único y extraordinario ingrediente falta identificar, está en el origen de todas las asimetrías de la vida?” (*Asymétrie: la beauté du diable*, París, EDP Sciences, 2001, p. 15).

³ Pero por otro lado, la simetría ocupa un lugar muy importante en el actual estadio de la evolución del conocimiento de las ciencias naturales y humanas, que hoy se encuentra mucho más allá de la disimetría molecular de Pasteur. Por ejemplo, en los años noventa la biología promovió estudios sobre la “asimetría fluctuante” para medir la capacidad de un individuo de efectuar un desarrollo estable de su fenotipo en condiciones ambientales específicas. La física se dedicó a tratar, entre otros asuntos relacionados con la asimetría, el problema de la asimetría del tiempo. Lingüistas como Noam Chomsky se consagran al estudio del papel de la asimetría en la gramática. Finalmente, el premio Nobel de Economía de 2001 fue concedido a George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz por su contribución científica en relación con las “asimetrías de la información”, que trata sobre las consecuencias de los diferentes niveles de información de los actores económicos en los mercados.

En este sentido, se puede sostener que no es el criterio geográfico y sí el nivel de desarrollo de los Estados lo que constituye el elemento de diferenciación entre el Norte y el Sur. Ésta es la razón por la cual, a pesar de su apariencia universalista, el concepto de desarrollo es muchas veces denunciado como “un mito típico del ‘sociocentrismo’ occidental, un motor de occidentalización descontrolada, un instrumento de colonización de los ‘subdesarrollados’ (el Sur) por el Norte”.⁴ Sin embargo, independientemente del significado atribuido a la noción de desarrollo, es innegable que las relaciones Norte-Sur están profundamente marcadas por la asimetría y que su principal objetivo, al menos en el ámbito de la ayuda al desarrollo, consiste precisamente en buscar la reducción de estas disparidades a largo plazo.

De este modo, una vez adoptado el desarrollo como parámetro, y con él la idea de que el alineamiento con el modelo de los Estados del Norte lleva automáticamente al éxito económico, algunos países del Sur se encuentran hoy en la mitad del camino entre el Sur y el Norte. No son lo suficientemente pobres para beneficiarse de las líneas más generosas de ayuda al desarrollo, pero tampoco lo suficientemente ricos como para superar la dependencia externa que traba el crecimiento de sus jóvenes economías.

Brasil constituye un perfecto ejemplo de esta situación poco envidiable. A partir de los años ochenta, desarrolló un proceso de aproximación con la Argentina con vistas al desarrollo económico, para obtenerlo gracias al aumento de la inserción internacional de ambos Estados. En 1991, Paraguay y Uruguay se unieron al proyecto, que resultaría en el *Mercado Común del Sur*, el Mercosur, materializado por el *Tratado de Asunción*.⁵ La utilización de la expresión *mercado común* recuerda inmediatamente a la integración económica europea. En el amplio horizonte de la asimetría Norte-Sur, un esbozo de simetría parece dibujarse.

De hecho, “proyectos hermanos” es la expresión más frecuentemente utilizada por los políticos para referirse a las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur. Después de 50 años de crisis sucesivas, muchas veces fructíferas, la Unión parece alcanzar su madurez y conoce una prosperidad sin precedentes.

⁴ Edgar Morin, “Une mondialisation plurielle”, en *Le Monde*, 26 de marzo de 2002.

⁵ Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, disponible en <www.mercosur.org.uy>.

Los dilemas existenciales del presente —los debates sobre la federación de Estados, la Constitución europea, la unión política, el proceso de ampliación, la gobernanza...— constituyen apenas un relieve de su capital político y jurídico envidiable. Siendo protagonista indiscutida en la escena mundial, por lo menos en el aspecto económico, ella amplía su potencial gracias al éxito de la moneda única. Del Mercosur, apenas un niño de diez años de edad, cuyo éxito inicial fulminante dio lugar a sucesivas amenazas de disolución inminente, no se sabe aún si llegará a la edad adulta. ¿Cuáles podrían ser, entonces, los lazos de parentesco entre la dama sofisticada y el niño atormentado?

En un abordaje amplio, el primer e inevitable punto de encuentro tiene que ver con las relaciones entre Europa y el continente americano. Se trata del proceso convencionalmente llamado *descubrimiento*, o sea, el de las expediciones españolas y portuguesas que poco a poco revelaron al Viejo Mundo la existencia de nuevas tierras, cubiertas de riquezas naturales insondables y pobladas por indígenas. El hecho de que los americanos también califiquen este proceso como *descubrimiento* y lo celebren efusivamente es el síntoma de una inversión de perspectiva. A los ojos de los primeros hijos de esta tierra, el primer gran acontecimiento de la historia del continente es, en realidad, el genocidio de millones de indios exterminados en pocos años. Dicha referencia histórica, dígame de paso, no es bien vista en las conferencias políticas interregionales.

El largo proceso de colonización del continente americano, en el cual el genocidio no es la única atrocidad, suscita un debate antropológico inagotable. Vale destacar, por ahora, la abismal diferencia entre la colonización de América del Norte, orientada desde el inicio hacia la verdadera ocupación del territorio, y la colonización de América Latina, originalmente marcada por la explotación desmedida, que buscaba arrancar el máximo de riquezas naturales del territorio. Están enraizados en la cultura de América Latina la obsesión por las ventajas indebidas, la verdadera creencia de que el lucro se obtiene aquí para ser disfrutado en otro lugar, la visión de la tierra y de las instituciones como *res nullius* en vez de *res publica*, es decir, como cosa de nadie en vez de cosa de todos.⁶ Es un nuevo mundo,

⁶ “Lo que tenemos aquí es la virtud privada y el vicio público” (Renato Janine Ribeiro, *A sociedade contra o social. O alto custo da vida pública no Brasil*, San Pablo, Companhia das Letras, 2000, p. 154).

“joven en casi todas las artes y todas las ciencias y al mismo tiempo viejo, en cierto modo, por su civilización”.⁷

En cuanto al período de la colonización, es por ello imposible hablar de *mimetismo* en relación con el mundo desarrollado, crítica sistemáticamente dirigida a los latinoamericanos. Se trata, en realidad, de la lógica del creador y la creación, del inventor y la invención, ya que la cultura local fue rápidamente aniquilada y luego sustituida por la de los conquistadores. En aquel período de la historia, las nociones de disparidad y de asimetría no tenían sentido en las relaciones entre Europa y América Latina: se trataba simplemente de relaciones de sumisión o resistencia. De este modo, el primer gran acontecimiento jurídico que relaciona a los americanos del Sur con Europa es el *Tratado de Tordesillas*, concluido en 1494, en el cual los primeros no figuran como parte sino como objeto, ya que el subcontinente —“todo lo que fue encontrado y descubierto hasta el presente y todo lo que en un futuro será encontrado y descubierto”— es simplemente dividido entre los ibéricos por una línea recta longitudinal.⁸ De hecho, el Mercosur fue percibido por algunos precisamente como una especie de remedio aplicado sobre la *herida ibérica*.⁹

Pero es una asimetría interna la que rápidamente surgió en el Nuevo Mundo. América Latina siempre presentó un panorama contrastado, que llevó a numerosos observadores a optar por el plural y así hablar de “las Américas Latinas”.¹⁰ Aun reconociendo los problemas resultantes de la definición geográfica y cultural de la región, que coloca muchas veces en cuestión la propia existencia de *una* América Latina,¹¹ mantendremos su acepción clásica en los desarrollos posteriores de este texto.

⁷ Simón Bolívar, “Carta a un habitante de Jamaica”, Kingston, 6 de setiembre de 1815, p. 117. Bolívar agrega: “cada una de sus partes creó para sí un régimen político conforme a sus intereses, a su situación o a la ambición particular de algunos jefes, familias o corporaciones” (ibídem, p. 119).

⁸ Terezinha de Castro, *História documental do Brasil*, Río de Janeiro, Record, s/d, pp. 16-17.

⁹ “El Mercosur puede significar, no obstante, que en nuestra región se salda la herida ibérica que dividió a España y Portugal, ahora integrados en la Unión Europea”. Miguel Ángel Ciuro Caldani, “Problemática de la recepción del modelo comunitario europeo en el Mercosur”, en *Mercosur-Unión Europea*, Asunción, Intercontinental, 2001, p. 246 (pp. 243-254).

¹⁰ Olivier Dabène, *L'Amérique Latine au XXème siècle*, París, Armand Colin, 2.^a ed., p. 180. Véase, por ejemplo, la publicación del Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL), en París, *Cahier des Amériques latines*. Según Alain Rouquié esta fórmula tiene la ventaja de reconocer la diversidad de las sociedades de la llamada América Latina, pero con el costo de acentuar la dimensión cultural de esa denominación, pues nótese que la definición “latina” del continente no cubre ni integral ni adecuadamente esas realidades multiformes y en plena evolución (*Amérique latine – Introduction à l'Extrême Occident*, París, Seuil, 1998, pp. 16-18).

¹¹ Es el caso, por ejemplo, de México, cuya participación en el North American Free Trade, NAFTA, al lado de Canadá y Estados Unidos, parece colocar en cuestión una vez más su tradicional inclusión entre los países latinoamericanos.

Hablar de mimetismo entre América Latina y Europa adquiere sentido muy posteriormente al período de los descubrimientos, puesto que la imitación constituye una consecuencia lógica de la “invención” de este continente. Son sociedades europeizadas las que generaron los *Libertadores*, precursores de la independencia de las colonias españolas, que soñaban justamente con una revolución de tipo europeo.¹² Así, se estima en cerca de 40 millones el número de europeos que abandonaron definitivamente el Viejo Continente entre 1800 y 1930 y migraron al continente americano. Para comprender el alcance de estos números, basta mencionar que en 1800 la población de América Latina era inferior a 20 millones de habitantes.¹³

Entre todos los héroes *libertadores*, fue el mito de Simón Bolívar¹⁴ el que perduró y no deja de “cautivar los espíritus de ciertos hombres de Estado americanos del Norte y del Sur”.¹⁵ Es común en nuestros días citar a Bolívar como un precursor cada vez que se habla de integración latinoamericana e incluso del Mercosur. En la aurora del siglo XIX Bolívar es, en primer lugar, un republicano que propone un régimen basado en la soberanía del pueblo, la separación de poderes, la libertad civil, la abolición de la esclavitud y de la monarquía, y en la supresión de los privilegios, bajo una evidente influencia de las ideas de la Revolución Francesa.

Sin embargo, el mimetismo con relación a los Estados Unidos se instala casi simultáneamente. En la visión de los Libertadores, la independencia de las colonias debía dar lugar al nacimiento de una América Hispánica tan unificada como fuese

¹² “Apadrinadas por ellos, las nuevas ideas se propagaban, sin una adaptación a las complejidades latinoamericanas [...] el credo enciclopedista incitó a los reformadores a la visión de una humanidad latinoamericana agrupada en una sola nación” (Pierre Queuille, *Amérique latine. La doctrine Monroe et le panaméricanisme*, París, Payot, 1969, p. 99).

¹³ Henri Perroy, *L'Europe devant le Tiers monde*, París, Aubier-Montaigne, 1971, p. 17.

¹⁴ El venezolano Simón Bolívar nació en 1783, año de la conclusión del primer Tratado de Versalles y también del reconocimiento de la independencia de los Estados Unidos. Miembro de una familia noble, Bolívar recibió una cuidada educación. Durante un tiempo en Europa, el futuro *libertador*, muy impresionado con la personalidad de Napoleón Bonaparte y también con la historia de Roma, juró dedicar su vida a la libertad de América. Previendo las consecuencias de la intervención napoleónica en España, Bolívar volvió a Venezuela y se lanzó a la lucha independentista de las colonias españolas que harían de él una leyenda. Al mismo tiempo comandante corajoso y hombre letrado, dio su vida a la lucha por la independencia del subcontinente americano, cuyo fracaso él reconoce al final de su existencia. Véase esp. Université de Paris, *Bolívar. Pages choisies: choix de lettres, discours et proclamations*, París, IHEAL, 1966, p. 115.

¹⁵ La observación de René-Jean Dupuy en la década de 1950, no envejeció (*Le nouveau panaméricanisme*, París, Pedone, 1965, p. 8). La ascensión de Hugo Chávez al poder, en 1999, en Venezuela, constituye el ejemplo más reciente de apropiación del mito *bolivariano*.

posible según el modelo de los Estados Unidos.¹⁶ No obstante, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil, el proceso de independencia dio lugar a la fragmentación de las naciones hispánicas. Ello no impidió que más tarde varios países siguiesen el modelo federal americano —más en la forma que en la esencia—, que reposa en la búsqueda de un verdadero equilibrio de poderes. Efectivamente, algunos países adoptaron el federalismo artificialmente, como se hizo a través de la Constitución brasilera de 1891.¹⁷ Dos siglos de independencia apenas aumentaron las asimetrías internas que ya existían en la época colonial: los intereses económicos de los países latinoamericanos son en gran medida divergentes, y muy fuertes los factores centrífugos.¹⁸ Las bases de las asimetrías entre Europa y América Latina estaban instaladas.

El movimiento que sucedió históricamente al *bolivarismo*, designado *panamericanismo*, suscitó un tratamiento completamente diferente por los analistas, precisamente en razón de la influencia preponderante de los Estados Unidos en el seno de este movimiento. El papel desempeñado por el panamericanismo en la evolución de las relaciones interamericanas es muchas veces subestimado, aunque, contrariamente al bolivarismo, haya resultado en la creación de la *Organización de los Estados Americanos*, la OEA, y haya llevado la región a una cierta “solidaridad hemisférica”. Sin embargo, los Estados latinoamericanos independientes, de una manera general, concentraron sus políticas externas no en la aproximación interna, sino en el movimiento pendular individual entre Europa y los Estados Unidos que perdura hasta nuestros días.

¹⁶ La federación soñada por Bolívar es sobre todo la unión del Norte. Inicialmente creó la República de la Gran Colombia, que cubría en aquella época el territorio actualmente ocupado por Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, sobre la cual reconocía: “Somos inferiores a nuestros hermanos del Sur, a los mexicanos, a los ingleses y, finalmente, a todos los europeos, que son nuestros vecinos en las Antillas. Estamos en el centro del Universo y en contacto con todas las naciones: ¿quién puede decir lo mismo? Tenemos 2,5 millones de habitantes desparramados en un vasto desierto. Una parte de esta población es salvaje, la otra es esclava; la mayoría lucha entre sí y todos son corrompidos por la superstición y el despotismo. ¡Bello contraste ante todas las naciones de la Tierra! Esta es nuestra situación, esto es Colombia; ¡y aún queremos dividirla!” (“Ibarra, 23 de diciembre de 1822, Lettre au General Santander”, en Université de Paris, *Bolívar...*, o. cit., p. 164).

¹⁷ Antonio Carlos Wolkmer señala que la Carta de 1891, la primera de la República, se funda sobre la retórica del “legalismo federalista” y sobre la filosofía positivista. La Constitución Republicana también forma parte de la tradición del constitucionalismo brasilero de someter las “realidades vivas” de la nación a “formas jurídicas y políticas cristalizadas”. Ello explica la inserción de múltiples cláusulas programáticas en los textos constitucionales que jamás encontrarán eco en la realidad. Véase *História do Direito no Brasil*, Río de Janeiro, Forense, 1999, 2.ª ed., pp. 108-109.

¹⁸ Miguel Ángel Ciuro Caldani, “Compréhension jus-philosophique des conditions de l’intégration en France et en Amérique Latine”, en *RIDC*, vol. 13, número especial, 1991, p. 241.

A pesar del relativo éxito del panamericanismo, luego de la Segunda Guerra Mundial se generaron en América Latina algunas iniciativas de integración económica no necesariamente apadrinadas por los Estados Unidos, entre las que se encuentran la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, la ALALC, de 1960, y la *Asociación Latinoamericana de Integración*, la ALADI,¹⁹ de 1980. Nótese que la participación en la ALADI constituye una condición previa para cualquier pedido de adhesión al Mercosur.²⁰

A partir de esta constatación, un segundo punto de encuentro puede establecerse entre Europa y América Latina —el primero es simplemente la invención de la América por los europeos, con todas las consecuencias de ese “pecado original”—. En realidad, existe consenso sobre el hecho de que el proceso de creación de la Unión Europea comenzó apenas después de la Segunda Guerra Mundial y supuso “múltiples etapas, de las cuales algunas son negativas”.²¹ Sin embargo, la Unión es el resultado de una larga maduración histórica, durante la cual la idea de Europa inspiró innumerables teorías impulsoras de la unión continental, así como diversas tentativas prácticas de unificación o de integración.²²

Así, tanto la Unión Europea como el Mercosur constituyen hoy dos ejemplos de un regionalismo hace mucho tiempo deseado y apenas recientemente conquistado. Claro está, sin embargo, que el alcance de estas dos conquistas no es comparable. La Unión se muestra claramente más representativa en escala continental que el Mercosur, limitado a una integración subregional. Además, la profundidad de los dos procesos es dispar; a la pregunta “¿Europa es hoy una unión, un continente o

¹⁹ ALADI agrupa actualmente 12 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los Estados miembros del Mercosur ya pertenecían a la ALADI en la época de la firma del TAs. Véase www.aladi.org.

²⁰ Art. 20 del TAs, reiterado por el art. 50 del Protocolo de Ouro Preto.

²¹ Philippe Manin, *L'Union européenne – Les Communautés européennes*, París, Pedone, 1999, p. 12. En un mismo sentido, Marie-Thérèse Bitsch estableció una diferencia entre la noción de “construcción europea”, más amplia, y la de “integración europea”, más ligada a las formas de organización supranacional, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, París, Complexe, 1996, part., pp. 15-28.

²² La “primera unión” en esta parte del mundo, según Robert Toulemon —y, por lo tanto, el inicio de aquello que el autor llamó “la Europa antes de Europa”—, fue llevada a cabo por Roma, inicialmente por el poder de las legiones, pero también por una hábil diplomacia (*La construction européenne – Histoire, acquis et perspective*, París, Le livre de poche, 1999, p. 11). Pierre Gerbet aclara que “fue en la Edad Media que se definió y surgió la personalidad de Europa, bajo la forma de la Cristiandad” (*La construction de l'Europe*, París, Imprimerie Nationale, 1983, p. 7). Véase la evolución del pensamiento sobre las cuestiones europeas en la excelente obra organizada por Yves Hersant y Fabienne Durand-Bogaert, *Europes, de l'antiquité au XXème siècle – Anthologie critique et commentée*, París, Robert Laffont, 2000.

una idea?”, se puede responder que ella es “sin duda, las tres cosas”.²³ En cuanto al Mercosur, no pasa de una idea en vías de materialización.

No obstante, existe un paralelo entre estas dos partes distantes del globo, antes tan atormentadas por rivalidades recurrentes, que consiguen finalmente avanzar en dirección a una identidad común, gracias a la “tecnología” de la integración comercial y económica. Resta constatar que América Latina no conoció situaciones semejantes a aquella que dio el impulso decisivo a la integración europea, en especial las profundas alteraciones geopolíticas asociadas a la evolución de las elites dominantes y de las opiniones públicas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.²⁴

Sin resistir a la tentación de ese verdadero paralelo, desde la creación del Mercosur una parte considerable de la doctrina jurídica de los Estados miembros tiende a promover estudios comparativos entre el sistema institucional de las Comunidades Europeas y el joven Mercosur. Este razonamiento se basa en la idea de que el Mercosur camina hacia un *mercado común*, cuyo único ejemplo exitoso es la Europa comunitaria.

Si es verdad que el derecho comunitario ofrece una gama de instrumentos jurídicos que respondieron de manera globalmente eficaz a las necesidades de un proceso de integración económica, también es cierto que el Mercosur adoptó apenas superficialmente la “tecnología jurídica” comunitaria a lo largo de su evolución. Por el contrario, bajo la apariencia de “proyectos hermanos” se desarrollan dos modelos singulares de integración económica. La incompreensión de la especificidad del Mercosur puede acabar siendo efectivamente muy nociva al intento de aproximación

²³ Antoine Bailly, “L’Europe, aujourd’hui, demain”, en *L’Europe et ses Etats – Une géographie*, París, La Documentation française, 2000, p. 199 (pp. 199-201). Por el contrario, Jean-François Deniau considera “que nunca hubo Europa”, sino “hechos europeos. A veces reflejos. Nada más que eso. Lo que fue permanente y general en Europa es apenas una idea, la idea europea, como una culpa o como un proyecto” (*La découverte de l’Europe*, París, Seuil, 1994, p. 15).

²⁴ Leon Bieber, “Europa e América Latina: Análise comparativa dos processos históricos de integração”, en *RBPI*, n.º 1, 1993, p. 96. Como bien notó Jürgen Habermas acerca de las repercusiones de las grandes guerras mundiales en las identidades europeas, “los pueblos directamente comprometidos y afectados precisaron de décadas para tomar conciencia de la dimensión de un terror inicialmente experimentado de manera sorda y que culminó en el Holocausto, o sea, en el aniquilamiento sistemático de los judíos europeos. Pero el choque, aunque inicialmente rechazado, terminó por liberar energías y permitir tomas de conciencia que, en la segunda mitad del siglo, llevaron a la atenuación del terror. Para naciones que en 1914 habían llevado el mundo a una guerra sin limitaciones tecnológicas, para pueblos que después de 1939 debieron enfrentar crímenes en masa generados por una lucha de aniquilamiento sin límites ideológicos, el año 1945 marcó también un cambio —un cambio para mejor, para la domesticación de las fuerzas bárbaras que, en Alemania, nacieron en el mismo suelo que la civilización” (*Après l’Etat-nation – Une nouvelle constellation politique*, París, Fayard, 1998, p. 22).

de ambas regiones, cuyas relaciones, fundadas en falsas semejanzas, correrían el riesgo de ser rápidamente colmadas por conflictos o malentendidos.

No obstante, cuando el jurista es confrontado con el análisis de las relaciones internacionales, manifiesta realmente la tendencia a buscar el conocimiento del asunto por medio de la comparación, que finalmente se revela impracticable. Ocurre que los planos de análisis utilizados por el derecho institucional comunitario no son trasladables al Mercosur, distanciado de la Unión por un gigantesco desequilibrio de tamaño, de madurez, de fuentes documentales, de producción doctrinaria y jurisprudencial.

De este modo, la utilización de parámetros comunes de estudio —como por ejemplo, las fuentes del derecho, las competencias, las instituciones o los medios de control jurisdiccional— tendría como resultado la descripción del edificio europeo en toda su complejidad, enriquecida por algunas notas explicativas relativas a la inexistencia de esos principios y de esas realidades internas en el seno del Mercosur.²⁵ Más grave aún es que algunas fórmulas jurídicas similares en los textos fundadores de estos bloques podrían hacer creer, a los que desconocen la originalidad del Mercosur, la existencia de similitudes que en la realidad resultan totalmente virtuales.²⁶

La imagen de una comparación directa entre las instituciones del Mercosur y de la Unión sería seguramente la de un cuadro cubista, en el cual la asimetría estaría representada por la deformación. Por otro lado, distorsiones bastante frecuentes en otro plano condenan a la inutilidad ciertos comentarios sobre el proceso de aproximación entre Europa y el Mercosur. Es allí donde reside finalmente el tercer punto de contacto entre ambos bloques, esta vez objetivo, presente e indiscutiblemente real: las negociaciones de un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur.

²⁵ A título de ejemplo, Sonia de Camargo sostiene que en el Mercosur la cuestión de la supranacionalidad está prácticamente excluida del debate oficial. “União Européia. Uma referência indispensável para o Mercosul”, en *Contexto Internacional*, vol. 2, n.º 1, enero-julio 1999, p. 103.

²⁶ Es posible invocar un razonamiento similar al empleado por Pasteur para explicar los métodos de observación de los objetos, naturales o artificiales, vivos o muertos, orgánicos o minerales: “tener un plano de simetría —es posible tener varios para un mismo objeto— es poder ser dividido por un plano, de tal suerte que encontraría a la izquierda lo mismo que a la derecha [...] Por el contrario, existen cuerpos que no poseen ningún plano de simetría [...] ellos son de tal forma que, si se los coloca frente a un espejo, su imagen no es pasible de superposición” (o. cit., p. 372).

En realidad, las relaciones interregionales, que se desarrollan en el contexto de un acuerdo de cooperación firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995,²⁷ dieron lugar en América Latina a verdaderas apologías contradictorias, oscilantes entre el discurso proeuropeo y la postura antieuropea, tanto en los círculos académicos como en los periodísticos. Algunos analistas destacan las “similitudes” entre estos bloques a los que la historia habría reservado un destino común. Otros señalan la enorme importancia que Europa confiere al Mercosur y viceversa. Existe, por último, quien denuncia el intercambio entre los bloques como un “neocolonialismo” europeo, con vistas a atacar “por la retaguardia” a los Estados Unidos.

Un análisis profundo de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur hace surgir, sin embargo, una vez más, la noción de asimetría como elemento determinante de las relaciones interregionales. La compleja esfera de las relaciones exteriores europeas no tiene comparación con la docena de acuerdos internacionales firmados hasta el momento por el Mercosur. El proceso de construcción de la voluntad colectiva y, en consecuencia, la elaboración de las directivas de negociación de cada lado también son dispares. En el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo, la Unión es donante, al tiempo que el Mercosur se encuentra en la posición de beneficiario de la ayuda internacional. En el contexto de las inversiones extranjeras directas, el Mercosur es también destinatario, mientras que los sectores privados y hasta públicos de los países de Europa ejercen el papel de inversores. En definitiva, el Mercosur está en la posición de atraer (inversores), Europa en la de beneficiarse (retorno de la inversión).

En el ámbito de las negociaciones comerciales, Europa posee un método acabado, basado en un *savoir-faire* adquirido durante medio siglo de integración, incluyendo 40 años de negociaciones con países en vías de desarrollo. Además, el Mercosur no está entre los socios con los que Europa mantiene relaciones privilegiadas.

En realidad, esta asimetría no es necesariamente una deficiencia que opera en detrimento del Mercosur. Al contrario, la diferencia hasta podría revelarse como una ventaja. Europa es un “laboratorio” de integración privilegiado, tanto de análisis

²⁷ Acuerdo marco de cooperación interregional entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por un lado, y el Mercado Común del Sur y sus Estados miembros, por otro, en *JOCE*, L 069, 19 de marzo de 1996, p. 4.

—¡cuantos estudios fueron y continúan siendo dedicados a las Comunidades Europeas y a la Unión!— como de experimentación, ya que ella produce fenómenos y hasta perturbaciones²⁸ que permiten anticipar varios de los problemas que enfrentará el Mercosur en el futuro. No se trata de copiar las soluciones europeas, sino de percibir las consecuencias futuras de ciertas acciones y políticas. Además, si la inestabilidad política de los países del Sur trae consigo varios elementos negativos, también porta un soplo de vigor, juventud y capacidad de cambio difícil de encontrar en las envejecidas sociedades europeas. Finalmente, una vez abiertos los caminos para un verdadero diálogo interregional, las sociedades civiles de los países del Sur tendrán seguramente mucho para contribuir con las sociedades civiles de Europa, particularmente en lo que se refiere al imperioso debate sobre la noción de desarrollo.²⁹

Pero es precisamente en este punto donde las asimetrías se cruzan y colocan en cuestión el futuro de las relaciones interregionales. En efecto, las debilidades institucionales del Mercosur le impiden aprovechar las diferencias internas y externas entre ambos bloques. Sus dificultades de consolidación no le permiten imponerse como un socio preferencial frente a las grandes potencias.

Esta visión de conjunto pretende demostrar que un análisis crítico de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur debe rechazar el camino aparentemente natural, muchas veces recorrido en vano, de las largas comparaciones entre las instituciones regionales y de las minuciosas analogías históricas entre ambos procesos de integración. Es el camino inverso el que se debe seguir; o sea, la búsqueda de la diferencia es lo que explicará la evolución de estas relaciones, y no la búsqueda de una similitud ilusoria, que falseará necesariamente su comprensión.

²⁸ Mireille Delmas-Marty, *Vers un droit commun de l'humanité*, París, Textuel, 1996, pp. 42-45.

²⁹ Sin embargo, para que ello se torne posible habría que acelerar la evolución de las mentalidades prevista por Edgar Morin: "Europa diseminó por el mundo las pestes que derivan de la simplificación forzada, de la unilateralidad, de la exasperación de todas sus tendencias y todas sus realizaciones históricas. Pero nosotros mismos ya sufrimos los daños que nosotros mismos provocamos, nosotros vivimos profundamente la tragedia de los nacionalismos y de los totalitarismos, nosotros comenzamos a generar poco a poco los antídotos para los males que nosotros creamos, y nosotros podríamos comenzar a ayudar al mundo a desinfectarse de las pestes que nosotros le trajimos. Nosotros comenzamos a comprender que el mejor medio de combatir los peores nacionalismos es el de salvaguardar y valorizar el derecho de las naciones a través de las formas de asociación meta-nacionales" (*Penser l'Europe*, París, Gallimard, p. 259).

De este modo, la identificación de las asimetrías interregionales se impone como la idea dominante de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur. Dos de estas asimetrías serán abordadas en este trabajo, por ser particularmente reveladoras de la dimensión de este fenómeno. En primer lugar, se tratará la asimetría institucional entre la Unión Europea y el Mercosur (primera parte).

El método seguido consiste en mostrar el joven Mercosur, aún desconocido en Europa, y de hacerlo, en la medida de lo posible, a la luz de los principios fundadores del derecho comunitario. La diferencia no es por lo tanto resultado de una comparación, sino que constituye el hilo conductor del propio análisis.

Con la ayuda del derecho internacional público y del derecho de las organizaciones internacionales, se demostrará que el Mercosur posee una estructura institucional minimalista, cuyo esqueleto podría ser el de una organización internacional común, pero cuya dinámica parece ligada a un entendimiento interregional aún más tímido que en una organización ordinaria. De este modo, no hay mimetismo orgánico entre el Mercosur y la Unión Europea (título I). La inexistencia de un ordenamiento jurídico de tipo comunitario es, por su parte, demostrada por la ausencia de primacía del derecho del Mercosur sobre los derechos nacionales, así como por los límites de la aplicación de este ordenamiento (título II). Esta primera etapa coloca en evidencia la singularidad del Mercosur, así como la confrontación, en estos días, de dos modelos *sui generis* de integración económica.

En segundo lugar, las asimetrías en las relaciones entre la Unión y el Mercosur pasan a ser tomadas como hilo conductor del análisis (segunda parte). Para ello, además del derecho comunitario y de la integración, se recurrió también a las nociones de la teoría de las relaciones internacionales, de la ciencia política y de la economía, a fin de evidenciar este segundo desequilibrio. La amplitud del tema y su transdisciplinariedad exigen que se establezcan límites al campo de análisis. Todas las relaciones bilaterales fueron excluidas, tanto las relaciones entre la CE y los países del Mercosur tomados individualmente, como las relaciones entre los Estados miembros de la CE y los países miembros del Mercosur. El cuadro general de relaciones exteriores de la CE fue igualmente excluido.

Por lo tanto, el análisis se concentra en la evolución de las relaciones entre ambos bloques, como tales, hasta la firma del Tratado de Madrid. La política comunitaria de cooperación al desarrollo y las relaciones entre Europa y América Latina se evocan apenas

de manera general y en la estricta medida en que revelan cuánto el Mercosur se tornó el núcleo de las nuevas relaciones intercontinentales (título I). A continuación, puede observarse que, mientras el Mercosur constituye la clave para la mejora de las relaciones entre Europa y el continente americano, la Unión representa mucho más que eso para el Mercosur. Este joven bloque se enfrenta con los dilemas clásicos de la integración aun antes de haber podido concluir su proceso de consolidación. Luego, la posición de Europa en cuanto a las negociaciones de asociación, actualmente en curso, tendrá repercusiones directas sobre el destino del Mercosur: o la ampliación en dirección al subcontinente americano, o la disolución en el seno de un gran bloque bajo la hegemonía norteamericana; o la profundización, o el abandono de la idea fundadora de un mercado común (título II).

Finalmente, fue a lo largo de la historia reciente de contacto entre estos bloques que ambas asimetrías, la institucional y la de las relaciones, revelaron los estrechos lazos que las unen.

Rechazando toda trivialidad, un análisis general de la evolución de la integración latinoamericana figura en el último título como elemento secundario del estudio de los dilemas del Mercosur. Se trata de relegar a una segunda posición el análisis del Mercosur como resultado de una evolución pasada, con el fin de privilegiar la visión del bloque como proyecto. Esta referencia evolutiva se limita entonces a un rápido inventario de la influencia norteamericana en América Latina y de las tentativas fracasadas de integración económica en el continente, que presentan la ventaja de proyectar los desafíos de una eventual ampliación del Mercosur.

Por último, las páginas que siguen pretenden contribuir a la comprensión y, más tarde, al dominio de las disparidades entre la Unión y el Mercosur. Lejos de constituir una defensa fervorosa de la homogeneidad, se trata de expresar la urgencia de elaborar nuevas fórmulas institucionales y relacionales, condición indispensable para la construcción de “un nuevo regionalismo vertical”.³⁰

³⁰ La expresión es de Philippe Hugon, “Le commerce international illicite au coeur des conflits entre les lois, les normes et les pratiques”, en *L'illicite dans le commerce international*, París, Litec, 1996, p. 42 (pp. 29-56).



LA ASIMETRÍA INSTITUCIONAL
ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR:
DOS MODELOS SUI GENERIS
DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Los métodos de acción utilizados por la Unión Europea representan la experiencia más avanzada en materia de formación de una “voluntad política y legislativa común en el seno de un grupo de Estados sólidamente estructurado”.³¹

En el plano institucional, la Unión Europea realiza una combinación entre las técnicas de intergubernamentalidad y supranacionalidad. En el plano estrictamente jurídico, la integración europea se caracteriza por un ordenamiento jurídico autónomo, basado en la primacía del derecho comunitario sobre los derechos nacionales y en la posibilidad de recurrir a la jurisdicción para la aplicación de esas normas (invocabilidad en justicia).

Las grandes líneas del derecho comunitario no encuentran ningún eco en los contornos jurídicos del Mercosur. En primer lugar, el Mercosur adopta una estructura institucional visiblemente minimalista (título I). En segundo lugar, el bloque no es dotado de un ordenamiento jurídico autónomo, por lo que constituye un fenómeno de derecho internacional público clásico (título II). La presentación del Mercosur a través de su singularidad, pero también por la negación de algunos principios fundamentales de la integración europea, revelará una profunda asimetría entre ambos modelos de integración.

³¹ Pierre Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Lieja, Presses Universitaires de Liège, 1975, pp. 164-165.

I.

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL MINIMALISTA DEL MERCOSUR

La moderna teoría de las organizaciones internacionales coloca varios instrumentos a disposición de las colectividades estatales para que ellas realicen sus funciones. De este modo, para que las organizaciones sean eficaces es preciso que los medios colocados por los Estados miembros a disposición de la colectividad sean adecuados a los objetivos perseguidos por ellas.

Frente a la diversidad de posibilidades que se le ofrecían, el Mercosur optó nítidamente por un modelo institucional minimalista. Esto no es propiamente negativo. Sin embargo, el Mercosur se caracteriza por una asimetría interna entre su propósito constitutivo ambicioso y la fragilidad de los medios puestos a su disposición por los Estados parte. En otros términos, el bloque adopta una estructura que es típica de las organizaciones internacionales de carácter regional (capítulo 1), paradójicamente movida por una dinámica institucional que se asemeja al funcionamiento de un simple entendimiento intergubernamental (capítulo 2).

1.

La estática de una organización internacional ordinaria

Al contrario de lo que ocurre en la Unión Europea, cuya complejidad orgánica continúa suscitando vivos debates, la identificación de la naturaleza jurídica del Mercosur no presenta dificultades. Mientras la Unión excede ampliamente los límites intrínsecos de las organizaciones internacionales clásicas, sin con ello alcanzar el estatuto jurídico de una federación de Estados,³² el Mercosur abraza estrechamente los contornos de las organizaciones internacionales de vocación regional.

³² La expresión “federación europea” ya figuraba en la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950. Sin embargo, fue sustituida por un proyecto políticamente más neutro, el de una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”. Según Maurice Croizat y Jean-Louis Quermonne, hoy en día ese debate adquirió una amplitud inigualable: por un lado, el papel preponderante ejercido por los Estados miembros excluye cualquier referencia al modelo de Estado federal de tipo americano; por otro lado, el proceso de integración excede, evidentemente, la condición de una confederación de Estados. Estos autores proponen, por lo tanto, la noción de “federalismo intergubernamental” o “federación de Estados naciones” como una tercera vía entre los modelos federalista y confederativo, cuyo “intrincamiento de gobiernos” es el principal motor político (*L'Europe et le fédéralisme*, París, Montchrestien, 1999, p. 145). Jean-Louis Quermonne también se pregunta si la Unión Europea estará condenada a constituir, a falta de una reforma necesaria, un “objeto políticamente no identificado” (“Une fédération d'Etats nations: un objet politiquement identifiable?”, en *L'Année européenne*, 1997, pp. 73-75). Para una oposición concisa entre la naturaleza de la Unión Europea y los elementos inherentes a las organizaciones internacionales, al Estado federal y a la confederación de Estados véase Philippe Manin, *Les Communautés européennes*, París, Pedone, 1999, pp. 63-65; para una oposición entre el derecho comunitario y el derecho “federal” o “estadual”, véase Fausto Quadros, *Direito das Comunidades europeias e direito internacional público*, Lisboa, Almedina, 1991, pp. 97-128. El “tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, difundido como “la Constitución europea”, actualmente en proceso de ratificación por los 25 Estados miembros de la Unión, no aporta una solución para el suigenerismo europeo. Véase el texto integral del tratado en www.europa.eu.int/constitution.

En este sentido, la doctrina jurídica se divide en dos grandes corrientes al tratar el concepto de las organizaciones internacionales.³³ Algunos autores hacen hincapié en el fundamento convencional y en la personalidad jurídica como sus elementos esenciales,³⁴ mientras que otros elaboran un concepto lo suficientemente amplio como para abarcar todas las formas de cooperación institucional.³⁵ A su vez, según el derecho convencional, la expresión *organización internacional* debe ser comprendida en el sentido de ‘organización intergubernamental’.³⁶ No obstante, si bien este procedimiento permite distinguirlas de las organizaciones ‘no gubernamentales’, se muestra insuficiente para definir satisfactoriamente a las organizaciones internacionales.³⁷

Sin embargo, el debate en torno al concepto de organización internacional no presenta más que un modesto interés en el ámbito del análisis de la naturaleza jurídica del Mercosur. En realidad, independientemente de la definición adoptada, es indiscutible que el Mercosur presenta las características esenciales que permiten reconocer la existencia de una organización internacional. Al ser creado por una carta constitutiva, el Tratado de Asunción (sección 1), el Mercosur fue dotado de una personalidad jurídica interna e internacional (sección 2).

³³ Entre abundantes referencias sobre la materia, Yves Gautier elabora un estado de la cuestión sobre los conceptos existentes en “Organisations internationales”, en *Répertoire communautaire*, Dalloz, octubre de 1996, § 3-9. Sobre la historia de las concepciones de la organización internacional, véase Charles Rousseau, *Droit International Public*, t. II, París, Sirey, 1974, pp. 453-461. Para un debate profundo sobre la definición de las organizaciones internacionales véase Georges Abi-Saab, *Le concept d'organisation internationale*, París, Unesco, 1980.

³⁴ Por ejemplo, según Mario Bettati, “una organización internacional es una asociación de Estados creada por tratado, dotada de una Constitución y de órganos comunes, que posee una personalidad jurídica distinta de la de los Estados miembros” (“Création et personnalité juridique des organisations internationales”, en *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Nijhoff, 1998, pp. 34-60 [34]).

³⁵ Así, para Robert Ago “es la acción conjunta de los miembros de cada una de las constelaciones de Estados en cuestión, para ejecutar las previsiones del pacto social [una convención], lo que hace nacer instituciones, muchas veces con estructura análoga, encargadas de trabajar en el ámbito de la colectividad de la cual son la expresión, de actuar en su nombre y por su cuenta. Y son ellas, precisamente, las instituciones creadas para ser llamadas organizaciones internacionales” (“Communauté internationale et organisation internationale”, en *Manuel sur les organisations internationales*, o. cit., pp. 4-12 [11]).

³⁶ Convención de Viena, art. 2, g e i.

³⁷ Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, París, LGDJ, 1994, p. 557. Evidentemente, como constataron Jean Combacau y Serge Sur, “la extrema diversidad de las organizaciones, aunque limitadas al modelo intergubernamental, hace que una definición general, caracterizando la institución a partir de sus elementos comunes, sea apenas de carácter intelectual o doctrinario” (*Droit international public*, París, Montchrestien, 1997, p. 694).

SECCIÓN 1

Las características del Tratado de Asunción

El objeto manifiesto del Tratado de Asunción (TAs) es la integración económica entre los signatarios.³⁸ Se extrae del texto, sin embargo, una finalidad aún más precisa: alcanzar un modelo determinado de integración, o sea, el *mercado común*,³⁹ que debía ser establecido el 31 de diciembre de 1994. Así, con la entrada en vigor del TAs, el 29 de noviembre de 1991, se inició un período de transición. Por lo tanto, los cuatro socios pretendieron alcanzar un mercado común en poco más de tres años.⁴⁰

Para ello, los Estados miembros adoptaron una “actitud dialéctica”.⁴¹ El TAs contiene elementos de continuidad y de cambio, lo que torna compleja la tarea de determinar su naturaleza jurídica (§ 1). Al ser una convención sinalagmática, de la cual algunas obligaciones recíprocas son inmediatamente exigibles, el TAs comprende también disposiciones de naturaleza programática. Así, cada uno de sus dispositivos posee un valor jurídico diferente (§ 2).

³⁸ “El TAs [...] pertenece a la categoría de tratados de integración. La expresión no es utilizada, por ejemplo, por la Convención de Viena [...]. Sin embargo, ella se justifica porque, siendo la integración un fenómeno específico y ya suficientemente delimitado por la práctica internacional, ella no apenas crea, sino que también exige un reglamento particular, que se acordó llamar derecho de la integración. En este sentido, es correcto decir que la integración es objeto del Tratado” (José Ângelo Estrella Faria, *O Mercosul: Princípios, finalidades e alcance do TAs*, Brasília, MRE, 1993, p. 25).

³⁹ “Los fines del Tratado corresponden al modelo de integración que pretende instituir [...] los modelos se dividen en tres grupos básicos: zonas de libre comercio, uniones aduaneras y mercados comunes [...]” (ibídem).

⁴⁰ Cuando se creó la Comunidad Económica Europea, el Tratado de Roma previó un período de transición de 12 años para llegar a la unión aduanera y al mercado común, que posteriormente se abrevió a diez años y medio.

⁴¹ La expresión fue doblemente empleada por Luiz Olavo Baptista, inicialmente cuando estableció el alcance histórico del Mercosur —“El TAs posee características muy especiales y a veces dialécticas: es un elemento de cambio y de continuidad. Un elemento de cambio, pues tiende a una nueva configuración, no solo económica y comercial sino también política; un elemento de continuidad, pues prolonga los esfuerzos de integración por Brasil y Argentina, así como por el continente” (“Le TAs établissant le Marché Commun du Sud”, en *RDAI*, n.º 5, 1992, p. 567). A continuación confronta las características del TAs: a un carácter transitorio “es asociada, en forma dialéctica, la decisión de crear el Mercado Común con efectos prácticamente irreversibles” (ibídem, p. 570).

§ 1 La naturaleza jurídica del tratado

No existe unanimidad sobre la naturaleza jurídica, ni del propio TAs, ni de la entidad que él creó. Entre las numerosas clasificaciones de los tratados internacionales hechas por los internacionalistas —de las cuales se dijo que estaban “desprovistas de valor científico”—,⁴² cabe analizar apenas aquellas que son más frecuentemente asociadas al TAs. ¿Se trata de un simple “acuerdo-marco” adaptado a la integración económica (II) o del acuerdo constitutivo de una nueva organización internacional (I)?

I. La calidad de tratado-constitución

A semejanza del Tratado de Roma, que atribuía a la Comunidad Económica Europea “la misión de establecer un mercado común”,⁴³ el TAs confiere la tarea de constituir el mercado común a un nuevo sujeto de derecho.

La denominación del bloque llevó a ciertos autores a creer que el Mercosur existiría sólo en el momento en que se efectivizara el mercado común. Según esos autores, el TAs no sería la carta constitutiva de una organización, sino un simple acuerdo entre los signatarios, con el objetivo de crear en el futuro una organización: “un instrumento para la conformación de un mercado común que debería ser constituido el 13 de diciembre de 1994”.⁴⁴ Así, el TAs “prepararía el terreno para la futura creación de una organización internacional, pero no instituiría, él mismo, una organización”.⁴⁵

⁴² Charles Rousseau, *Droit international public*, París, Sirey, 1953, p. 19.

⁴³ Art. 2. La redacción y la numeración de este artículo permanecieron inalteradas en los tratados de Ámsterdam (de 2 de octubre de 1997) y de Niza (firmado en 26 de febrero de 2001).

⁴⁴ Alejandro Pastori, “Marché commun du Sud - Mercosul”, en *RMC*, 1993, p. 771. El autor reconoce que el Mercosur es “una realidad jurídica incuestionable” ya que el TAs “obliga” a los Estados miembros “a crear un mercado de la manera indicada y según los procedimientos, los medios y dentro de los plazos establecidos en el texto”. Resta precisar el alcance de la expresión “realidad jurídica”.

⁴⁵ Alberto Aronovitz, “Spain’s Integration to The ECC and The Latin-American Integration: Some Comparative Aspects with The Mercosur Countries”, en *Catalonia, Spain, Europe and Latin America: Regional Legal Systems and Their Literature*, Nueva York, William Hein, 1995, p. 187. Sin embargo, el autor reconoce, algunas líneas después, un carácter constitutivo de tipo “bomba-reloj”, cuya explosión dependerá de la eficacia del propio tratado. Finalmente agrega: “aunque el Tratado exceda el ámbito de un simple acuerdo de cooperación económica, está lejos de ser la Carta de una organización internacional o supranacional, como es el caso del Tratado de Roma, que creó la Comunidad Económica Europea” (ibídem).

Esta cuestión jamás preocupó a Europa, donde siempre estuvo claro que la Comunidad Económica Europea sería una organización creada de inmediato por el Tratado de Roma, al tiempo que la realización del mercado común sería el objetivo futuro de esa organización. No obstante algunas posiciones divergentes, este análisis puede ser trasladado al Mercosur. Si es verdad que el mercado común, como determinado modelo de integración, es siempre un objetivo a ser alcanzado en el futuro, no es menos verdad que el Mercado Común del Sur, en la condición de nueva entidad, ya se encuentra creado. Por lo tanto, para definir correctamente la naturaleza del TAs, la denominación del bloque es indiferente: podría llamarse *Comunidad*, *Acuerdo*, etc.⁴⁶

De esta forma, el TAs creó una entidad distinta de los Estados parte, encargada de realizar el mercado común, cuya existencia se muestra indiscutiblemente desde la entrada en vigor del tratado, tanto para sus Estados miembros como en el ámbito de sus relaciones internacionales. El 26 de marzo de 1993, dos años después de la firma del tratado y casi dos años antes de que el *Protocolo de Ouro Preto*⁴⁷ atribuyera personalidad jurídica al Mercosur, las instituciones creadas por el TAs ya estaban en pleno funcionamiento⁴⁸ y habían adoptado más de una centena de normas de derecho derivado,⁴⁹ entre las cuales se encuentra un sistema autónomo de solución

⁴⁶ En este sentido, Horacio Lavopa señala que “el mercado común es, en realidad, un concepto de carácter económico: por otro lado, las fórmulas institucionales corresponden al ámbito político-jurídico. En este campo, una forma de integración correspondiente al concepto de mercado común podría ser la ‘comunidad’ o ‘unión’ de Estados, que conduce la región a comportarse como un todo” (“La estructura orgánica funcional del Mercosur”, en *Contribuciones*, 1993/2, p. 20).

⁴⁷ Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, del 17 de diciembre de 1994, disponible en www.mercosur.org.uy.

⁴⁸ El *Consejo del Mercado Común* se reunió en Brasilia, el 17 de diciembre de 1991 (1ª reunión); en Las Leñas, el 26-27 de junio de 1992 (2ª reunión); y en Montevideo, el 28 de diciembre de 1992 (3ª reunión). El *Grupo Mercado Común* contaba nueve reuniones: en Río de Janeiro, el 18-19 de abril de 1991 (1ª); en Buenos Aires, el 27-29 de junio de 1991 (2ª); en Asunción, el 21-23 de octubre de 1991 (3ª); en Brasilia, el 13-17 de diciembre de 1991 (4ª); en Buenos Aires, entre el 30 de marzo y el 1º de abril de 1992 (5ª); en Las Leñas, el 23-25 de junio de 1992 (6ª); en Brasilia, entre el 30 de setiembre y el 2 de octubre de 1992 (7ª); en Montevideo, el 14-15 de diciembre de 1992 (8ª); y en Montevideo, el 12 de marzo de 1993 (1ª reunión extraordinaria). La *Comisión Parlamentaria Conjunta* se reunió en dos ocasiones: en Córdoba, el 21-22 de mayo de 1992 (1ª); y en Brasilia, el 5 de marzo de 1992 (2ª). El Mercosur ya había creado 18 *reuniones de ministros* o *reuniones especializadas* de ámbito ministerial, en varias áreas: Finanzas, Justicia, Turismo, Educación, Trabajo, Cultura, Ciencia y Tecnología.

⁴⁹ El *Consejo del Mercado Común* produjo 16 *decisiones* en 1991, y 11 en 1992. El *Grupo Mercado Común*, a su vez, ya había adoptado 12 *resoluciones* en 1991, y 67 en 1992. En lo que respecta a la *Comisión Parlamentaria Conjunta*, a pesar de que sus deliberaciones no posean valor coercitivo, ya había adoptado 10 *recomendaciones* y 6 *resoluciones*.

de controversias.⁵⁰ Además, el Mercosur ya había concluido dos acuerdos internacionales.⁵¹

Consecuentemente, la doctrina que objeta el carácter constitutivo del TAs no puede ser refrendada, dado que confunde la entidad creada, cuyas instituciones ya garantizan el funcionamiento cotidiano, con el objetivo que le fue fijado, o sea, la organización de un cierto modelo futuro de integración. Nada impide que los medios de los cuales este nuevo proyecto se dotó sufran una evolución progresiva para estar a la altura de su misión.

El TAs se presenta, nítidamente, como la carta constitutiva de un nuevo sujeto de derecho, en el sentido de que el Mercosur existe desde la entrada en vigor del TAs y que a éste debe formalmente su existencia.⁵²

Resta saber cuál era, en aquella época, la naturaleza jurídica de este nuevo sujeto constituido por el tratado. Infelizmente, la imprecisión que rodea a la naturaleza del TAs se extiende al concepto del propio Mercosur. A veces definido como una “organización de carácter provisorio”,⁵³ el Mercosur también vio cuestionada su calidad de organización por autores que apenas veían en él un acuerdo “no institucional”.⁵⁴

Tales autores entienden que el TAs tenía apenas como objeto el período de transición hacia el mercado común. En consecuencia, debía ser sustituido por otro tratado al final del período transitorio, o completado por uno o más protocolos a fin de crear, en el momento adecuado, una organización apta para asegurar el funcionamiento armónico del mercado común. Esta percepción podría ser corroborada por el artículo 18 del tratado, según el cual “antes del establecimiento

⁵⁰ Se trata del sistema creado por el Protocolo de Brasilia, hoy remplazado por el sistema del Protocolo de Olivos. Véase la p. 234.

⁵¹ El *Rose Garden Agreement*, entre el Mercosur y los Estados Unidos, concluido en Washington el 19 de junio de 1991; y el acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Consejo Mercado Común y la Comisión Europea, concluido en Santiago, el 29 de mayo de 1992. Véase el cuadro 8, p. 611

⁵² “El acto constitutivo de una organización internacional se distingue de otras convenciones multilaterales por ser el *acto fundación* de la organización, al cual estará ligada a lo largo de toda su existencia. El mismo generará una *vida propia de la institución* que excede el contexto en el cual ella fue inicialmente concebida” [sin cursiva en el original] (Mario Bettati, o. cit., p. 38).

⁵³ Guido Soares, “A atividade normativa do Mercosul nos dois primeiros anos de vigência do TA”, en *BILA*, n.º 12, enero-marzo de 1994.

⁵⁴ Según Francisco Rezek, juez brasileiro de la Corte Internacional de Justicia, “el Mercosur tiende a ser dentro de pocos años una organización internacional [...]. Por ahora lo que tenemos es un tratado no institucional [...]” (*Direito Internacional Público*, San Pablo, Saraiva, 1995, 5.ª ed., p. 270).

del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados parte convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones”.

Sin embargo, una lectura más atenta del tratado revela que la carta constitutiva ya colocaba a disposición del Mercosur una estructura institucional que, a pesar de no ser definitiva, estaba dotada de órganos administrativos, con atribuciones y un sistema de adopción de decisiones bien definidos. Así, nada obsta a que la estructura establecida por el tratado se tornase definitiva el 31 de diciembre de 1994, aunque una evolución cualitativa fuese evidentemente deseable. Pero no se debe confundir la propia existencia de la organización con las características de la estructura que posee.

En efecto, en relación con las disposiciones del tratado, el Mercosur no era una organización provisoria, sino una organización de vocación permanente cuyo cuadro orgánico era de carácter provisorio. Sus instituciones fueron creadas por el tratado para gestionar el período de transición y es “apenas en este sentido limitado y preciso, que sería posible considerar al tratado como provisorio o preliminar”.⁵⁵

En realidad, no se puede imaginar una entidad desprovista de vocación permanente que tenga como objetivo la creación de un mercado común. Esto se explica al menos por dos razones.

En primer lugar, está claro que la realización de un proyecto de tal complejidad implica repercusiones —y a veces hasta verdaderas “revoluciones” conceptuales— en diversas materias de competencia de los Estados signatarios del TAs. Estas repercusiones se producen a corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, parece inimaginable que se cree una organización internacional de duración limitada, o provisoria, para gobernar la construcción de un mercado común. Evidentemente, el artículo primero del TAs “tiene una vocación de permanencia al contener un compromiso definitivo de las partes en constituir un Mercado Común, en contraposición a otras disposiciones que pretenden tener vigencia durante el período

⁵⁵ Héctor Gros Espiell, “Naturaleza jurídica del TAs y sus protocolos”, en *El derecho de la integración del Mercosur*, Montevideo, Universidad de Montevideo, 1999, p. 44.

de transición' y que tienen, por lo tanto, un carácter transitorio".⁵⁶ En el mismo sentido, es también poco probable que los Estados consideren crear una nueva organización cada vez que la estructura de un bloque avanza, o que un nuevo tratado se concluye, sobre todo cuando la organización original ya se llama "mercado común".

En segundo lugar, el propio tratado contiene elementos que indican la vocación permanente de la organización. En primer lugar, su artículo 19 prevé la duración indefinida del tratado. Asimismo, el artículo 18 mencionado *supra* puede ser interpretado *a contrario*, caso en el cual el deseo de perfeccionamiento de las instituciones y su adaptación al período de evolución del bloque revelarían la intención de perdurar. En caso de que una nueva estructura institucional resultase de la "reunión" prevista por aquella disposición, tal hecho apenas confirmaría que el TAs es realmente un acto constitutivo. Una de las características de los actos constitutivos de las organizaciones internacionales es precisamente el hecho de que la organización excede paulatinamente la estructura en el seno de la cual el tratado fue inicialmente concebido.⁵⁷

Un argumento complementario puede deducirse del procedimiento de denuncia previsto por los artículos 21 y 22. Ocurre que los derechos y obligaciones relativos al programa de liberalización comercial, previstos por el tratado, se oponen al Estado denunciante durante los dos años subsiguientes a la presentación formal de la denuncia. Este mecanismo revela que los Estados parte tenían conciencia, en la génesis del bloque, de las consecuencias del tratado para las economías nacionales, razón por la cual la posibilidad de una ruptura unilateral abrupta fue cuidadosamente apartada.

Así, estos tres elementos —la duración indefinida del tratado, la adopción futura de una estructura institucional definitiva y el mantenimiento de las obligaciones del signatario más allá de la denuncia del tratado— fueron percibidos por el Primer Tribunal *ad hoc* del Mercosur como una "evidencia de continuidad".⁵⁸

⁵⁶ Manuel Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1994, 8.ª ed., p. 482.

⁵⁷ Riccardo Monaco, "Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales", en *Mélanges Rousseau*, París, Pedone, 1974, p. 157.

⁵⁸ Laudo del Tribunal Arbitral del Mercosur sobre "Controversia sobre comunicados n.º 37 del 17 de diciembre de 1997 y n.º 7 del 20 de febrero de 1998, del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco", en adelante designado simplemente como 1.º Laudo arbitral, disponible en <www.mercosur.org.uy>.

Resta constatar la naturaleza “compleja”,⁵⁹ tanto del Mercosur como del acto constitutivo que le dio origen. Los efectos prácticos de la aplicación del tratado, al mismo tiempo económicos y políticos, “crearon lazos de naturalezas diferentes y equilibrios comerciales y económicos que difícilmente podrán ser deshechos. Es un elemento de permanencia que contrasta con el carácter transitorio del tratado, y refleja la decisión política de los participantes de ver al Mercosur efectivamente instaurado. La combinación de ambas facetas, permanencia y decisión, por un lado, y el carácter transitorio y provisorio, por otro, representa tal vez el punto más alto de la concepción”.⁶⁰

Al cabo de esta reflexión, se puede afirmar que el Mercosur era, al menos en la época en que el tratado entró en vigor, una organización internacional en plena formación, o sea, en *statu nascendi*.⁶¹ Sin embargo, algunos meses después de la entrada en vigor del TAs, esa expresión no alcanzaba a definir la naturaleza del Mercosur, ya que el bloque se tornó un actor a ser considerado tanto en el contexto interno como en la política exterior de cada uno de los signatarios.

Consecuentemente, el reconocimiento del carácter constitutivo del TAs no puede ser objetado, aunque ninguna alusión a la existencia de una Constitución, en el sentido tradicional de derecho constitucional, se encontrase subentendida en él.⁶²

⁵⁹ “¿Que entendemos por este término? En un primer sentido, la palabra *complexus* significa ‘aquello que está ligado entre sí, lo que es tejido en conjunto’ [...] Pero como la complejidad reconoce la parte del desorden y de la eventualidad en todas las cosas, reconoce una parte inevitable de incertidumbre en el conocimiento. Es el fin del saber absoluto y total. La complejidad es propensa al mismo tiempo al tejido común y a la incertidumbre. He ahí los dos desafíos de importancia capital” (Edgar Morin, “Les défis de la complexité”, en *Relier les connaissances*, París, Seuil, 1999, p. 445 [451-457]).

⁶⁰ Luiz Olavo Baptista, *Le Mercosul. Ses institutions et ordonnancement juridique*, París, Montchrestien, 2001, pp. 36-37.

⁶¹ La expresión es de José Ângelo Estrella Faria, o. cit., p. 64: “El Tratado de Asunción no creó ninguna organización internacional, a pesar de que haya elementos que permitan concluir en la existencia de un organismo internacional en *statu nascendi*”.

⁶² Entre los términos “generalmente más utilizados” para designar un tratado internacional, Charles Rousseau destaca el término “constitución”, en *Droit International Public*, París, Sirey, 1953, p. 18. En verdad, la doctrina del derecho internacional hizo seguidamente referencias a los tratados constitutivos como la constitución de una organización internacional; véase, por ejemplo, Mario Bettati, cuando clasifica los actos constitutivos como “tratados Constitución”, *Le droit des organisations internationales*, París, PUF, 1987, p. 61. No obstante, esta noción de carta constitutiva tiene límites: “ella no debe llevar a una asimilación muy simplista con las constituciones nacionales. Los Estados ejercen un papel muy importante en el funcionamiento de las organizaciones internacionales —y en la interpretación del tratado de base— como para ser confundidos con los ciudadanos de un Estado. Tampoco es legítimo confundir el derecho constitucional, propio de una tradición nacional y autónoma frente a otros ordenamientos jurídicos, con el derecho de las organizaciones internacionales, en parte subordinado al derecho de los tratados” (Nguyen Quoc Dinh, o. cit., p. 560). Para una discusión más honda sobre el alcance constitucional de los actos constitutivos de las organizaciones internacionales, véase Constance Chevalier-

De acuerdo con otra línea de pensamiento, el TAs fue sistemáticamente presentado como un “acuerdo-marco”.

II. La calidad de acuerdo-marco

A pesar del empleo reiterado de la expresión *acuerdo-marco*, tanto en la doctrina como en los documentos oficiales, es muy difícil definirla con precisión. En principio, los acuerdos-marco son “aquellos que establecen orientaciones, principios, enunciados programáticos u objetivos precisos, que las partes se comprometen a alcanzar por medio de acuerdos posteriores formulados en el ámbito de la estructura de la organización o según los mecanismos establecidos por el acuerdo original”.⁶³

Es difícil encontrar un acuerdo institucional en el cual no figure un compromiso de organización de consultas, de apertura de negociaciones, de solución de ciertos problemas mediante acuerdos posteriores. Son también casi inevitables ciertas disposiciones de carácter incitativo por las cuales las partes se comprometen a “buscar”, a “empeñarse en”, a “promover”, a “evitar”, a “tomar todas las medidas necesarias para”. Se trata en este caso del *derecho incitativo o programático*.⁶⁴

Nótese que la diferencia entre los acuerdos-marco y los demás tratados es precisamente la *preponderancia* de las cláusulas programáticas. Luego, la esencia del tratado es el hecho de constituir un marco de entendimiento y cooperación entre los socios. Así, los objetivos y acciones proyectados deben ser concretados en el futuro por diversos medios, siempre en el ámbito y al amparo de este tratado.⁶⁵

Govers, “Actes constitutifs des o. i. et constitutions nationales”, en *RGDIP*, n.º 2, abril-junio de 2001, pp. 373-412.

⁶³ Jorge Pérez Otermin, *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto*, Montevideo, FCU, 2000, 2.ª ed., p. 20.

⁶⁴ Prosper Weil, “Vers une normativité relative en droit international?”, en *RGDIP*, n.º 1, enero-marzo de 1982, pp. 8-9.

⁶⁵ Es el caso de los acuerdos de cooperación interregional concluidos entre la Comunidad Europea y otros grupos de Estados, entre los cuales se encuentran los acuerdos concluidos con el Mercosur y Chile: “estos acuerdos, siempre de carácter no preferencial en el plano comercial, dan lugar a un marco de cooperación multidimensional: económica, comercial, institucional, social [...]”, Catherine Flaesch-Mougin, “Les modalités et les instruments d’un partenariat rénové”, en *Le partenariat entre l’Union européenne et les Amériques*, Rennes, Apogée, 1999, p. 156 (153-177); véase Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté et ses Etats membres, d’une part, et le Mercosur et ses Etats membres, d’autre part (*JOCE*, L 69, 19 mars 1996, p. 3) et Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté et ses Etats membres, d’une part, et le Chili (*JOCE*, L 209, 19 août 1996, p. 1).

Ello explica que sea vulgarmente conocido como *acuerdo-paraguas*, al abrigo del cual los socios ambicionan desarrollar varias iniciativas. Sin embargo, el carácter normativo de esas cláusulas, cuando existe, no sólo es tenue, sino que también sirve, apenas, para preparar una situación jurídica futura.⁶⁶

Es forzoso constatar que el TAs excede ampliamente la constitución de un marco de cooperación y acción comunes entre las partes contratantes. Aunque el mercado común constituya un objetivo a mediano plazo, el artículo 5 *a* del tratado establece, desde su entrada en vigor, un programa de liberalización comercial “que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados parte, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario”. Queda claro entonces que la zona de libre comercio debe estar lista el 31 de diciembre de 1994, o sea, al final del período de transición.

Por otra parte, el *caput* del mismo artículo, asociado al inciso *c*, instituye un arancel externo común como uno de los “principales instrumentos para la constitución del Mercado Común” a ser alcanzado “durante el período de transición”. Consecuentemente, las disposiciones materiales del tratado dejan en claro que los Estados parte se comprometen a constituir una zona de libre comercio y una unión aduanera antes del 31 de diciembre de 1994.⁶⁷ Del mismo

⁶⁶ Por esta razón, este tipo de acuerdo a veces se considera *soft law*, un derecho “frágil” o “débil”, de carácter poco coercitivo, que se opone al *hard law*, constituido por normas que crean derechos y obligaciones jurídicas precisas; véase Prosper Weil, “Vers une normativité relative en droit international?”, en *RGDIP*, n.º 1, enero-marzo de 1982, p. 7. Los acuerdos concluidos por la Comunidad con el Mercosur y Chile constituyen un perfecto ejemplo de este tipo de acuerdos: “son apenas acuerdos preparatorios de carácter no preferencial, aunque contengan disposiciones precisas dirigidas directamente a la liberalización comercial e instauran un ‘diálogo económico y comercial’ encargado de preparar su realización en una segunda etapa. La liberalización supone, sin embargo, un nuevo acuerdo cuya fecha queda a criterio de las partes” (Flaesch-Mougin, o. cit., p. 163).

⁶⁷ Según Ricardo Seitenfus, “a pesar de su denominación, el Mercosur, al ser esbozado por el TAs, mezcla tres distintas situaciones de aproximación económica entre países, según la teoría de la integración. En primer lugar, se refiere a la construcción de una zona de libre comercio en la región, tal como lo indica la eliminación de aranceles aduaneros y no aduaneros. En un segundo momento, ambiciona sostener una política comercial externa unificada, en relación con terceros países, estableciendo un arancel externo común, lo que caracteriza a una unión aduanera. Finalmente, tiene como objetivo la plataforma superior y última de la formación de todo el mercado común, con libre circulación de bienes, de capital, de trabajo y de conocimiento” (*Manual das Organizações Internacionais*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000, 2.ª ed., pp. 223-224).

modo, en las Comunidades Europeas, desde su origen, la libre circulación de mercaderías se fundó en la realización de una unión aduanera, y no de una simple zona de libre comercio.⁶⁸

Los Estados fundadores del Mercosur se comprometen a promover el desmantelamiento arancelario en conformidad, principalmente, con los términos de los anexos I, II y IV del Tratado, en los cuales los signatarios establecen, respectivamente, el calendario del programa de liberalización comercial, las reglas de origen y las disposiciones sobre las medidas de salvaguardia. Se trata, en este caso, de obligaciones “concretas y auto-ejecutables”.⁶⁹

Se encuentra prevista, sin embargo, la posibilidad de admitir excepciones para el Paraguay y el Uruguay, países más vulnerables desde el punto de vista económico. En efecto, según el artículo 6 del TAs, “los Estados parte reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberación Comercial”. Esta exposición deja la puerta entreabierta para una integración económica en dos o tres “velocidades”. No obstante, una vez materializada a través de una norma del programa de liberalización, la norma excepcional será tan concreta y autoejecutable en relación con el Paraguay o el Uruguay como la regla general lo es para la Argentina y el Brasil; sólo los plazos previstos serán más amplios.⁷⁰

Yendo al análisis de la *situación jurídica* del programa de liberalización comercial del anexo I del TAs, el Primer Tribunal Arbitral *ad hoc* del Mercosur estimó que “habiendo una continuidad del sistema del TAs con los instrumentos y decisiones posteriores al punto de configurar un único y mismo sistema, la expiración del plazo pactado originariamente, 31-12-94, sin que se hubiera completado el

⁶⁸ “La Unión aduanera fue efectivizada el 1 de julio de 1968 entre los seis miembros originales. Ella se impuso a los nuevos miembros al final de un período de transición” (Philippe Manin, *Les Communautés européennes...*, o. cit., p. 117).

⁶⁹ La expresión es del Primer Tribunal Arbitral ad hoc del Mercosur. Véase 1.º Laudo arbitral, o. cit., ítem 66, p. 14.

⁷⁰ Así, los artículos 1.º y 7.º del anexo I del TAs prevén una diferencia de 12 meses en favor de Paraguay y de Uruguay para la realización del programa de liberación comercial original. Un ejemplo más reciente de este beneficio, en el ámbito de la unión aduanera, es que estos dos países deberían adoptar una tarifa aduanera común de 14% para los bienes de capital el 1 de enero de 2006, mientras que la Argentina y el Brasil ya se encontraban obligados a adoptarla al 1 de enero de 2001, conforme a la decisión del CMC n.º 7/94, art. 3 a.

desmantelamiento arancelario y no arancelario y sin que se hubiera conformado el mercado común no implica que hayan expirado las obligaciones nacidas bajo el TAs”.⁷¹

De este modo, las modificaciones puntuales del calendario de liberalización, adoptadas de común acuerdo por los Estados miembros, no afectan su deber de cumplir las obligaciones anunciadas en el tratado. Estas modificaciones se limitan simplemente a determinar, de forma consensuada, un ritmo diferente de eliminación de los obstáculos al libre comercio.

Claro está que el TAs posee algunas características de un *tratado-objetivo* o *acuerdo-marco*, en la medida en que contiene tanto normas sin valor coercitivo como principios y objetivos a alcanzar a través de nuevos acuerdos. Es exactamente el caso del artículo 1 *in fine*, por el cual los Estados miembros se comprometen a “armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”, o del artículo 8, según el cual los socios “evitarán afectar los intereses de los Estados parte en las negociaciones comerciales que realicen entre sí hasta el 31 de diciembre de 1994”.

No obstante, este tratado excede los límites de un acuerdo-marco, pues también contiene normas autoejecutables. Clasificar al TAs como un acuerdo-marco “parece no estar conforme a su contenido, no sólo en cuanto a su texto principal sino también en cuanto a sus anexos”,⁷² de manera que sólo resta atribuirle un carácter complejo.⁷³

Así, pese a la presencia innegable de ciertas normas programáticas, el TAs posee tanto características “contractuales” como “legislativas”.⁷⁴ ¿Se trataría de un *tratado-ley*, de donde emanan normas jurídicas de carácter general, dotadas de fuerza obligatoria por plazo indeterminado, o sería un *tratado-contrato*, cuyo poder coercitivo se agota al momento de aplicar la norma al caso concreto?⁷⁵

⁷¹ 1.º Laudo arbitral, o. cit., ítem 76, p. 16.

⁷² Pérez Otermin, o. cit., p. 21.

⁷³ Baptista, “Le traité d’Asunción...”, o. cit., p. 569.

⁷⁴ “[...] El TAs tiene carácter mixto: contractual y legislativo, conteniendo también normas marco” (Baptista, *Le Mercosul...*, o. cit., p. 35).

⁷⁵ En la clasificación original de Triepel, los tratados-ley (o normativos) resultan de un acuerdo entre partes múltiples, indeterminadas, para alcanzar fines e intereses semejantes (*Vereinbarung*); los tratados-contrato, por el contrario, son acuerdos entre dos o más partes cuyos intereses son diferentes (*Vertrag*). “Los de la primera clase revelan o confirman el derecho objetivo; los de la segunda establecen modalidades del derecho subjetivo” (Clovis Bevilacqua, *Direito público internacional*, tomo II, Río de Janeiro, Freitas Bastos, 1939, 2.ª ed., p. 15).

Antes de retomar la distinción entre tratado-ley y tratado-contrato, es preciso admitir que ella no brilla ni por su claridad ni por su exactitud. La mayor parte de los tratados no presenta un contenido homogéneo, sino que “constituyen un molde en el cual se puede dar forma a disposiciones que presentan características muy diferentes”.⁷⁶ Consecuentemente, parece inútil identificar al TAs a partir de estas fórmulas estereotipadas. Por el contrario, teniendo conciencia de su complejidad, es preferible buscar entre las disposiciones del tratado los elementos típicos de cada una de esas clasificaciones.

§ 2 El valor jurídico de las disposiciones del TAs

La complejidad de las disposiciones del TAs fue reconocida por el Primer Tribunal *ad hoc* del Mercosur. Sus árbitros⁷⁷ elaboraron una clasificación tripartita de las diferentes reglas del tratado.

La primera categoría está compuesta de “normas que fijan objetivos y principios que con vocación de permanencia, encuadran y guían la actividad de las Partes hacia y en el Mercosur”,⁷⁸ lo que parece corresponder a la noción de derecho programático ya referida.

En segundo lugar, están las “disposiciones que crean órganos mediante cuya actividad las Partes podrán ir modelando el proceso de integración”.⁷⁹ Las semejanzas con la noción de tratado-ley son evidentes, pues el TAs ya contiene las reglas de atribución de competencia a cada una de las instituciones, además de las normas de procedimiento que regulan su funcionamiento y del sistema de adopción de decisiones.

Finalmente, el Primer Tribunal *ad hoc* constató la existencia de un conjunto compuesto de “disposiciones que son por sí mismas ejecutables, imponiendo obligaciones concretas a las Partes, sin necesidad de nuevos actos jurídicos por los Estados”,⁸⁰ invocando la noción de tratado-contrato. Efectivamente, varias

⁷⁶ Paul Reuteur, *Introduction au Droit des Traités*, París, PUF, 1995, 3.ª ed., pp. 23-24.

⁷⁷ Juan Carlos Blanco (presidente, Uruguay), Guillermo Michelson Irusta (Argentina) y João Grandino Rodas (Brasil).

⁷⁸ 1.º Laudo arbitral, o. cit., ítem 64, p. 13.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*. Y aún: “Estas, principalmente contenidas en los Anexos, juegan el papel de instrumentos dinamizadores del proyecto integracionista, el impulso operativo que sin necesidad de ningún acto adicional de las Partes da de entrada un gran paso al frente”.

obligaciones contenidas en el TAs se agotan una vez aplicadas, como es el caso de los dispositivos del programa de liberación impuesto por el anexo 1.

Resta saber si esta división, en la práctica, se revela adaptada al texto del tratado, ya que el Primer Tribunal *ad hoc* no tuvo ocasión de realizar una confrontación sistemática de las disposiciones del TAs con las categorías resultantes de su análisis.

Esta clasificación ofrece, por otro lado, la oportunidad de verificar la existencia de una “inspiración europea” entre las disposiciones del acuerdo, o sea, saber si los autores del TAs se inspiraron en los principios del Tratado que instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE), en vigor en la época de la negociación y la firma del TAs.

Varios autores se dedicaron a la cuestión del mimetismo entre el Mercosur y las Comunidades Europeas,⁸¹ pero una comparación sistemática entre los tratados se muestra desde luego impracticable debido a la gran asimetría que existe entre los textos. La mayor parte de los 240 artículos del Tratado de Roma no encuentra eco en los 24 artículos del TAs. De cualquier forma, este prisma adicional de análisis puede ser bastante revelador del grado de compromiso deseado por los socios del Mercosur, sobre todo en lo que respecta a los grandes temas de la integración.

Algunos estudiosos afirman que el *Acuerdo de Cooperación Económica (ACE) número 14*,⁸² firmado entre Argentina y Brasil, en el contexto de la ALADI, el 20 de diciembre de 1990,⁸³ es el “esqueleto sobre el cual fue construido el TAs”.⁸⁴ Este acuerdo, que reúne los 24 protocolos de naturaleza comercial firmados entre 1980 y 1990 por ambos países, trata diversas materias, entre las cuales se encuentran los productos alimenticios, la industria automotriz y la cooperación nuclear.

⁸¹ Véase Marcelo de Almeida Medeiros, *La genèse du Mercosud*, París, L’Harmattan, 2000, part. “La question de l’importation du modèle européen”, pp. 323-348, donde el autor sostiene que el Mercosur presenta un “mimetismo institucional moderado” en relación con Europa (p. 343). Véanse también Mónica Hirst, “El proceso de integración europeo y americano”, en *Mercosur y Comunidad Europea*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, pp. 103-106; Araceli Mangas Martín, “Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política”, en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, VII, Córdoba, 1996-1997, pp. 77-104; y Miguel Ángel Ciuro Caldani, “Problemática de la recepción del modelo comunitario en el Mercosur”, en *Mercosur-Unión Europea*, Asunción, Intercontinental, 2001, pp. 243-254.

⁸² Véase el comentario sobre el ACE 14, en Rubens Barbosa, *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*, San Pablo, Aduaneiras, part., pp. 103-107.

⁸³ Véase la referencia a ALADI en la introducción. Véase también el texto integral del acuerdo en el sitio <www.aladi.org>. Sobre el contenido de este acuerdo, véase Celso Amorim, “O Mercado Comum e o contexto hemisférico”, en *Boletim de Diplomacia Econômica*, n.º 7, 1991, pp. 3-8.

⁸⁴ Baptista, *Le Mercosul...*, o. cit., p. 32.

El objetivo del ACE 14, de acuerdo con su artículo primero, es “*facilitar la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común entre ambos países signatarios*”.⁸⁵ Según el artículo 3, “ambos países acuerdan eliminar a más tardar el 31 de diciembre de 1994 los gravámenes y demás restricciones aplicadas en su comercio recíproco”. Esto significa que Argentina y Brasil pretendían crear un mercado común. Sin embargo, el ACE 14 no constituye un instrumento de creación del mercado común.

Esta observación es corroborada por los artículos 23 y 24 del mismo acuerdo, que crean un *Grupo Mercado Común*, única estructura prevista por el ACE 14, al que corresponde la “administración del presente acuerdo” (artículo 23). El Grupo es objeto de cinco preceptos imprecisos del acuerdo. Desprovisto de poder o de transferencia de competencia, debe proponer a los gobiernos medidas capaces de garantizar “la buena ejecución del presente acuerdo” (artículos 24 y 26). Parece claro que el ACE 14 preparaba terreno para la futura creación de una organización. Pero no es un modelo de integración, justamente porque fija un objetivo de integración sin dotarse de los medios necesarios para alcanzarlo.

El ACE 14 está constituido por 31 artículos, entre los cuales se encuentran un programa de liberación y un régimen de salvaguardias, a los cuales corresponde la mayor parte del cuerpo del acuerdo (artículos 3 a 11 y 16 a 21), en carácter de materias integradas al TAs como anexos. El ACE 14 es visiblemente más técnico que el TAs, y no insta un período de transición. No obstante la dificultad de encontrar semejanzas entre la estructura del TAs y la del ACE 14, es imperioso reconocer que el TAs constituye la etapa siguiente al ACE. En Asunción, los socios *profundizan* la integración argentino-brasilera, creando efectivamente una organización, el Mercado Común del Sur, y una estructura orgánica provisoria; y *amplían* esta iniciativa en dirección a otros países de la Cuenca del Plata. Si bien es verdad que el tratado del Mercosur representa la evolución de los tratados entre Argentina y Brasil, no es menos cierto que innova en sustancia, no porque incluya a Paraguay y a Uruguay, sino porque impone “una nueva visión de la integración”,⁸⁶ mucho más compleja, que constituye un modelo de integración *sui generis*.

⁸⁵ Sin cursiva en el original.

⁸⁶ Celso Lafer, “Sentido estratégico do Mercosul”, en *Mercosul: desafios a vencer*, San Pablo, CEBRI, 1994, pp. 9-11.

Así, se encuentran en el TAs los enunciados que establecen los objetivos, principios y orientaciones del tratado constitutivo y que pueden ser calificados como disposiciones programáticas (I); disposiciones que crean órganos y, de acuerdo con la ya citada expresión de los árbitros, instrumentos destinados a “dar forma” al proceso de integración, aquí referidos como disposiciones legislativas; y, finalmente, disposiciones de efecto inmediato, es decir, desde la entrada en vigor del tratado, designadas ahora como disposiciones contractuales (II).

I. La existencia de disposiciones programáticas

Inicialmente, es necesaria una atenta lectura del preámbulo del TAs. Es verdad que, como declaración general de principios, el preámbulo no comporta obligaciones tan precisas como los artículos del acuerdo. Sin embargo, “es parte integrante del tratado a la cabeza del cual se encuentra”, y “puede traer precisiones y esclarecer su contenido”.⁸⁷ El preámbulo del TAs no es diferente, pues trae disposiciones que trazan las grandes líneas de la integración sudamericana. En él también se encuentran tanto los objetivos (A) como los principios (B) del TAs.

A. LOS OBJETIVOS

El objetivo general del TAs es la integración económica, tal como fue mencionada en el preámbulo, al tiempo que objetivos específicos del Mercosur son aquellos que figuran en el capítulo I del tratado.⁸⁸ Sin embargo, otros objetivos generales se desprenden del análisis del tratado (1), juntamente con las metas específicas relacionadas con la materialización del mercado común (2).

⁸⁷ Alexandre-Charles Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, tomo I, París, CNRS, 1962, p. 69.

⁸⁸ Según Sergio Abreu Bonilla, *Mercosur, una década de integración*, Montevideo, FCU, 2000, pp. 27-28.

1. *Objetivos generales*

Ya en el primer párrafo del preámbulo, los signatarios del TAs definieron “ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración” como “condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”. La noción de ampliación de los mercados a través de la integración ya se encuentra en el preámbulo del *Tratado de Montevideo de 1960*, que creó la *ALALC*.⁸⁹ El TAs innova al incluir la referencia a la justicia social. Sin embargo, a pesar de que la noción de desarrollo parezca expresamente asociada a la de justicia social, no hay en el texto del TAs ninguna indicación del verdadero alcance de esas expresiones.

Parece evidente que, en el contexto del Mercosur, la justicia social está relacionada con la reducción de las disparidades en varios niveles: entre los Estados parte —la riqueza de Brasil en relación con Paraguay, verbigracia—,⁹⁰ entre las regiones de cada país —por ejemplo, en Brasil, el Norte y el Nordeste con relación al Sudeste—⁹¹ y, finalmente, entre los diferentes sectores de la población de estos Estados, lamentablemente situados entre los que poseen los peores niveles de distribución de la riqueza del mundo.⁹² A pesar de esta referencia, sumaria por cierto, a la justicia social, el TAs no hace mención al desequilibrio regional, ni

⁸⁹ Conforme el 2.º párrafo del preámbulo, “Persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos” (“Tratado del 18 de febrero de 1960 instituyendo una zona de libre comercio y creando la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”, en *L'intégration économique régionale en Amérique latine*, París, Montchrestien, 2001, pp. 25-38).

⁹⁰ En 2003, el producto nacional bruto del Paraguay fue de 5.560 millones de dólares corrientes, mientras que en el Brasil esta cifra se elevó a 493.348 millones. El producto nacional bruto por habitante del mismo año revela la desigualdad, por ejemplo, entre Paraguay —US\$ 939— y la Argentina —US\$ 3.803—; al respecto véase www.comunidadandina.org/estadisticas/SGde085.pdf.

⁹¹ En 2002, el producto interno bruto per cápita por región del Brasil, en reales, fue de 4.939 en el Norte; de 3.694 en el Noreste; de 10.086 en el Sudeste; de 9.157 en el Sur; y de 8.166 en el Centro-oeste, según el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, IBGE, disponible en www.ibge.gov.br. Véase también Abraham Sicsú y Frederico Katz, “Nordeste e Mercosul”, en *O Mercosul no limiar do Século XXI*, San Pablo, Cortez, 2000, p. 289.

⁹² Véase por ejemplo el *ranking* de los países del Mercosur en la clasificación general del índice de *desarrollo humano* (IDH) para el año 2003: Argentina, 34º; Uruguay, 46º; Brasil, 72º; y Paraguay, 89º. A pesar de la asimetría económica entre Brasil y Paraguay, los dos Estados poseen semejantes índices de educación (Brasil, 0,88; Paraguay, 0,85), pero el índice de esperanza de vida de Paraguay (0,76) supera al de Brasil (0,72). Cf. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), disponible en hdr.undp.org.

siquiera cuando evoca el desarrollo y la modernización de las economías de los signatarios. Fue preciso esperar al Protocolo de Ouro Preto, de 1994, para que el derecho originario del Mercosur comportase una referencia, aunque modesta, a la desigualdad regional.⁹³ Sin embargo, solamente en el año 2004 el tema de las asimetrías intrarregionales se torna un punto importante de la agenda del Mercosur, en particular a través del debate sobre la creación de fondos estructurales.⁹⁴

Al contrario, en Europa el TCEE tenía por finalidad, ya en su origen, la reducción de las disparidades entre las diferentes regiones.⁹⁵ En el mismo orden de ideas, el Tratado de Montevideo que creó la ALADI en 1980 demuestra, en su sexto párrafo, la conciencia de “que es necesario asegurar un tratamiento especial para los países de menor desarrollo económico relativo”.⁹⁶

Nótese, sin embargo, que el preámbulo del TAs reconoce en el séptimo párrafo la “necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados parte y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes”. En el TCEE, las partes contratantes prefirieron un abordaje diferente del tema *calidad de vida*: ella constituye un *objetivo esencial* del tratado, en el cual se reúnen las preocupaciones en materia de empleo,⁹⁷ que no son, de modo alguno, mencionadas en el TAs.

El segundo objetivo que se desprende del preámbulo del TAs es el de “lograr una adecuada inserción internacional para sus países”, “teniendo en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos” (párrafo 4).

El Mercosur es, entonces, expresamente presentado como una “respuesta adecuada a tales acontecimientos” (párrafo 5). De la misma manera, el TAs presenta el bloque como “un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de

⁹³ El tercer párrafo del preámbulo del Protocolo de Ouro Preto reconoce: “atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del Mercosur”.

⁹⁴ Véanse decisiones del CMC n.º 27/03 y 45/04.

⁹⁵ TCEE, párrafo 5.º del preámbulo.

⁹⁶ Tratado de Montevideo, del 12 de agosto de 1980, que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

⁹⁷ “Fijando como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos”, párrafo 3.º del preámbulo del TCEE.

Montevideo de 1980” (párrafo 6). Los fundadores de la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA),⁹⁸ así como los de la CEE, situaron de forma diferenciada la integración europea en el contexto internacional. Los acontecimientos históricos y políticos las transformaron, en un primer plano, en una notable contribución para la paz y la libertad y, apenas en segundo plano, en un paso para la liberación del comercio internacional.⁹⁹

Antes de analizar los objetivos del cuerpo del tratado, es necesario hacer un balance del alcance de aquello que fue expresado en el preámbulo. De modo general, lejos de constituir una antecámara de las cláusulas contractuales, el preámbulo es un elemento privilegiado de interpretación de las convenciones internacionales.¹⁰⁰ En este sentido, la Convención de Viena dispone que “Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”.¹⁰¹ Nótese que, si el preámbulo constituye una parte del propio texto del tratado, también sirve a la comprensión de su contexto¹⁰² y a la identificación de sus objetivos. De ello resulta que el preámbulo puede condicionar en gran medida la aplicación de un acuerdo internacional. Es el caso del TAs. Las decisiones arbitrales resultantes del sistema de

⁹⁸ Para un resumen de la evolución de las Comunidades Europeas, véase, por ejemplo, Joseph Weiler, *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 13-126. Para un resumen de lo que podrá ser la Unión Europea cuando entre en vigencia el tratado constitucional, véase Araceli Mangas Martín, *La Constitución europea*, Madrid, Iustel, 2005.

⁹⁹ Véanse part. los párrafos 2, 6 y 7 del preámbulo TCEE y todo el preámbulo TCECA.

¹⁰⁰ “Se encuentra, con frecuencia, en el preámbulo, el enunciado más o menos claro de los motivos que determinaron la conclusión del tratado, y la exposición del objetivo perseguido por los Estados signatarios. Estas indicaciones presentan interés jurídico en dos casos. a) Cuando el preámbulo enuncia una *disposición supletoria* destinada a llenar las lagunas del tratado [...]. b) Cuando el preámbulo del tratado enuncia el respectivo objetivo con precisión suficiente para dirigir la *interpretación del dispositivo* [...]. Se ha considerado, algunas veces, al preámbulo de los tratados como dotado de fuerza obligatoria inferior a la del dispositivo. Pero se trata de una opinión aislada” (Charles Rousseau, o. cit., p. 87).

¹⁰¹ Artículo 31.

¹⁰² La técnica de interpretación de un texto convencional a través del contexto del tratado consiste, inicialmente, en no examinar aisladamente una disposición del tratado, sino en apreciarla a la luz del conjunto de las cláusulas, del cual forma parte. La jurisprudencia internacional recurrió a varios métodos para definir con precisión el contexto de una convención. En resumen, se trata de: 1.º) analizar la frase donde figura la palabra a interpretar, 2.º) los diversos párrafos del artículo a interpretar, 3.º) la parte del tratado donde consta el artículo a interpretar, 4.º) el tratado en su conjunto, 5.º) el preámbulo del tratado y una serie de tratados relacionados unos con otros. Cf. Charles Rousseau, o. cit., pp. 284-287. De acuerdo con la jurisprudencia reciente es preciso considerar igualmente todo acuerdo o instrumento que tenga relación con el tratado en cuestión, más allá de la práctica posterior de las partes y, finalmente, toda regla pertinente de derecho internacional aplicable entre las partes. Cf. Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public*, París, Dalloz, 1998, 4.ª ed., pp. 285-287.

solución de controversias recurren innumerables veces al preámbulo como criterio de interpretación del tratado.¹⁰³

2. *Objetivos específicos*

La lectura del primer capítulo del TAs, titulado “Propósitos, principios e instrumentos”, permite encontrar los objetivos del Mercosur, definidos de una forma más clara y precisa. El artículo 1 de este capítulo es sin duda la más importante disposición del tratado, según la cual los Estados parte “deciden constituir un Mercado Común”. Los cuatro párrafos del artículo 1 del TAs tienen como objetivo esclarecer la expresión contenida en la segunda frase del mismo artículo: “este Mercado Común implica...”.¹⁰⁴ Se trata, simultáneamente, de una definición del mercado común y de la indicación de cuatro objetivos bastante complejos.

Inicialmente, el mercado común implica “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente”. Sin lugar a dudas, la concepción de mercado común adoptada por el TAs fue inspirada en la concepción de mercado común del TCEE, que menciona “la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales” (artículo 3 *c*) y “la prohibición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente” (artículo 3 *a*).

Enseguida, el mercado común exige “el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”. El texto presenta numerosas semejanzas con el TCCE cuando éste prevé “el establecimiento de un arancel aduanero común y de una política comercial común en relación a los terceros Estados” (artículo 3 *b*)¹⁰⁵ y determina que “para todas las cuestiones que revisten particular

¹⁰³ Véase, por ejemplo, 1.º Laudo arbitral, o. cit., ítems 60 y 75.

¹⁰⁴ En el texto del TCEE, “la acción de la Comunidad implicará”, art. 3 *caput*.

¹⁰⁵ Véanse también los artículos 18 a 29 sobre arancel aduanero y los artículos 110 a 116 sobre la política comercial común.

interés para el mercado común, los Estados miembros, al término del período de transición, se limitarán a la acción común en el ámbito de las organizaciones internacionales de carácter económico” (artículo 6 *caput*).

En lo que respecta a los foros internacionales, el TCEE es más preciso: “para esta finalidad, la Comisión somete al Consejo, que delibera por mayoría calificada, las propuestas relativas al alcance y realización de esa acción común” (ibídem). Esta materia podría, por lo tanto, ser objeto de normas comunitarias dotadas de una fuerza obligatoria. Ello significa que la CEE, desde el inicio, garantizó la coherencia entre la política comercial común y la acción de los Estados miembros en el escenario internacional, al menos en lo que respecta al comercio. Por su parte, y no se trata de una coincidencia, el Mercosur jamás pudo imponer una verdadera política comercial comunitaria,¹⁰⁶ o sea, una gestión común y armonizada de su política comercial, a pesar de que ella constituye uno de los principales objetivos del bloque.¹⁰⁷

La realización del Mercado Común del Sur necesita, según el TAs, de la “coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte”. Este objetivo de coordinación interna es reforzado por otras disposiciones del TAs, como el artículo 4: “los Estados Parte coordinarán sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial”. En este sentido, el artículo 5 se refiere también a la coordinación de las políticas macroeconómicas,

¹⁰⁶ En el derecho europeo, “el tratado CEE previó, desde el origen, tres ‘políticas comunes’. Las revisiones del tratado nada modificaron en este aspecto. No existe en el tratado una definición de la noción de ‘política común’. Sin embargo, se puede considerar que una política común confiere a la Comunidad la vocación para intervenir en forma global sobre una materia, pudiendo culminar, si fuera necesario, en el abandono por los Estados miembros de lo esencial de las competencias que ejercen en aquel campo. En el actual estado de cosas, el mayor despojo se da en materia de relaciones comerciales con terceros (política comercial común). En el área agrícola, a pesar de la importancia de la acción comunitaria, los Estados conservan competencias muy importantes. Lo mismo sucede en el área de transportes, aunque lo esencial de la reglamentación se torne poco a poco comunitario” (Philippe Manin, *Les Communautés...*, o. cit., pp. 117-118).

¹⁰⁷ Todos los comentarios sobre la fase actual de la política comercial del Mercosur son arriesgados, en razón de una sucesión de crisis cuyo desenlace es imprevisible. Infelizmente continúa vigente la expresión utilizada por el ex presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, para quien el arancel externo común parecía “un colador”. Véase “FHC rejeita suspensão temporária da TEC e retrocesso do Mercosul”, en *Valor Econômico*, San Pablo, 30 de setiembre de 2001, p. 1.

“que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias”.

Esbozando una comparación con el TCEE en lo que respecta a la coordinación de políticas, puede observarse que los bloques se distancian de manera significativa. En cuanto a la política de comercio exterior, no se trata, en el seno de la CEE, de coordinar las políticas económicas nacionales en esa área y sí de transferir las competencias nacionales en esa materia a la Comunidad, a través de una unión aduanera y de una política comercial común, contempladas por varios artículos del TCEE.

En cuanto a la competencia, las diferencias se hacen sentir ya en la redacción de los respectivos tratados. El TCEE refería a este tema en el cuarto párrafo de su preámbulo (*in fine*), complementado por otras disposiciones cuyas incontables aplicaciones prácticas demuestran una importancia crucial para la construcción europea.¹⁰⁸ En 1991, en ocasión de la firma del TAs, la experiencia europea indicaba que estas disposiciones habían permitido la instauración de una verdadera “política” de competencia.¹⁰⁹ Esta competencia comunitaria —no exclusiva, ya que es ejercida concomitantemente por los Estados en el ámbito nacional— fue ampliada gracias al abundante ejercicio del poder reglamentario por la Comisión Europea, y a la construcción de un notable edificio jurisprudencial por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Sobre las demás materias mencionadas por el TAs, se puede afirmar, *grosso modo*, que la mayor parte de las competencias comunitarias se beneficiaba de múltiples precisiones y de un verdadero marco de cooperación en el texto del TCEE, lo que es imposible encontrar en el acto constitutivo del Mercosur.¹¹⁰

Finalmente, el último objetivo del Mercosur puede ser deducido del artículo 1, según el cual el mercado común implica el “compromiso de los Estados parte de

¹⁰⁸ Véanse part. los artículos 85, 86, 90, 92 y 93 del TCEE. Para analizar la amplitud de esta política, véanse también Ch. Gavalda y G. Parleani, *Droit des affaires de l'Union européenne*, París, Litec, 1998, 2.ª ed.; y el excelente C.-L. de Leyssac y G. Parleani, *Droit du marché*, París, PUF, 2001.

¹⁰⁹ El artículo 3 del TCEE, inciso *f*, utiliza la expresión “régimen”, inalterada hasta hoy. Véase el art. 3 *g* del Tratado de Ámsterdam.

¹¹⁰ Como ejemplo de la “instauración de una política común en el área de la agricultura”, arts. 3 y 38 a 47 del TCEE; en materia fiscal, véanse arts. 95 a 99; véanse varias disposiciones concernientes a la política monetaria y cambiaria de los Estados miembros en los arts. 104 a 109; sobre los capitales, véanse arts. 67 a 73; servicios, arts. 59 a 66; transportes, art. 3 *e*, y arts. 74 a 84.

armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”. También el TCEE prevé “la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común” (artículo 3 *b*). Sin embargo, la CEE se dotó de un medio privilegiado de armonización: la Comisión Europea puede proponer al Consejo de Ministros la adopción de directivas, que promuevan la aproximación de las legislaciones. Las directivas vinculan a los Estados destinatarios a través de una obligación de resultado, y dejan a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y a los medios utilizados para cumplir esa obligación.¹¹¹

B. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Evidentemente, las razones que llevaron a cada uno de los Estados parte a lanzarse en una iniciativa como el mercado común no son idénticas. Fue preciso optar por principios comunes que contemplasen esa diversidad. A través del análisis de los beneficios que la negociación de un mercado común podría comportar para cada Estado parte (1) se puede explicar, en gran medida, la elección de los principios del TAs y su alcance (2).

1. *La asimetría entre los socios*

Cada país signatario posee diferentes perspectivas en cuanto a la creación del Mercosur, ya desde la época de la firma del Tratado.¹¹² En primer lugar, Argentina, a pesar de la dependencia de sus exportaciones respecto a Brasil, pretende desarrollar el comercio entre empresas y así aumentar la competitividad de su industria.¹¹³ El gobierno argentino quiere también obtener un mercado mayor y más apto para

¹¹¹ Véanse arts. 100, 101, 102, 189 (inciso 3.º), 190 y 191 (inciso 2.º) del TCEE. Para una visión crítica de la directiva comunitaria, véase Denys Simon, *La directive européenne*, París, Dalloz, 1997.

¹¹² Este análisis se basa, de una manera general, en los elementos sugeridos por Marcelo de Almeida Medeiros, en el extenso y completo estudio *La genèse du Mercosur*, París, l'Harmattan, 2000, part., pp. 159-173.

¹¹³ En otros tiempos considerada “la clase media de las naciones”, la Argentina conoció la decadencia por no haber sabido desarrollar una industria moderna y competitiva, Jacques Ginesta, *El Mercosur y su contexto regional e internacional*, Porto Alegre, UFRGS, 1999, p. 95.

absorber, por un lado, su fuerza de trabajo, más calificada y con mayor movilidad que la de sus vecinos, y, por otro, sus exportaciones y productos industrializados. Finalmente, este Estado parece estar dispuesto a renunciar a sus pretensiones geopolíticas internacionales, a fin de enfrentar mejor la lógica de la formación de grandes bloques regionales.

Brasil, por su parte, percibe al Mercosur como elemento de una estrategia mayor que intenta colocarlo en el epicentro de un proyecto integracionista que abarca toda América del Sur. Inicialmente busca la promoción de los intercambios comerciales con el Cono Sur, que aumentaron de US\$ 2,8 billones en 1980 a US\$ 4,6 billones en 1991. Efectivamente, Argentina se torna así su segundo socio, y Paraguay y Uruguay comienzan progresivamente a colocarse como mercados promotores. El gobierno brasileiro considera también la articulación de una sedimentación instrumental subregional a fin de constituir un baluarte diplomático más poderoso y legítimo que actúe conforme a su *leadership*.

El Mercosur figura entonces como una herramienta institucional capaz de preparar la entrada del país a los circuitos del comercio internacional, después de un largo período vivido bajo el régimen conocido como *de sustitución de importaciones*.¹¹⁴ Brasil necesita de esa inserción, pues ante la ausencia de capitales nacionales es preciso apelar fuertemente a las inversiones extranjeras a fin de financiar el crecimiento interno.¹¹⁵ Para Brasil, el bloque tiene como propósito superar definitivamente las desconfianzas entre vecinos, promover el auxilio mutuo entre los socios a fin de prepararlos para enfrentar la viva competencia que caracteriza a la economía internacional, así como abrir camino para las nuevas modalidades de diálogo con otros actores internacionales.¹¹⁶

¹¹⁴ Se trata de una política que busca el “aumento en la proporción de las mercaderías que pasan a provenir de fuentes internas”, indicada como “única forma de corregir los efectos que las disparidades en la elasticidad del comercio externo ejercen sobre el crecimiento periférico” (Raúl Prebisch, *apud* Octavio Rodríguez, *Teoría do subdesenvolvimento da CEPAL*, Río de Janeiro, Forense-Universitária, 1981, p. 324). Para una visión actual de la noción de periferia, véase Samuel Pinheiro Guimarães, *Quinhentos anos de periferia*, Porto Alegre-Río de Janeiro, UFRGS-Contraponto, 1999.

¹¹⁵ Ginesta, o. cit., p. 93.

¹¹⁶ Según Gelson Fonseca, diplomático brasileiro que ejerció un importante papel en las negociaciones del TAs (“Notas sobre os processos de integração e a ordem internacional”, en *Mercosul: desafios a vencer*, o. cit., pp. 69-78 [77-78]).

Finalmente, para Paraguay y Uruguay el Mercosur constituye inicialmente un medio de perpetuar los lazos económicos privilegiados con Argentina y Brasil, además de un instrumento político de proyección internacional. En el caso específico de Uruguay, se trata de aumentar su mercado interno exiguo y no perder el acceso a los mercados argentinos y brasileros, lo que podría darse en razón de la profundización de la integración Brasil-Argentina.¹¹⁷ Además, tanto Uruguay como Paraguay pueden beneficiarse de la transferencia de tecnología proveniente de la formación de *joint-ventures* con sociedades argentinas y brasileras.

Como balance de este análisis, conviene distinguir los tres diferentes objetivos que pueden deducirse de la acción de los Estados en las negociaciones del TAs. Primero, ejerciendo un papel de país intermediario, a veces al lado de los países menores, a veces al lado del gigante brasilero, Argentina renueva las relaciones del eje Brasilia-Buenos Aires. Segundo, Brasil, para el cual el Mercosur no es una condición de supervivencia, camina en dirección a afirmar internacionalmente su hegemonía de modo democrático y legítimo. Tercero, los pequeños Estados dan al Mercosur una importancia capital y se lanzan plenamente a ese desafío.

Estas diferentes percepciones sólo pueden ser conciliadas a través de un instrumento al mismo tiempo obligatorio y flexible. Ello significa que fue preciso dar inicio al proceso y asegurar su continuidad, aunque muchos aspectos fuesen litigiosos, a fin de que los Estados persistiesen en este movimiento integracionista de acuerdo con sus capacidades.¹¹⁸

Sin embargo, la aproximación entre Argentina y Brasil fue contaminada desde su origen por aquello que Aldo Ferrer identificó como *los cuatro pecados originales* del Mercosur.¹¹⁹ En primer lugar, la *dependencia*, o sea, la extrema vulnerabilidad externa de estos dos países, debida al déficit de sus balanzas de pagos, al endeudamiento externo, a la internacionalización del sistema económico —especialmente en Argentina— y a las políticas monetarias víctimas de los ataques

¹¹⁷ Ginesta, o. cit., p. 96.

¹¹⁸ Lo que fue representado por el embajador José Artur Denot Medeiros como la metáfora de la bicicleta: “deteniéndola, ella se cae”, *apud* Marcelo Medeiros, o. cit., p. 167 [entrevista concedida por el embajador en setiembre de 1995, según la nota 71, p. 173]. La metáfora de la bicicleta también es utilizada en otro sentido, cuando se habla de la coordinación de dos iniciativas: las dos ruedas de una bicicleta sólo pueden andar en un mismo sentido.

¹¹⁹ A. Ferrer, “Argentina-Brasil, Mercosul e integração sul-americana”, en *Política Externa*, set.-nov. 2000, n.º 2, pp. 8-10 (9).

especulativos.¹²⁰ Esta dependencia estaría agravada por una visión “fundamentalista” de la globalización, o sea, por el hecho de que sucesivos gobiernos argentinos y brasileros decidieron seguir ciegamente los consejos de los centros de poder mundial, sobre todo de los mercados financieros de los que dependen estrechamente.¹²¹

El segundo pecado sería la *pobreza* y la exclusión social que de ella deriva, nocivas tanto respecto a la integración como a la vulnerabilidad externa, ya que afectan el crecimiento de los Estados parte y reducen la dimensión del mercado común.¹²² El tercer pecado lo constituyen las *asimetrías entre las estrategias nacionales de desarrollo*, con la formación de un régimen “centro-periférico”, o sea, la preponderancia de los productos manufacturados en las exportaciones brasileras y de los productos primarios en las exportaciones argentinas.¹²³ A este fin corresponde cuestionarse si cada uno de estos países dispone de una verdadera estrategia de desarrollo nacional.¹²⁴

¹²⁰ Según Renato Baumann, la experiencia brasiler de los años noventa enseña que contar con la economía externa para retomar un ciclo de inversiones es una apuesta muy arriesgada, puesto que las decisiones de los inversores extranjeros son tomadas según variables internas, pero también influidas por acontecimientos de todo el mundo (“O Brasil nos anos 1990: Uma economia em transição”, en *Brasil. Uma década em transição*, Río de Janeiro, CEPAL-Campus, 1999, p. 11-53 [51]).

¹²¹ De acuerdo con Pierre Salama, el funcionamiento de estas economías se orienta hacia aquello que Keynes denominó “economía casino”, que explica a través de una metáfora: “las velocidades se *sustraen* cuando dos trenes marchan en el mismo sentido pero con velocidades diferentes; y se suman, cuando los trenes marchan en sentido contrario. Mientras el funcionamiento de la economía casino no suscita temores de insolvencia, los déficit son suplidos con entradas de capital. Déficit y entradas caminan en un mismo sentido, las últimas más rápidamente que los primeros, y el crecimiento de las reservas es el resultado de la diferencia entre sus índices de crecimiento. Cuando los déficit continúan aumentando, pero las entradas de capitales cesan y éstos dejan el país, déficit y salida de capitales se acumulan sin encontrar medios de financiamiento internacional, como se puede observar en el Brasil: en marzo de 1997, las reservas aumentaron hasta 74 billones de dólares y en enero de 1998 disminuyeron a 29 billones. Este cambio repentino explica al mismo tiempo la brutalidad de la nueva situación y la dimensión de la necesidad de capitales. La lógica financiera introducida por el funcionamiento de una economía casino tiende a imponer una gran inestabilidad y, por lo tanto, fluctuaciones importantes en la actividad económica. Se trata de un verdadero círculo vicioso” (“Du productif au financier et du financier au productif en Asie et en Amérique latine”, en *Développement*, Les rapports du Conseil d’analyse économique n.º 25, París, La documentation française, 2000, pp. 75-126 [106-107]). Sobre la crisis brasiler a la que se refiere el autor, véase el dossier “La crise financière brésilienne et son impact sur les économies sud-américaines”, en *Problèmes d’Amérique latine*, n.º 33, nueva serie, abril-junio 1999.

¹²² Aldo Ferrer, o. cit., pp. 10-11. Sobre la pobreza en América Latina véase, entre abundantes referencias, el dossier “Pobreza e política social”, en *Cadernos Adenauer*, n.º 1, 2000. Sobre la exclusión social, véase por ejemplo la terrible situación de los niños trabajadores en Brasil en Iolanda Huzak y Jô Azevedo, *Crianças de Fibras*, San Pablo, Paz e Terra, 2000.

¹²³ Ferrer, o. cit., pp. 11-12.

¹²⁴ Reinaldo Gonçalves critica el “modelo de inserción pasiva y subordinada del Brasil en la escena internacional”, en *O Brasil e o Comércio internacional*, San Pablo, Contexto, 2000, p. 136. Véase también Gonçalves y Valter Pomar, *O Brasil individado*, San Pablo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

Finalmente, el cuarto pecado capital residiría en las *divergencias en lo que se refiere a la inserción internacional de cada uno de los socios*. La política de integración entre las industrias brasilera y argentina conducida por los presidentes José Sarney¹²⁵ y Raúl Alfonsín¹²⁶ hasta 1990 fue radicalmente modificada por los presidentes Fernando Collor de Mello¹²⁷ y Carlos Menem¹²⁸ antes de la firma del TAs. Además, Argentina se alineó muchas veces con los Estados Unidos y no con Brasil en algunas posiciones sobre importantes cuestiones internacionales.¹²⁹

Ante un contexto tan complejo, los Estados buscan la realización de sus pretensiones, a veces contradictorias, dentro del Mercosur, sin saber aún precisar de qué forma la mayor parte de ellas se llevará a cabo. De ahí resulta que el TAs asocia una sorprendente firmeza en la elección de su destino con una singular levedad en la elección de los medios que le permitirán alcanzar sus objetivos.

2. *La elasticidad de los principios*

En el tercer párrafo del preámbulo del TAs, los Estados miembros afirman que la integración debe ser alcanzada “mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualismo, flexibilidad y equilibrio”.

¹²⁵ Presidente del Brasil entre 1985 y 1990, electo por el Congreso Nacional como vicepresidente de Tancredo Neves, que murió antes de asumir el cargo. Fue el primer presidente civil luego de 1964; el período de su mandato es conocido como “transición democrática” o “Nueva República”.

¹²⁶ Presidente de la Argentina entre 1983 y 1989, fue el primero en ser electo por sufragio universal desde 1974. Su vida política estuvo marcada por el hecho de no haber podido completar su mandato. En efecto, el país se tornó ingobernable debido a la crisis económica provocada por el proceso conocido como “hiperinflación”.

¹²⁷ Presidente del Brasil entre 1990 y 1992, fue el primero en ser electo por sufragio universal desde 1964, destituido de su mandato gracias al primer proceso de juicio político (*impeachment*) de un presidente de la República en la historia del Brasil. Su mandato estuvo marcado no tanto por la firma del TAs, sino por un proceso de agresiva apertura de la economía brasilera, luego de una larga historia de proteccionismo comercial.

¹²⁸ Presidente de la Argentina entre 1989 y 1995; reelecto gracias a la reforma constitucional del 22 de agosto de 1994, que modificó el art. 90 de la Constitución argentina, ejerció un segundo mandato de 1995 a 1999. Aunque demandado en varios procesos por corrupción y desvío de fondos, el ex presidente disputó su candidatura en las últimas elecciones presidenciales.

¹²⁹ Ferrer, o. cit., pp. 12-13. En un mismo sentido, Juan Gabriel Tokatlian, para quien Menem, al mismo tiempo que negociaba y firmaba el TAs, buscaba obtener una intensa aproximación con Estados Unidos, aun durante el período de transición del Mercosur (“A política exterior da Argentina de Menem a De la Rúa: a diplomacia do ajuste”, en *Política Externa*, set.-nov. de 2000, vol. 9, n.º 2, pp. 50-62).

Es posible deducir de la primera parte de este enunciado, de carácter general, que la protección del medio ambiente constituye una orientación a ser seguida por los signatarios en la realización del objetivo de la integración. El TAs no trae ninguna otra referencia al medio ambiente que pueda ayudar a definir con mayor exactitud el alcance de esta disposición.

Sin embargo, el fin de ese párrafo enuncia expresamente los tres principios que deben regir al Mercosur: la *flexibilidad*, la *gradualidad* y el *equilibrio*.¹³⁰ El artículo 2 del TAs trae un cuarto principio, la *reciprocidad*, previendo que “el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Parte”. Estos preceptos podrían hacer creer, inicialmente, que el mercado común sería establecido a través de etapas sucesivas, en creciente escala de intensidad. Por otro lado, ellos parecen indicar que las futuras disposiciones, planes y plazos concernientes al Mercosur no serían rígidos, o incluso que las ventajas provenientes del Mercosur deberían ser proporcionales y equivalentes para todos los países signatarios.¹³¹ Varias cuestiones podrían suscitarse a partir de allí.

En primer lugar, la flexibilidad se tornó, en la práctica, casi una directiva de la política externa de los países latinoamericanos y de otras naciones del Tercer Mundo. En el Tratado de Montevideo de 1980, por ejemplo, la “flexibilidad” aparece como un principio para la ALADI.¹³² Ella garantiza un margen de maniobra para los gobiernos y evita mayores compromisos. Muestra, igualmente, un rechazo a ciertos aspectos del orden internacional tradicional. Sin embargo, en el caso específico del TAs, la flexibilidad se relaciona sobre todo con la forma adoptada por cada Estado al momento de cumplir sus obligaciones. Aplicándose este postulado de modo amplio, con el objetivo de minimizar eventuales efectos negativos de la integración para ciertos miembros, es cierto que ocurrirá una limitación de los poderes de los

¹³⁰ El artículo 2.º del tratado Brasil-Argentina de 1988 prevé la aplicación de los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría (Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Argentina, firmado en Buenos Aires el 29 de noviembre de 1988).

¹³¹ José Ángel Estrella Faria, o. cit., p. 3. Se debe a este autor, en la obra citada, el estudio más completo del alcance de los principios del Mercosur.

¹³² En este caso, el principio fue definido como la “capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración”, según el art. 3 c del tratado de la ALADI. Según su artículo 7.º, “Los acuerdos de alcance parcial son aquéllos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización”.

órganos del TAs y también el cuestionamiento del carácter coercitivo de las disposiciones del tratado.

El *principio de gradualidad* —que sería preferible denominar *principio de progresividad*— representa la idea de avance gradual de la integración, a fin de permitir la adaptación de los Estados miembros a la apertura de los mercados. Se encuentra presente en el preámbulo del Tratado de Montevideo de 1960 (ALALC), a través de la prudente disposición del “establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” (párrafo 7). En el Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI), los socios establecieron que “dicho proceso tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” (artículo 1 *in fine*).

Refiriéndose más precisamente a la ejecución del programa de liberación comercial, este principio comprende la definición de etapas verticales y horizontales. En primer lugar, en el interior de cada instrumento de realización del mercado común, el inicio de una nueva etapa estaría condicionado a la finalización de la precedente. En segundo lugar, la progresión de los diferentes instrumentos debería ser coordinada. Es éste el caso del Tratado de Roma, en el cual el período de transición hacia el mercado común se encuentra dividido en tres etapas. El paso de la primera a la segunda etapa estaba condicionado a la constatación de que lo esencial de los objetivos específicamente fijados por el tratado para la primera etapa había sido efectivamente alcanzado y que los compromisos se habían cumplido (artículo 8, 3, TCEE).

Dado que el TAs no menciona todas las etapas de la integración y sus respectivos plazos, el principio de progresividad, tal como está previsto en el contexto del Mercosur, concede una gran discrecionalidad a los Estados, que pueden poner en discusión el grado de integración que debe alcanzarse en cada etapa, con el fin de bloquear cualquier evolución, alegando que de ella ciertos aspectos inacabados constituirían condiciones previas. Los fundadores de la CEE, al contrario, tomaron la precaución de determinar que —pese a la constatación de que lo esencial de los objetivos debe ser votado por unanimidad por el Consejo, a partir del informe de la Comisión— un Estado miembro no podría alegar el incumplimiento de sus propias obligaciones para impedir el paso a la etapa siguiente (artículo 8 TCEE).

El principio de equilibrio representa, por su parte, el compromiso de evitar la adopción de medidas que puedan provocar conflictos entre los Estados miembros, así como entre los diferentes sectores de la economía nacional. Este principio podría comprender la necesidad de realizar estudios de impacto antes de la adopción de ciertos actos, como las medidas de salvaguardia y el mantenimiento de listas de excepciones al desmantelamiento arancelario.¹³³

Finalmente, la reciprocidad permite el control de la aplicación del TAs, pues suscita en cada Estado el interés legítimo de controlar la incorporación de las reglas del Mercosur por los demás signatarios. Este postulado garantiza igualmente a los cuatro socios la extensión de concesiones y ventajas otorgadas bilateralmente, inclusive la cláusula de la nación más favorecida. Está presente también en el tratado de la ALADI (artículo 5) y en el de la ALALC (artículo 50).

Ante la limitación del alcance jurídico de estos principios, su empleo como criterio de interpretación del TAs debe ser efectuado con prudencia. Ellos evidentemente reflejan las preocupaciones de los signatarios en cuanto al impacto de la apertura de sus mercados. Garantizan que el desmantelamiento no será ciegamente aplicado de la noche a la mañana. Pero sólo pueden ser interpretados en correlación con los objetivos del tratado, bajo pena de dar amparo a las últimas tentaciones proteccionistas de los Estados miembros.

Por último, a pesar de no tratarse claramente de un principio, es conveniente señalar que el preámbulo del TAs enuncia la “voluntad política de dejar establecidas las bases para una *unión cada vez más estrecha entre sus pueblos*” (párrafo 8).¹³⁴ La frase está claramente originada en la expresión equivalente del Preámbulo del TCEE,¹³⁵ que inspiró el célebre fallo *Van Gend Loos*,¹³⁶ en el que la jurisdicción

¹³³ Faria, o. cit., p. 12.

¹³⁴ Sin cursiva en el original.

¹³⁵ Este párrafo del preámbulo TCEE fue modificado por el TUE: “[...] una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad” (inalterado por el TAs).

¹³⁶ “Considerando que el objetivo del tratado CEE, que es el de instituir un mercado común cuyo funcionamiento relacione directamente a los ciudadanos de la Comunidad, implica que este tratado sea más que un acuerdo que crearía apenas obligaciones mutuas entre los Estados contratantes; que esta concepción se encuentra confirmada por el preámbulo del tratado que, por encima de los gobiernos, se dirige a los pueblos [...]” (CJCE, 5 de febrero de 1963, N. V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos c/ Administration fiscale néerlandaise, aff. 26/62, Rec. 1963, p. 3). Véanse comentarios en J. Boulois y R.-M. Chevallier, *Grands arrêts de la CJCE*, París, Dalloz, 1994, 6.ª ed., pp. 1-4; 130-134.

supranacional establece el principio según el cual los Estados, y también los individuos, son los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario, que genera obligaciones para los particulares y también derechos que integran su patrimonio jurídico.¹³⁷ Hasta el presente, las jurisdicciones de los países del Mercosur no imitaron la interpretación del Tribunal de las Comunidades Europeas.

Por otro lado, ¿existiría un mimetismo entre el Mercosur y la Comunidad Europea en materia de cláusulas programáticas? Lo que es programático en el TAs parece ser legislativo o contractual en el TCEE. Un cierto mimetismo con relación al TCEE no excede del uso de expresiones que podrían ser definidas como el vocabulario o la jerga de la integración económica, del cual el TCEE se mantiene como el principal precursor. Así, puede decirse que el TAs se limita, de manera general, a inspirarse en los objetivos fundamentales de TCEE.

II. Análisis de las disposiciones legislativas y contractuales

La doctrina jurídica muchas veces insistió en el carácter transitorio del TAs, frecuentemente presentado como la más importante característica del acuerdo.¹³⁸ La noción de *período de transición* no significa la precariedad de esa nueva instancia, como si los objetivos del tratado fuesen inciertos y sus motivaciones, efímeras.

Por el contrario, el TAs previó la transición hacia un modelo preciso de integración y trae consigo reglas de naturaleza contractual capaces de inducir los primeros pasos de esta evolución (B). La transición hacia el mercado común debe respetar las normas de naturaleza legislativa, como las creadoras de instituciones provisorias que lanzarán las bases de una futura “estructura institucional definitiva” del Mercosur, prevista por el artículo 17 del TAs (A).

¹³⁷ De este modo, “el propio objeto del tratado coloca en cuestión los pueblos de los Estados miembros”; véase Paul Reuter, “Commentaire à la Première partie. Les principes”, en *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, París, Economica, 1992, pp. 3-36 (15).

¹³⁸ “La característica particularísima del TAs radica en el hecho de que, a diferencia de todos los demás mecanismos de integración conocidos, nace, fundamentalmente en su contenido estructural, como un sistema transitorio [...]. La fecha prevista para terminar esta transitoriedad estaba fijada para el 31 de diciembre de 1994” (Jorge Pérez Ottermin, o. cit., p. 17).

A. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PROVISORIA

Sin precisar detalles de su realización, el artículo 5 del TAs prevé los principales instrumentos para la constitución del mercado común: un programa de liberación comercial (rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados parte, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario); la coordinación de políticas macroeconómicas, ya mencionada; el arancel externo común; la adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

Estos instrumentos deben ser materializados en un contexto institucional muy flexible.¹³⁹ Los artículos 9 a 15 del TAs tratan de la creación, composición, funcionamiento y atribuciones del *Consejo del Mercado Común*, del *Grupo Mercado Común* y de la *Secretaría Administrativa*, órgano auxiliar del Grupo.

El Consejo de Mercado Común (CMC) es el órgano superior del Mercosur (artículo 10). Es el encargado de la administración y de la ejecución del TAs, de los acuerdos específicos y decisiones adoptados durante el período de transición (artículo 9, *caput*), además de la conducción política y la toma de decisiones que garanticen el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del mercado común (artículo 10). Está compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los Estados miembros.

El Consejo debe reunirse con la presencia de los presidentes de los Estados parte al menos una vez por año (artículo 11). Otros ministros o autoridades de nivel ministerial pueden ser invitados a participar (artículo 12). El sistema de toma de decisiones del CMC, así como el del Grupo Mercado Común, es el del consenso, con la presencia de todos los Estados parte (artículo 16). La Presidencia del Consejo es ejercida por rotación entre los Estados parte, por orden alfabético y por períodos de seis meses, y son los Ministerios de Relaciones Exteriores los encargados de coordinar sus reuniones (artículo 12).

¹³⁹ Véase el cuadro n.º 1, "La estructura del período de transición", p. 590.

El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo del mercado común (artículo 13), al cual le corresponde velar por el cumplimiento del TAs y de las decisiones adoptadas por el Consejo, proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la negociación de los acuerdos con terceros. Por último, es el encargado de fijar programas de trabajo que permitan avanzar en dirección a la efectiva constitución de un mercado común (artículo 13).

El GMC está compuesto por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada país, quienes representan los siguientes órganos públicos: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía o equivalente y Banco Central. Cuando lo juzgue conveniente, el Grupo puede convocar a representantes de otros órganos de la administración pública y del sector privado (artículo 14).

Dotado de poder de iniciativa y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, el Grupo puede constituir los subgrupos de trabajo necesarios para el cumplimiento de sus funciones (artículo 13). El anexo V del Tratado prevé la constitución, en los treinta días subsiguientes al inicio del funcionamiento del Grupo, de diez subgrupos de trabajo: *Subgrupo 1: Asuntos Comerciales; Subgrupo 2: Asuntos Aduaneros; Subgrupo 3: Normas Técnicas; Subgrupo 4: Política Fiscal y Monetaria relacionada con el Comercio; Subgrupo 5: Transporte Terrestre; Subgrupo 6: Transporte Marítimo; Subgrupo 7: Política Industrial y Tecnológica; Subgrupo 8: Política Agrícola; Subgrupo 9: Política Energética; Subgrupo 10: Coordinación de Políticas Macroeconómicas.*¹⁴⁰

El GMC dispone también de un secretariado. Se trata de la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), órgano auxiliar encargado de la guarda de los documentos y de la comunicación de la actividad del Grupo, con sede en Montevideo (artículo 15).

El artículo 24 del TAs prevé la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta, de la cual se limita a decir que tiene “el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común”.

¹⁴⁰ Actualmente, el Mercosur cuenta con más de 250 foros dependientes (sin poder decisorio), de los cuales catorce son subgrupos de trabajo. Véase el cuadro que representa la presente estructura institucional del Mercosur en la p. 590 y ss.

El anexo III del tratado prevé, dentro de los ciento veinte días (120) siguientes a la entrada en vigor del tratado, la creación de un sistema provisorio de solución de controversias y, antes del 31 del diciembre de 1994, la instauración de un sistema definitivo.

Sin embargo, esta arquitectura es claramente provisorio, pues el artículo 18 prevé la convocatoria a una reunión extraordinaria para determinar la estructura definitiva del Mercosur, antes del establecimiento del mercado común. Más que provisorio, esta estructura es maleable, basada en el consenso, o sea, en negociaciones diplomáticas tradicionales entre los signatarios del tratado. Paradójicamente, los Estados miembros fijan un período de transición demasiado breve para objetivos tan ambiciosos, cuando en realidad el TAs no se provee de instrumentos que estén a la altura de los compromisos que representa.

El cuadro institucional provisorio del Mercosur establece apenas dos órganos dotados de poder de decisión: el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El TAs muestra a la Comisión Parlamentaria Conjunta y la Secretaría Administrativa apenas como entidades auxiliares, cuyo verdadero papel se mantiene indefinido. Al ser el Consejo y el Grupo instituciones intergubernamentales, no existe transferencia de competencia de parte de los Estados hacia los órganos del Mercosur. El margen de maniobra disponible para los socios es inmenso, pues le corresponde a cada uno de ellos la gestión de los compromisos asumidos en Asunción.

Esta estructura tan maleable refleja un abordaje nítidamente pragmático de la integración, que reposa en la esperanza de que la evolución del proceso determine el futuro de la estructura institucional definitiva del bloque: contrariamente a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, el TAs aparece como un tratado, más que pragmático, simplista.¹⁴¹ De este modo, es necesario comentar apenas tres características de la estructura provisorio del Mercosur.

¹⁴¹ “A diferencia de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas o del Acuerdo de Cartagena de 1969, constitutivo del Pacto Andino, el TAs aparece como un tratado de naturaleza más pragmática y, por qué no decir, mucho más simplista” (Martha Lucia Olivar Jiménez, “La comprensión de la noción de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur”, en *Mercosul, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, 2.^a ed., pp. 33-88 [64]).

En primer lugar, *el marco institucional del periodo de transición es absolutamente intergubernamental, basado en la unanimidad con la presencia de todos los Estados miembros*, que poseen un verdadero poder de veto con relación al orden del día.¹⁴² Por esta razón, la transición hacia el mercado común sólo puede hacerse a través de la conciliación de los intereses nacionales, ya que ninguna institución representa la voluntad colectiva de los signatarios del TAs. La presencia exclusiva de funcionarios de los gobiernos nacionales en las instituciones, con clara preponderancia de la diplomacia, refuerza la característica de *suma de voluntades nacionales* y, por lo tanto, de *cooperación*, en lugar de la búsqueda de la expresión de una *voluntad común*, o sea, de *integración*.

En segundo lugar, la aplicación del tratado deberá respetar las normas ordinarias del derecho de los tratados, es decir, operar dentro del contexto del derecho internacional público. Pero dicha aplicación ocurre en el seno de los respectivos ordenamientos nacionales. *Ninguna competencia fue cedida por los Estados en favor de instituciones del Mercosur*.

Finalmente, *los órganos del TAs son provisorios* y deben dar lugar a una estructura institucional definitiva al final del período transición. A través del texto del artículo 18 ya mencionado, el tratado deja entrever que, antes del establecimiento del mercado común, se promoverá un cambio en las atribuciones de esos órganos y en su sistema de toma de decisiones.

El TAs adopta, por lo tanto, los objetivos de un proceso de integración. Sin embargo, se provee de instrumentos típicos de la cooperación internacional. Si bien es claro que la cooperación puede ser uno de los medios utilizados en el marco de una política integración, no es menos evidente que ella debe ser asociada a otros instrumentos más enérgicos para que el objetivo proclamado tenga posibilidades de ser alcanzado.¹⁴³ Sin embargo, la flexibilidad fue muchas veces presentada como

¹⁴² En el sentido de un “derecho de oponerse mediante un voto hostil a la adopción de una resolución cuando la unanimidad es requerida”, véase Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2000, p. 902. De hecho, el término “consenso”, una vez asociado al principio de la presencia de todos los Estados parte, posee el mismo valor jurídico que la unanimidad. En principio, el consenso significa “las condiciones en las cuales un órgano internacional llega a conclusiones sin usar el voto (es la ausencia de cualquier objeción expresada por un representante y presentada por él como un obstáculo a la adopción de un texto)” (ibídem, p. 204). El consenso no requiere la presencia de todos, sino simplemente la ausencia de objeción entre los representantes presentes. La unanimidad, por su parte, presupone “la concordancia de todos los miembros de la asamblea deliberativa, del órgano de decisión: [...] reunión de la totalidad de las voces o de los sufragios” (ibídem, p. 884).

¹⁴³ Michel Virally, *Le droit international en devenir*, París, IHEI-PUF, 1990, p. 280.

la clave del éxito del Mercosur. En efecto, el hecho de no haber alcanzado bruscamente un mercado común puede haber permitido su supervivencia, en medio de las sucesivas crisis económicas vividas por los Estados que lo componen.

En lo que respecta a la estructura institucional provisoria, ninguna comparación con el Tratado de Roma parece posible. Algunos autores consideraron que “el modelo institucional del Mercosur no se parece al de la Comunidad Europea, ni en el objetivo final ni en la forma. Pueden hallarse semejanzas, en algunos aspectos, con el *Benelux*”.¹⁴⁴ La referencia remonta a la *Convención de Londres*, del 5 de setiembre de 1944, que creó una unión aduanera entre Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo.

Tal comparación se debe al hecho de que “las instituciones del Benelux se caracterizan por su maleabilidad y su carácter técnico. No se creó un organismo de carácter supranacional, pues sólo había, de hecho, dos socios. Sus principales engranajes son las comisiones mixtas de especialistas y de funcionarios nacionales coordinadas por un *Consejo de la Unión Económica* (consultivo) y principalmente por el *Comité de Ministros* responsables, asistido por el Secretariado General. Un cierto control es ejercido por un *Consejo Interparlamentario* y un *Consejo Económico y Social*. Un colegio arbitral resuelve los litigios de forma irrecurrible”.¹⁴⁵

Actualmente parece inadecuado referirse al Benelux como un modelo de integración intergubernamental, ya que los tres países miembros pertenecen a un mercado común con instituciones supranacionales. En efecto, Bélgica, Holanda y Luxemburgo forman parte de las Comunidades Europeas desde su creación, entre 1951 y 1957.

Nótese aún que el Benelux es una unión aduanera concebida en 1944 por gobiernos exiliados. En plena Segunda Guerra Mundial, Bélgica y los Países Bajos esperaban la liberación de sus países. Ésta es la razón por la cual la *Convención Benelux* no entró en vigor hasta el 1.º de enero de 1948, después de la primera fase de la reconstrucción europea. Dos años después, los países del Benelux ya se encontraban en la mesa de negociación dirigida por Jean Monnet, con el objetivo de crear la CECA y, algunos años más tarde, la CEE. En 1958 estos países firmaron

¹⁴⁴ Baptista, *Le Mercosul...*, o. cit., pp. 42-43. En un mismo sentido, Paulo Roberto de Almeida: “desde un punto de vista comparativo, el TAs se aproxima mucho más a la convención que instituyó, entre 1944 y 1947, una ‘unión aduanera’ entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos”, en *Le Mercosud*, París, L’Harmattan, 2000, p. 47.

¹⁴⁵ François Gay y Paul Wagret, *Le Benelux*, París, PUF, 1962, p. 118.

un tratado que instituía una Unión Económica, la que entró en vigor en noviembre de 1960. Por lo tanto, aunque el Benelux haya sobrevivido paralelamente a las Comunidades Europeas, es imposible analizar su evolución y evaluar su importancia sin considerar la existencia de las instituciones comunitarias.

La tarea de encontrar un proyecto de unión aduanera desprovisto de un órgano supranacional es relativamente fácil: se cuentan, por ejemplo, dieciséis uniones aduaneras formadas entre 1818 y 1924 sin ningún grado de supranacionalidad.¹⁴⁶ Sin embargo, esta referencia al Benelux parece ser, antes que nada, un argumento utilizado por los signatarios del TAs para justificar su modelo gracias a la alusión a otro proceso de integración exitoso a pesar de la ausencia de supranacionalidad. Importantes voces se pronunciaron en este sentido en la época de la CIG de Ouro Preto: “la institucionalización, cuando las personas perciban que el Mercosur está más hacia el Benelux que hacia la Comunidad Europea —como vengo diciendo desde que leí el TAs por primera vez—, pasará a ser mejor comprendida, y se definirá con el alcance que realmente debe tener: pocas instituciones, leves, sectoriales, y siempre aprobadas por tratado, para posibilitar el control democrático. Nada de crear ‘mercócratas’ generando órdenes supranacionales, pues el recuerdo de la tecnoburocracia de los años de plomo aún está presente en la mayoría de las dificultades que vivimos”.¹⁴⁷

La referencia a los años de plomo constituye una clara alusión a las dictaduras militares vividas por los cuatro países del Mercosur en las décadas que lo antecedieron. El problema de este argumento es que asocia la supranacionalidad con los regímenes autoritarios, tal vez porque la única iniciativa transnacional exitosa entre los hoy socios del Mercosur fue la *operación Cóndor*. Se trata de un terrible ámbito informal de cooperación entre militares que permitió la localización, prisión, tortura y asesinato de centenas de ciudadanos argentinos, brasileros, paraguayos y uruguayos en los años setenta y ochenta.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Peter Robson, *Teoria Económica da Integração Internacional*, Coimbra, Coimbra, 1985, p. 17.

¹⁴⁷ Luiz Olavo Baptista, “A busca de um objetivo modesto”, en *Folha de São Paulo*, 6 de agosto de 1994, pp. 1-3.

¹⁴⁸ Sobre este vergonzoso episodio de la historia de Sudamérica, véase la célebre obra organizada por Alfredo Boccia Paz, Myrian Angélica Gonzáles y Rosa Palau Aguilar, *Es mi informe: los archivos secretos de la Policía de Stroessner*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1994. Véanse igualmente Stella Calloni, “Los archivos del horror del Operativo Cóndor”, en *CovertAction*, otoño de 1994, disponible en www.derechos.org/nizkor/doc/condor/calloni.html y el sugestivo título elegido por Ximena Ortúzar, “A

Claro está que tal argumento ignora la evidencia de que, en Europa, la supranacionalidad fue una respuesta a la guerra y al sometimiento de los pueblos. Si es verdad que ella no es necesariamente un sinónimo de democracia en el plano del funcionamiento de las instituciones, como lo demuestran las numerosas críticas acerca del déficit democrático de la Unión Europea, también es verdad que no representa en sí misma una inclinación autoritaria. Todo lo contrario, dado que todos los países miembros de la Unión Europea cuentan con regímenes democráticos, reconocidos como tales en el mundo entero. Corresponde también señalar que la integración económica ejerció un papel decisivo en la democratización de países como España, Grecia y Portugal.¹⁴⁹

Es correcto afirmar que “las instituciones políticas, así como otras instituciones humanas, son al mismo tiempo producto de la historia y de la voluntad de escapar de la historia. Del mismo modo, es grande la tentación, para aquellos que los conciben, de referirse a ‘modelos’ ya probados, sea para inspirarse en ellos, sea para oponérseles”.¹⁵⁰ En una perspectiva histórica, lo más probable sin embargo es que el TAs simplemente haya intentado escapar a los fracasos anteriores de la ALALC y de la ALADI, sin tener que seguir un modelo institucional preciso.¹⁵¹ Así, el TAs apuesta a la ausencia de una estructura sólida justamente como un provecho, no como una desventaja.

En este sentido, parece mejor analizar la oposición entre los principios del Mercosur y los del modelo europeo —cuyas características ciertamente no escaparon a los negociadores del Sur, para quienes las Comunidades Europeas deben de haber sido una referencia hasta para la negación de su modelo— que intentar encontrar

Common Market of Terror”, en *World Press Review*, mayo de 1993, disponible en <www.worldpress.org/oldsite/archives.htm>.

¹⁴⁹ “La democracia es la principal razón de ser de Europa. Es también la principal justificativa para la atracción que ella ejerció sobre Europa del sur y que ejerce hasta nuestros días sobre Europa del este y más allá. Los países de Europa del sur se comprometieron con el camino de la transición hacia la democracia, sea después de la ruptura del proceso democrático en Grecia, sea al final de un largo período de regímenes autoritarios en España y Portugal. Desde entonces, consolidar la democracia instaurada o restaurada era su objetivo fundamental y también el motivo principal, si no el único, de su adhesión a la CE” (Dusan Sidjanski y Ural Ayberk, *L'Europe du Sud dans la CE*, París-Ginebra, PUF-IHEI, 1990, p. 10).

¹⁵⁰ Jean-Louis Dewost, *Commentaire Mégret*, vol. 9, Bruselas, ULB, 1979, 1.ª ed., p. 1.

¹⁵¹ En un mismo sentido opina un gran especialista argentino: “la metodología debe ser flexible y heterodoxa. No se trata de aplicar recetas” (Félix Peña, “Realismo em um mundo inóspito”, en *Folha de São Paulo*, 6 de agosto de 1994, pp. 1-3).

semejanzas entre el Mercosur y el Benelux, ignorando el contexto en el cual se inserta la unión entre Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. Resta saber si el Mercosur tendrá el mismo destino que el Benelux, o sea, si está destinado a disolverse en un proceso de integración más vasto.

B. LAS DISPOSICIONES DE EFECTO INMEDIATO

A pesar de la debilidad del marco institucional común que instaura, el TAs contiene varias disposiciones cuya aplicación puede ser efectuada desde su entrada en vigor. Esta constatación en nada se relaciona con la noción de *aplicabilidad inmediata* consagrada por el derecho comunitario europeo. No se trata de afirmar que las normas del Mercosur pueden ser aplicadas sin ser “integrad[as] al derecho de los Estados miembros”,¹⁵² o sea, sin que la norma de origen comunitario sea sometida a un mecanismo de transposición para los órdenes jurídicos nacionales.

Esto tampoco significa que las disposiciones contractuales del TAs produzcan automáticamente un *efecto directo*, en el sentido tradicionalmente atribuido a la expresión por el derecho comunitario. En la Unión Europea, un particular puede “invocar una disposición de derecho comunitario con el objetivo de derivar un derecho de ella y, si es necesario, hacer que el juez nacional descarte cualquier disposición del derecho del Estado miembro en cuestión, que no sea compatible con el derecho comunitario”.¹⁵³

¹⁵² Esta es la definición de aplicabilidad inmediata en derecho comunitario, según Philippe Manin, o. cit., p. 312. Tal consecuencia de la singularidad del ordenamiento jurídico comunitario es ampliamente reconocida por la doctrina y admitida incluso por los Estados miembros llamados “dualistas”, a lo largo de los años 1970. Véanse, por ejemplo, L.-J. Constantinesco, *L'applicabilité directe dans le droit de la CEE*, París, LGDJ, 1970; y Robert Kovar, “L'Immédiateté du droit communautaire”, en *Jurisclasseur Europe*, fasc. 432.

¹⁵³ Philippe Manin, o. cit., p. 313. La cuestión del efecto directo es una de las más espinosas del derecho comunitario. Ella forma parte de una cuestión más amplia, la invocabilidad en juicio de las normas comunitarias, y se coloca de modo diferente conforme la naturaleza del acto normativo en cuestión. Las disposiciones de las directivas y de los acuerdos internacionales suscitan las mayores polémicas en relación con el efecto directo. Véanse, por ejemplo, Jean Gros, “L'invocabilité en justice des accords internationaux des CE”, en *RTDE*, 1983, pp. 203-232; Joël Rideau, “Les accords internationaux dans la jurisprudence de la Cour de Justice des CE”, en *RGDIP*, n.º 2, abril-junio de 1990, pp. 289-418; Emmert y Azevedo, “L'effet direct horizontal des directives. La jurisprudence de la CJCE, un bateau ivre?”, en *RTDE*, 1993, p. 503; Philippe Manin, “L'invocabilité des directives, quelques interrogations”, en *RTDE*, 1990, p. 669, y “A propos de l'accord instituant l'OMC et de l'accord sur les marchés publics: la question de l'invocabilité des accords internationaux conclus par la CE”, en *RTDE*, 33(3), julio-setiembre de 1997, pp. 399-428.

Lo que se debe entender por *disposiciones de efecto inmediato* en el contexto del Mercosur es simplemente que la aplicación de una disposición puede ser realizada independientemente de la negociación de un nuevo acuerdo, previendo las condiciones de su ejecución. No se trata, por lo tanto, de la invocabilidad en juicio de esas disposiciones por un particular.

Fue precisamente el caso del artículo 7 del tratado, que prevé que “en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado Parte gozarán, en los otros Estados Parte, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional”. Se trata simplemente de la regla de la igualdad de tratamiento entre las mercaderías provenientes de los demás países del bloque y los productos nacionales. Esta disposición fue invocada en jurisdicción brasilera, más precisamente en el estado de Río Grande del Sur, en el caso *Leben*.¹⁵⁴

En el centro de la controversia se encuentra la importación, por una sociedad brasilera, de leche uruguayo embalado y listo para consumo, cuyo equivalente nacional se beneficia con una exención fiscal del impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios (*Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios, ICMS*). El fisco estadual denegó tal exención a la sociedad importadora, denominada *Leben*, que recurrió a la justicia nacional para hacer cumplir el artículo 7 del TAs.

Habiendo el juez brasilero dado lugar a la pretensión de la sociedad *Leben*, no debe esta justa decisión ser interpretada como reconocimiento de efecto directo de una norma del Mercosur, en la acepción europea del término. Considerando que el TAs, del mismo modo que la totalidad de las normas del Mercosur, fue incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales para que sus efectos pudiesen producirse, se trata, en este caso, del efecto directo de una norma interna, cuya única particularidad es la procedencia de fuente internacional. El alcance del caso *Leben* se limita a la aptitud del texto del artículo 7 del TAs para producir sus efectos de *plano*, o sea, sin que ningún nuevo acto normativo deba preceder a su aplicación.

En el mismo orden de ideas, los Estados se comprometen —asegura el artículo 8 del TAs— “a preservar los compromisos asumidos hasta la fecha de la celebración del presente Tratado, inclusive los acuerdos firmados en el ámbito de la Asociación

¹⁵⁴ Poder Judicial del Estado de Río Grande del Sur, *Proceso n.º 01197608241*, sentencia del 13 de enero de 1998. Sobre esta decisión, muy poco comentada por la doctrina, véase Deisy Ventura, “O direito e o avesso do Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 3 de julio de 1998, pp. 1-3.

Latinoamericana de Integración, y a coordinar sus posiciones en las negociaciones comerciales externas que emprendan durante el período de transición”. En principio, este enunciado parece relacionarse con la norma programática de coordinación ya referida. Pero el inciso *d* del mismo artículo determina que los signatarios “extenderán automáticamente a los demás Estados Parte cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que concedan a un producto originario de o destinado a terceros países no miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración”. El empleo del término *automáticamente* permite, sin duda, que el Estado miembro beneficiado por esta regla pueda reclamar sin demora su aplicación por los socios.

Tratándose de relaciones comerciales con terceros países, el texto del artículo 4 parece suficientemente claro y objetivo para fundamentar una eventual demanda de un Estado miembro contra un socio que permitiese la entrada en el mercado común de un producto favorecido por práctica de *dumping* o competencia desleal. Los Estados miembros están, en efecto, obligados a aplicar “sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influidos por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal”. Queda por saber si las normas nacionales son capaces de impedir tales prácticas que distorsionan la competencia.¹⁵⁵

En el seno de esta clasificación, es igualmente posible evocar la duración indefinida del tratado, las condiciones de entrada en vigor y de ratificación (artículo 19), así como las condiciones de su denuncia (artículo 21); especialmente la obligación, por el Estado denunciante, de respetar las obligaciones relativas a la liberación comercial durante los dos años siguientes a la denuncia (artículo 22). Sin embargo, las cláusulas contractuales clásicas de los tratados internacionales son las que aportan una sustancial contribución al presente análisis.

En realidad, los ejemplos más significativos de normas directamente aplicables son los anexos del TAs, particularmente el anexo I, en el cual se encuentra el programa de liberación comercial del bloque. Dotado de un calendario de eliminación progresiva y anual de restricciones arancelarias y no arancelarias, este mecanismo sería completamente automático. De este modo, las reducciones de arancel ocurrirían

¹⁵⁵ Sobre las normas relativas a subsidios y a *dumping* en los países del Mercosur, véanse Nelson Koiffman, “Dumping e Mercosur”, en *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*, San Pablo, LTr, 1996, pp. 383-406; y Araminta Mercadante, “Mercosul: salvaguarda, *dumping* e subsídios”, en *Mercosul. Das negociações à implantação*, San Pablo, LTr, 1996.

sin posibilidad de recurso o cualquier tipo de renegociación. Además, el sistema cubriría todos los productos de la pauta comercial de los signatarios, con excepción de aquellos que los Estados parte hayan hecho constar en las listas de excepciones. Al término de cada año, una parte de los productos que figuraban en tales listas sería incorporada al proceso de reducción arancelaria.¹⁵⁶

El anexo II, por su parte, prevé reglas de origen (régimen general, declaración y certificación) que podrían ser objeto de aplicación directa. Dichas normas sirven para definir la nacionalidad de los productos puestos en circulación —o sea, su origen argentino, brasilero, paraguayo o uruguayo—, excluyendo del tratamiento arancelario preferencial a todos los productos de origen tercero, aunque provenientes de un Estado miembro. Nótese que la procedencia es el lugar en el cual la última operación de transporte de la mercadería comenzó, mientras que el origen constituye el porcentual mínimo de contenido local que un producto debe presentar para ser considerado regional o nacional.

La importancia del régimen de origen preconizado en Asunción es tal, pues tuvo en vista la totalidad de los productos comercializados por los socios, sin excepciones. Por otro lado, sería el único instrumento capaz de garantizar la preferencia arancelaria regional, ausente la previsión de tratamiento común en relación con productos de origen tercero. El campo de aplicación pretendido por el anexo II fue más amplio que el estipulado en el régimen de origen, que lo sustituyó en 1994. El nuevo régimen se aplica solamente a cierta categoría de productos, mientras que el anexo II se aplicaba a todos los productos en circulación.¹⁵⁷

Finalmente, el anexo IV impone el régimen de aplicación de las medidas de salvaguardia por los socios.

Por todo esto, no puede negarse la naturaleza jurídica compleja del TAs. Este tratado da inicio a un proceso de integración regional y diseña una nueva entidad económica, de la que establece los principios y objetivos y a la que dota de una estructura provisoria (a pesar de que a la entidad le atribuya carácter permanente), creando indiscutiblemente derechos y obligaciones con relación a los Estados miembros.

¹⁵⁶ Sérgio Florêncio y Ernesto Araújo, *Mercosul Hoje*, San Pablo, Alfa Ômega, 1996, p. 42.

¹⁵⁷ Véase Ana Cristina Paulo Pereira, *Mercosul: o novo quadro jurídico das relações comerciais na América Latina*, Río de Janeiro, Lumen Juris, 1997, part., pp. 116-122. Sobre el actual régimen de origen del Mercosur, véase el más reciente marco regulatorio general: la decisión CMC 01/04, de 6 de mayo de 2004.

SECCIÓN 2

La personalidad jurídica del Mercosur

La doctrina jurídica no ha dado pruebas, hasta el presente, de un gran rigor analítico con relación al Mercosur. El bloque fue formalmente desprovisto de personalidad jurídica hasta el advenimiento del Protocolo de Ouro Preto de 1994, cuando se reforzó la idea de que el Mercosur no constituía una organización internacional durante el período de transición. Frente a ello, se buscan mayores precisiones acerca del ejercicio de la personalidad jurídica internacional del Mercosur (§ 2), luego de breves consideraciones sobre su personalidad jurídica interna (§ 1).

§ 1 La personalidad interna

Una organización internacional no posee territorio propio. Por esta razón, se instala sobre el territorio de un Estado para ejercer sus funciones. La capacidad de actuar en el ámbito del ordenamiento jurídico de los Estados miembros requiere la existencia de una personalidad distinta de la personalidad internacional.¹⁵⁸ Se trata entonces de la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones en el ámbito interno. Esta necesidad no tardó en imponerse al Mercosur.

Al principio, los Estados miembros creyeron que la “levedad” institucional del bloque tornaba innecesario el reconocimiento de una personalidad. Durante el período de transición, todos los actos relativos a la capacidad jurídica interna del bloque eran practicados por los Estados miembros, en especial por Uruguay.

De hecho, las reuniones del órgano del Mercosur tenían lugar en los países que ejercían la presidencia del bloque durante el semestre en curso¹⁵⁹ —presidencia *pro tempore*—, lo que subsiste hasta nuestros días. En el TAs, la única mención sobre una sede se refiere a la Secretaría Administrativa del Mercosur, que en aquella época no era un órgano del tratado, sino simplemente un servicio auxiliar del Grupo Mercado Común.¹⁶⁰ Teniendo a cargo la tarea de formar y guardar los archivos,

¹⁵⁸ Daniel Dormoy, *Droit des organisations internationales*, París, Dalloz, 1995, p. 36.

¹⁵⁹ Según el art. 1.º de la decisión CMC n.º 14/1991.

¹⁶⁰ Véase art. 15 del TAs.

además de facilitar la comunicación entre los miembros, la Secretaría se situó en Montevideo, y el gobierno uruguayo fue encargado de su instalación y organización.¹⁶¹

En sus comienzos, la Secretaría contaba apenas con cuatro funcionarios, uno por país, nombrados y pagados por los respectivos Estados.¹⁶² Además, no disponía ni siquiera de un presupuesto. Uruguay cubría los costos de funcionamiento, contando eventualmente con financiamiento externo o contribuciones voluntarias de los demás Estados.¹⁶³

La dinámica del proceso de integración, junto con las presiones de la delegación uruguaya, particularmente durante los preparativos del Protocolo de Ouro Preto,¹⁶⁴ llevó a los Estados miembros a atribuir al Mercosur una personalidad jurídica interna. El artículo 36 del POP permitió finalmente que firmase acuerdos de sede. Como la Secretaría era, en aquel momento, el único órgano que disponía de una sede, hubo solamente un acuerdo cuyo objeto fue, precisamente, el ejercicio de las funciones de la Secretaría Administrativa del Mercosur en el territorio uruguayo.¹⁶⁵

A semejanza de varios acuerdos de sede, este tratado concluido entre Uruguay y el Mercosur coloca a disposición de la SAM varios instrumentos tradicionalmente puestos al servicio de las organizaciones internacionales: inmunidad de jurisdicción, inviolabilidad del local donde está fijada la sede y las exenciones fiscales.¹⁶⁶ Los funcionarios de la SAM se benefician de un estatuto equivalente al atribuido a los funcionarios de las misiones diplomáticas permanentes, y su director disfruta de una posición equivalente a la de un jefe de Misión.¹⁶⁷

¹⁶¹ Aplicación del artículo 35 *caput* del reglamento del GMC, aprobado por la CMC/DEC n.º 04/1991 del 17 de diciembre de 1991.

¹⁶² *Ibidem*, § 1.º. Sin embargo, a comienzos de 1993, los Estados miembros tuvieron que aumentar el número de funcionarios de la Secretaría. Véase CMC/DEC n.º 03/93.

¹⁶³ *Ibidem*, *caput*. De la misma manera, el Estado que ejerce la presidencia *pro tempore* del bloque debe encargarse de la organización de las reuniones de los órganos que tienen lugar en su territorio durante el ejercicio del mandato, incluyendo la instalación de secretarías *ad hoc*.

¹⁶⁴ Para conocer en profundidad la posición de Uruguay a este respecto, véase Jorge Pérez Otermin, o. cit., pp. 88-91.

¹⁶⁵ Acuerdo Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (Mercosur) para el funcionamiento de la Secretaría Administrativa del Mercosur, firmado en Fortaleza, el 17 de diciembre de 1996, aprobado por la CMC/DEC n.º 04/96, en *BILA*, n.º 19, julio-diciembre de 1996.

¹⁶⁶ *Ibidem*, arts. 4 a 7.

¹⁶⁷ *Ibidem*, arts. 9 a 12.

Además, el artículo 35 del POP permite al Mercosur, dentro de los límites de sus atribuciones, efectuar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, especialmente el de contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias.¹⁶⁸ De este modo, la capacidad de practicar actos jurídicos en el orden nacional, de la cual el Consejo Mercado Común es titular,¹⁶⁹ constituye la expresión por excelencia de una personalidad jurídica interna. Esta capacidad permitirá al Mercosur crear una burocracia y una infraestructura autónomas, si así lo entendiese necesario.

§ 2 La personalidad internacional

La personalidad internacional de las organizaciones internacionales se vincula a las funciones y objetivos que les fueron atribuidos, y a los derechos y obligaciones de que son titulares.¹⁷⁰ Consecuentemente, la personalidad jurídica de la organización no equivale a la de los Estados, que tienen, por regla, personalidades formalmente idénticas: “las organizaciones poseen una personalidad jurídica de geometría variable, delimitada por la circunstancia de que cada una actúa en el plano internacional dentro del campo que le fue otorgado por su acto constitutivo”.¹⁷¹

La doctrina jurídica sobre el Mercosur no duda en atribuir al Protocolo de Ouro Preto (POP) el nacimiento de la personalidad internacional del Mercosur,¹⁷²

¹⁶⁸ A modo de ejemplo, sobre esta base, Uruguay ha podido ceder los derechos de uso de un inmueble a la Secretaría por el período de 18 años (Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur para la Instalación de la Sede de la Secretaría Administrativa del Mercosur en el “Edificio Mercosur”, firmado en Río de Janeiro, el 10 de diciembre de 1998, aprobado por la CMC/DEC n.º 22/98).

¹⁶⁹ Art. 8.º III POP, anteriormente citado.

¹⁷⁰ Conforme a la definición adoptada por la Corte Internacional de Justicia en el célebre parecer del 11 de abril de 1949, *Recueil*, 1949, p. 174. En aquella ocasión, la Corte estableció una definición funcional de la personalidad jurídica internacional. “Se trata de la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones internacionales, dependiendo estos derechos y obligaciones de los objetivos y funciones atribuidos a la organización, sean ellos enunciados o implicados por su acto constitutivo o desarrollados en la práctica” (Emmanuelle Bribosia, Anne Weyembergh, “La personnalité juridique de l’Union européenne”, en *L’Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruselas, ULB, 1999, pp. 37-60 [40]).

¹⁷¹ Daniel Dormoy, o. cit., p. 34.

¹⁷² Entre abundantes ejemplos se citan algunas opiniones decisivas: “Al entrar en vigor el Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur pasa a tener una naturaleza jurídica diferente de la original [...]. La mutación, en esta nueva fase, será, entonces, la adquisición de la personalidad jurídica” (Luiz Olavo Baptista, *O Mercosul. Suas instituições e ordenamento jurídico*, San Pablo, LTr, 1998, p. 57); “O POP também dotou o Mercosul de personalidade jurídica internacional” (Sérgio Florencio, Ernesto Araujo, *Mercosul Hoje*, San Pablo, Alfa Ômega-FUNAG, 1996, p. 74); “O Mercosul passou a existir no mundo jurídico a partir do POP” (Haroldo Pabst, *Mercosul. Direito da Integração*, Río de Janeiro, Forense, 1997, p. 106).

lo que se debe en gran parte al silencio del TAs sobre el asunto.¹⁷³ La dinámica del período de transición exigió, sin embargo, recurrir a ciertos actos que revelan una capacidad jurídica difícil de clasificar (II). Fue preciso esperar las reuniones de Ouro Preto, transcurridos más de tres años de la firma del TAs, para que se produjese tal reconocimiento explícito de la personalidad internacional el Mercosur (I).¹⁷⁴

I. El reconocimiento expreso por el Protocolo de Ouro Preto

Los Estados parte sólo desearon reconocer la personalidad internacional del Mercosur en el momento de la redacción del POP. El papel de la organización creada por el TAs en el plano internacional estaba claro a los ojos de los socios: la inserción de sus países en una economía “global”. Pero ellos consideraban que el reconocimiento de una personalidad jurídica internacional era todavía prematuro. Una vez más, la práctica fue llamada a dirigir la evolución del bloque. Cuando un acuerdo internacional pareciera deseable, los socios podrían negociarlo en nombre de los cuatro Estados miembros, como cualquier otro acuerdo multilateral.

Para algunos autores, el cambio de rumbo promovido en Ouro Preto se debió a la acción de la Unión Europea. Europa habría exigido este *paso al frente* como condición previa a la profundización de sus relaciones comerciales con el Mercosur.¹⁷⁵ La Unión habría indicado la importancia de otorgar una personalidad internacional al Mercosur para que el acuerdo negociado entre los bloques y los

¹⁷³ Algunos autores también resaltaron que los órganos del Mercosur no eran, en rigor, verdaderos órganos: se parecían más a “comisiones mixtas o *joint agencies*”, para destituir al bloque de cualquier autonomía en relación con sus Estados miembros; véase por ejemplo Francisco Rezek, o. cit., 5.^a ed., p. 270. El autor considera claramente la creación de órganos autónomos y la capacidad de concluir tratados internacionales como los criterios por excelencia para permitir la identificación de la personalidad jurídica de una organización internacional (ibídem, pp. 252-255).

¹⁷⁴ Las versiones originales del art. 34 POP, en portugués y español, emplean el verbo “tener” en futuro simple: “El Mercosur tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional”. Sería temerario deducir de este matiz un elemento de interpretación de la voluntad de los Estados, considerándose que, entre los 53 artículos del POP, trece adoptan el tiempo presente del indicativo mientras cuarenta utilizan el futuro simple, sin permitir la deducción de un criterio lógico para tal empleo. A título de ejemplo, de los seis artículos que determinan las funciones de los órganos del Mercosur, tres fueron redactados en el tiempo futuro (arts. 25, 29 y 32) y tres en el presente (arts. 8, 14 y 19). Al momento de la redacción de este protocolo, todos los órganos ya realizaban estas mismas funciones en el marco de la estructura provisoria prevista por el TAs, excepto el Foro Consultivo Económico y Social.

¹⁷⁵ Véase Jorge Grandi y Daniel Schutt, “O Mercosul em 1996: Consolidação ou Incerteza?”, en *Contexto Internacional*, (18)2, 1996, p. 338.

respectivos Estados miembros pudiese constituir una verdadera convención *intercomunitaria* o *interregional*.¹⁷⁶

En realidad, Brasil y Uruguay ya habían presentado esta propuesta, en 1993, en los documentos preparatorios de la CIG de Ouro Preto, que originó el POP.¹⁷⁷

Por lo tanto, el texto del Protocolo confiere expresamente al Consejo Mercado Común, en su artículo 8 III, el poder de “ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur”. De aquí en adelante, el Consejo puede “negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales” (artículo 8 IV). Puede también delegar esta función al Grupo Mercado Común, “dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad” (artículos 8 IV y 14 VII). El Grupo puede también, y en las mismas condiciones, delegar la función de negociar y firmar acuerdos en nombre del Mercosur a la Comisión de Comercio (artículo 14 VII).

Las referencias expresas a la personalidad jurídica del Mercosur están tan ausentes en el texto firmado en Asunción como presentes en el de Ouro Preto. Sin embargo, cabe preguntarse si el bloque realmente esperó hasta 1995 para practicar actos que revelasen una personalidad internacional. Esta duda se basa en el enunciado clásico de la teoría general de las organizaciones internacionales, según el cual “el silencio de los actos de creación de una organización no autoriza a poner en duda el hecho de poseer una personalidad jurídica internacional”.¹⁷⁸

II. La práctica paralela al reconocimiento formal

Una organización internacional posee, como toda persona jurídica, “una dosis mínima de personalidad”, y este “núcleo” puede ser calificado de “funcionalidad” en el sentido de ejercicio de sus funciones.¹⁷⁹ Por consiguiente, la personalidad jurídica

¹⁷⁶ Marcus Toledo Silva, *Mercosul e personalidade jurídica internacional*, Río de Janeiro, Renovar, 1999, p. 185.

¹⁷⁷ Véase el cuadro n.º 2, “El modelo institucional propuesto por cada Estado miembro”, p. 591-592.

¹⁷⁸ “Esta resulta implícita, pero necesariamente de las demandas expresadas por los Estados fundadores en ocasión del establecimiento de la organización internacional. [...] el poseer personalidad es una de las principales características de toda institución social; ella encuentra su fundamento en la convención constitutiva, en su conjunto, sin que haya necesidad de una disposición que la atribuya expresamente” (Nguyen Quoc Dinh, o. cit., p. 570).

¹⁷⁹ *Ibidem*. Para el alcance de la noción de función de las organizaciones internacionales, véase Michel Virally, “La notion de fonction dans la théorie de l’organisation internationale”, en *Mélanges Charles Rousseau*, París, Pedone, 1974, pp. 277-300.

in concreto de una institución corresponde “al ejercicio de todas las competencias —inclusive implícitas— necesarias para la realización de los objetivos implicados en la especialidad de la organización”.¹⁸⁰

Luego, es necesario verificar en qué medida los instrumentos previstos por el TAs en el ámbito de las relaciones exteriores, al permitir alcanzar los objetivos tenidos en vista por el tratado, confirieron al Mercosur una personalidad jurídica internacional. Sólo se puede hablar de instrumentos o funciones, pues los acuerdos del Mercosur, incluido el POP, jamás utilizaron el término *competencia*. Ateniéndose al sentido estricto de esta palabra, la personalidad jurídica del Mercosur no podría ser reconocida, pues él nunca se benefició de una transferencia de competencias estatales. Además, los Estados miembros jamás renunciaron a la acción unilateral en las materias cubiertas por el tratado.

Es preciso señalar que el preámbulo del tratado constitutivo define al Mercosur como una respuesta a la necesidad de una inserción internacional apropiada de los Estados miembros, frente a la evolución de las relaciones internacionales, en particular de los “grandes espacios económicos”.¹⁸¹ En este sentido, las partes se comprometen a adoptar un arancel externo y una política comercial comunes con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados (artículos 1 y 5 *c*). Por otro lado, los Estados miembros se comprometen a coordinar sus posiciones en los foros económicos y comerciales, en escala regional e internacional.¹⁸²

En relación con la obligación de coordinación de posiciones, si bien es verdad que el Mercosur nunca habló con una sola voz —y aún hoy, después del reconocimiento expreso de la personalidad internacional, los Estados tienen dificultad de concretar sus posiciones—,¹⁸³ nadie duda de que sus objetivos e intereses muchas

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ De acuerdo con el preámbulo del TAs, “teniendo en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países”.

¹⁸² Art. 1.º, *in fine*, y art. 8.º, *caput y a*). En un mismo sentido, la Dec. CMC 15/91, adoptada en la 1.ª reunión del Consejo, el 17 de diciembre de 1991; véase *Informativo Mercosur n.º 3*, disponible en www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/03/INDICE.HTM.

¹⁸³ A modo de ejemplo, a propósito de los sucesivos debates sobre la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, durante años la Argentina y Brasil mantuvieron candidaturas concurrentes al eventual Consejo reformado. Véase, por ejemplo, Ricardo Seitenfus, “A falsa conquista”, en *Folha de São Paulo*, 18 de octubre de 1994, pp. 1-3; y “O jogo norte-americano”, en *Folha de São Paulo*, 27 de agosto de 1997.

veces se hicieron oír, como bloque, en reuniones internacionales.¹⁸⁴ El Mercosur se expresó tanto a través de su presidencia *pro tempore*¹⁸⁵ como por las declaraciones de los representantes de los Estados miembros.¹⁸⁶ Más que una simple práctica, la referencia al Mercosur es un instrumento considerable de las políticas externas de cada uno de los Estados miembros, lo que lleva a creer que la ambición mayor del TAs —la de insertar mejor a sus signatarios en las relaciones internacionales— fue realizada incluso antes del advenimiento del POP.

En segundo lugar, en lo que respecta al establecimiento de un arancel externo y una política comercial comunes, la integración económica iniciada por el TAs constituye, por naturaleza, un proceso en construcción, cuyos objetivos y funciones se realizan paulatinamente.¹⁸⁷ Así, cuando se analiza la política comercial de los Estados miembros, se constata que el Mercosur es una especie de *quinta personalidad* en relación con sus creadores.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Según René-Jean Dupuy, la emergencia de un bloque en la vida internacional puede producirse de diversas formas. El caso de las Comunidades Europeas —en que la Comunidad, cubriendo enteramente sus Estados miembros, los sustituye— no es el único ni el más importante. Así, es posible que “en una forma poco rigurosa, ella [la Comunidad] se encuentre representada por uno de sus Estados miembros. [...] En otras circunstancias, y la situación sería entonces más avanzada en la vía comunitaria, varios miembros de la Comunidad participan de una organización o negociación multilateral, y uno de ellos interviene como portavoz de la Comunidad. En una tercera situación, la entidad de la Comunidad aparece distinta de sus miembros, en el sentido de que, aunque ellos participan de la negociación, funcionarios de la Comisión están presentes como observadores. Un paso al frente se dio cuando, al lado de los Estados, el representante de la Comisión tuvo reconocido su derecho de participación activa” (“Du caractère unitaire de la CEE dans ses relations extérieures”, en *Annuaire Français de Droit International*, IX, 1963, pp. 779-825 [782]). Para una visión actual de la participación de las Comunidades en los foros internacionales, véase Christine Carotenuto, *La participation de la CE et des ses Etats membres aux organisations internationales*, tesis, Universidad de Estrasburgo, 1999.

¹⁸⁵ En las reuniones y convenciones donde los países del Mercosur actúan de forma coordinada, la función del portavoz cabe al país que ejerce la presidencia del Consejo Mercado Común y, consecuentemente, la presidencia de todas las instituciones del Mercosur (art. 2.º del Dec. CMC n.º 14/91, 17 de diciembre de 1991, en *Informativo Mercosul* n.º 3, o. cit.).

¹⁸⁶ No sin titubeos de parte de los interlocutores que recurrieron a varias expresiones para calificarlo: “el Mercosur”, “las instituciones del Mercosur”, “los países miembros del Mercosur”, “los cuatro gobiernos del Mercosur”, etc. Véanse, por ejemplo, las declaraciones sobre la notificación del Mercosur al GATT, hechas por los embajadores Félix Peña (Argentina), Rubens Barbosa y Celso Amorim (Brasil) en la 72.ª sesión del Consejo de Representantes (GATT) del 13 de julio de 1992, en *BILA*, n.º 7, octubre-diciembre de 1992.

¹⁸⁷ De hecho, esta visión de “movimiento” nunca abandonó el Mercosur, como notó recientemente Paulo Roberto de Almeida: “El Mercosur es, así, un *ongoing process*, un *work in progress*, una construcción inacabada” (“O futuro do Mercosul: dilemas e opções”, en *Mercosul, integração regional e globalização*, San Pablo, LTr, 1998).

¹⁸⁸ Se toma prestada del derecho comunitario y se adapta al caso del Mercosur la expresión “cuarta personalidad”, que nació del debate relativo a la personalidad jurídica de la UE. Es “la tesis de que, esforzándose para alcanzar una especie de compromiso, admite la personalidad de la Unión, dejando subsistir también la de las Comunidades Europeas” (Antonio Tizzano, “La personnalité juridique de l’Union européenne”, en *RMUE*, n.º 4, 1998, p. 35).

En realidad, los Estados se ocupaban de la política comercial tanto individual como bilateralmente, en el contexto del Mercosur o en el seno de otras organizaciones internacionales. Fue precisamente la concertación entre los socios lo que les permitió elegir los momentos en los cuales el Mercosur debía entrar en escena.

Esto explica que el Mercosur haya concluido, durante el período de transición, dos acuerdos internacionales,¹⁸⁹ sin contar en esa época con la capacidad jurídica necesaria, o sea, con el *treaty-making power*. Tal poder constituye “la facultad de concluir acuerdos internacionales, de comprometerse a través de convenciones concluidas con otros sujetos de derecho internacional; por lo tanto, contraer obligaciones internacionales que deberán respetar”.¹⁹⁰ Como ya fue señalado, el poder de celebrar tratados no fue atribuido al Mercosur hasta Ouro Preto.

No hay duda de que el bloque fue representado de modo bastante heterogéneo, ya que los acuerdos firmados fueron concluidos por el Consejo Mercado Común (acuerdo con la Comisión Europea),¹⁹¹ pero también por cada uno de los Estados miembros en forma individual —como es el caso del acuerdo llamado *4+1*, firmado en 1991 entre los gobiernos de los Estados miembros y los Estados Unidos, en el cual los países del Mercosur son denominados, a lo largo del texto, “partes sudamericanas”.¹⁹²

Tal diversidad no se debe, aparentemente, a la aplicación de criterios jurídicos: el notorio pragmatismo del Mercosur lleva a creer que las partes en estos acuerdos fueron elegidas en función de la materia y de los intereses en causa.¹⁹³ Y no impidió, en absoluto, que dichas convenciones produjesen los efectos deseados por los contratantes. De este modo, permaneciendo titulares de los derechos y obligaciones resultantes del TAs, los Estados miembros esbozaban, según su conveniencia, un nuevo sujeto de derecho.

¹⁸⁹ Véase “Función internacional” de las instituciones del Mercosur, p. 153.

¹⁹⁰ Simone Dreyfus, o. cit., p. 88.

¹⁹¹ Firmado el 29 de mayo de 1992, en Santiago; véase el texto integral en *BILA*, n.º 5, abril-junio de 1992.

¹⁹² Firmado el 19 de junio de 1991, en Washington; véase el texto integral en *BILA*, n.º 2, setiembre de 1991.

¹⁹³ Ana Cristina Paulo Pereira, *Mercosul: o novo quadro jurídico das relações comerciais na América Latina*, Río de Janeiro, Lumen Juris, 1997, p. 72. Frecuentemente, estas elecciones denotan “preocupaciones de naturaleza política, o hasta una preocupación con la imagen” (Tizzano, o. cit., p. 15), aún más por tratarse de la personalidad jurídica, campo en el cual “la ficción es familiar” (ibídem, p. 40).

Por lo tanto, es difícil estar de acuerdo con las numerosas posiciones según las cuales sólo sería posible hablar de relaciones exteriores del Mercosur, como bloque, después del Protocolo Ouro Preto.¹⁹⁴ De cualquier manera, la conclusión de estos acuerdos no le confiere automáticamente una personalidad internacional. En el mismo sentido, el hecho de ser parte de un tratado no equivaldría al reconocimiento de un Estado como sujeto de derecho internacional.¹⁹⁵

Finalmente, las relaciones mantenidas por el Mercosur hasta 1995 sólo pueden ser explicadas por el ejercicio de una “personalidad jurídica embrionaria”,¹⁹⁶ cuya evolución más clara es el POP y las relaciones jurídicas que pasaron a fundarse en él.

La complejidad de los objetivos del TAs no corresponde a la estructura de la cual se dotó. En efecto, las instituciones del Mercosur son más flexibles que las de varias organizaciones internacionales que pretenden apenas la realización de una simple cooperación entre Estados. Esto no se debe al TAs y sí a la dinámica instaurada por los Estados para ejecutar sus cláusulas.

¹⁹⁴ Véase, por ejemplo, Toledo Silva, *Mercosul e personalidade...*, o. cit., p. 5.

¹⁹⁵ En realidad, “según la teoría general del reconocimiento, la conclusión de un acuerdo internacional no garantiza el reconocimiento, aun cuando el acto no es acompañado de ninguna reserva a ese propósito” (Jean Groux y Philippe Manin, *Les Communautés européennes dans l'ordre international*, Luxemburgo, OPOCE, 1984, p. 22).

¹⁹⁶ La expresión fue utilizada por Joël Rideau en relación con la personalidad jurídica de la Unión Europea: “parece muy difícil, en la fase actual, llegar a otra conclusión que no sea la de la existencia de una personalidad embrionaria de la Unión Europea. La evolución dependerá esencialmente de la efectividad de su acción, ella misma condicionada por la capacidad de los Estados de definir posiciones comunes y de decidir acciones comunes” (*Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, París, LGDJ, 1996, p. 231). Para conocer las diferentes tesis que animan el debate sobre la personalidad jurídica de la UE, véase Antonio Tizzano, o. cit., pp. 11-40; y Emmanuelle Bribosia, Anne Weyembergh, “La personnalité juridique de l'Union européenne”, o. cit.

2.

La dinámica de un simple entendimiento entre Estados

El funcionamiento de las instituciones de la integración se apoya en una dinámica diferente de la que caracteriza a las instituciones del Estado. Es el caso del sistema institucional europeo, en el cual existe una marcada disociación entre el órgano y la función: ningún órgano posee una función exclusiva, ninguna función es ejercida por un solo órgano. Ello explica la necesidad de analizar sucesivamente su estructura orgánica y su organización funcional.¹⁹⁷

Sin embargo, si la dinámica institucional del Mercosur se distancia del modelo del Estado, al contrario de Europa, ella está apoyada en la dinámica de sus propios Estados. Después de la presentación de la estructura orgánica perfeccionada por la Conferencia Intergubernamental de Ouro Preto, prevista por el TAs (sección 1), se identificará la peculiar organización funcional del Mercosur (sección 2).

¹⁹⁷ Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 1997, p. 107.

SECCIÓN 1

La estructura orgánica

De acuerdo con las disposiciones del TAs, los Estados miembros debían llegar a una estructura institucional definitiva del Mercosur antes de que el mercado común fuese implementado. Para ello, una Conferencia Intergubernamental (CIG) había de tener lugar en junio de 1994.¹⁹⁸ En realidad esta conferencia ocurrió en diciembre de 1994, con el nombre de *Reunión de Ouro Preto*.

Se construyó una estructura institucional permanente (§ 1.º) que preserva, no obstante, en el reparto de poderes entre los Estados miembros y las instituciones comunes, el estricto respeto a la intergubernamentalidad (§ 2.º).

§ 1.º La adopción de una estructura institucional permanente

En el seno de la CIG, se confrontaron diferentes percepciones sobre la integración (I). El cuadro orgánico definitivo trae pocas innovaciones en relación con la estructura provisoria tejida en Asunción (II).

I. Las diferentes visiones de la integración

A fin de preparar la CIG, un *Grupo ad hoc sobre los aspectos institucionales* fue creado, el 22 de abril de 1993, como órgano subordinado al GMC.¹⁹⁹ Fue en esta época que en Europa la integración tomó la forma de Unión Europea, erguida sobre tres pilares distintos —el primero de ellos, las Comunidades Europeas—, y que la Unión Económica y Monetaria fue instituida para implantar la moneda única europea. La *tecnología* de la integración europea avanzaba, así, a grandes pasos.

En el Mercosur, el debate capitaneado por el Grupo *ad hoc* no sacó provecho de las ideas suscitadas por este salto del Viejo Continente en dirección a una unión

¹⁹⁸ Calendario de Las Leñas, Dec. CMC 1/92, en *BILA*, n.º 6, julio-setiembre de 1992. Este calendario presenta un proyecto muy ambicioso, varias veces criticado por ser inejecutable, y fue efectivamente postergado innumerables veces por los Estados miembros.

¹⁹⁹ Res. GMC 7/93, en *BILA*, n.º 9. Este grupo *ad hoc* se componía de diplomáticos y la participación de la sociedad civil de los Estados miembros estaba integralmente ausente.

más profunda, inclusive en el plano político. En efecto, estas reuniones se vieron perseguidas por el fantasma de la vieja oposición entre los adeptos de la supranacionalidad y los defensores de la intergubernamentalidad.

Varios instrumentos inspirados en el Tratado de Roma fueron propuestos por las delegaciones nacionales, excepto la delegación brasilera. Los Estados miembros pudieron así confrontar sus diferentes percepciones de la evolución institucional del Mercosur. En un primer momento, es preciso retener lo esencial del contenido de los documentos presentados por las delegaciones en los trabajos preparatorios del Grupo *ad hoc* (A).²⁰⁰ A continuación, nótese que la posición brasilera, impuesta al final sobre las demás, merece un análisis específico (B).

A. LOS TRABAJOS PREPARATORIOS

En lo que respecta al balance del funcionamiento de los órganos del período de transición, Argentina indicó las dificultades encontradas por la SAM, cuyas tareas, por falta de estructura adecuada, fueron generalmente ejecutadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada país. Al señalar también la falta de homogeneidad y coordinación dentro de los grupos de trabajo, los representantes argentinos concluyeron que las instituciones del período transitorio no estaban adaptadas al actual estadio de integración del Mercosur.

Por el contrario, Brasil consideró que, a pesar de la complejidad de las tareas y de las dificultades, tales como la falta de infraestructura y de comunicación suficientes, la dinámica institucional fue satisfactoria a lo largo del período de transición.

Paraguay, por su parte, se conformó con indicar que el GMC tuvo una acción decisiva y reiteró la crítica argentina relativa a la SAM. Uruguay, finalmente, consideró

²⁰⁰ Según Deisy Ventura, *A ordem jurídica do Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996, pp. 49-50. Para las versiones integrales de estos documentos, véase António Boggiano, "Hacia el desarrollo comunitario del Mercosur desde la experiencia de la UE", en *O Mercosul e a União Européia*, Coimbra, Faculdade de Direito, 1994, pp. 63-76. Véanse también las actas de las reuniones del grupo *ad hoc* sobre los aspectos institucionales: 1.ª reunión del 14-15 de junio de 1993, en Brasilia (*BILA*, n.º 10); 11.ª reunión, del 9-10 de setiembre de 1993, en Montevideo (*BILA*, n.º 11, de octubre-diciembre de 1993, p. 103); 4.ª reunión, del 28-29 de setiembre de 1994 en Brasilia, y 5.ª reunión, del 12-13 de octubre de 1994, en Montevideo (*BILA*, n.º 15, octubre-diciembre de 1994, pp. 90-94).

que, si bien era adecuada al período de transición, la estructura del TAs debía completarse, teniendo en cuenta las nuevas necesidades del proceso de integración.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica de esa estructura institucional definitiva, Argentina argumentó que un órgano intergubernamental debería representar los intereses nacionales, mientras que un órgano independiente de los gobiernos debería representar los intereses comunitarios. Al tener funciones distintas, estos órganos no deberían estar subordinados entre sí. Una fusión entre el CMC y el GMC formaría un nuevo Consejo, después de la creación de un nuevo Grupo, esta vez independiente. Los actuales grupos de trabajo cederían su lugar a Comisiones Técnicas. Las funciones de la SAM serían ampliadas. Se crearían un Parlamento del Mercosur y un Foro de Consulta Económica y Social.

En la perspectiva de Paraguay, la naturaleza intergubernamental debería subsistir para funciones ejecutivas y decisorias, pero un órgano jurisdiccional supranacional debería ser incorporado a la estructura definitiva del Mercosur. Los grupos de trabajo, por su parte, serían sustituidos por direcciones generales.

Brasil consideró que la naturaleza intergubernamental, así como los órganos ya existentes, deberían subsistir, aunque el Mercosur fuese dotado de una personalidad jurídica internacional. Nuevos grupos de trabajo deberían ser creados en nuevas áreas. Los grupos de trabajo actuales serían transformados en comisiones de gestión temática, de carácter evidentemente intergubernamental.

También favorable a la atribución de una personalidad jurídica internacional al Mercosur, Uruguay deseó mantener los principios de gradualidad y flexibilidad. Propuso la ampliación de las competencias de la SAM y la creación de un tribunal independiente o Corte de Justicia.

En cuanto a si el Mercosur debía o no poseer un ordenamiento jurídico autónomo, Argentina fue de la opinión de que el derecho comunitario habría de primar sobre el derecho interno, dotado igualmente de una aplicabilidad inmediata. Las normas deberían ser jerarquizadas bajo la forma de un sistema. En igual sentido, Paraguay se mostró favorable a la aplicabilidad inmediata de las normas comunes, en particular de las resoluciones del GMC.

Uruguay también propuso el reconocimiento de carácter coercitivo para las normas comunes, a través de la aplicación inmediata y de la primacía del derecho comunitario sobre los ordenamientos nacionales. Brasil, sin embargo, propuso que

se mantuviera la exigencia de incorporación de las decisiones de los órganos del Mercosur en los ordenamientos internos, de acuerdo con cada proceso nacional de *internalización*. Además, consideró que los Estados deberían ser obligados a notificar a la SAM sobre la adopción de las medidas nacionales de incorporación, dejando claro que las reglas del Mercosur sólo podrían entrar en vigencia después de su ratificación por los cuatro Estados miembros.

Respecto al sistema de toma de decisiones, solamente Argentina admitió la posibilidad de adopción del voto por mayoría calificada o mayoría simple. Los demás socios propusieron simplemente el mantenimiento del consenso, al tiempo que Brasil no se manifestó sobre la necesidad de la presencia de todos los Estados parte.

En lo que se refiere al sistema de solución de controversias, Argentina propuso la evolución del sistema provisorio para una Corte Arbitral, encargada de interpretar el derecho comunitario a pedido de las instituciones de los Estados miembros o de las jurisdicciones nacionales. Brasil prefirió el mantenimiento puro y simple del sistema transitorio. Paraguay, por otro lado, propuso la sustitución del Protocolo de Brasilia por un Tribunal de Justicia que garantizase la interpretación uniforme de las normas comunitarias. En el mismo sentido, Uruguay sugirió, con el fin de garantizar una uniformidad de interpretación del tratado y el control de legalidad, la creación de un tribunal independiente o de una Corte de Justicia, a los cuales podrían tener acceso los Estados y los particulares.

Tomando específicamente las propuestas argentinas, claramente inspiradas en el derecho europeo, se destacan cuatro innovaciones.

En primer lugar, la delegación argentina deseaba la constitución de un ordenamiento jurídico autónomo para el Mercosur, gracias a la consagración de los principios de primacía del derecho comunitario sobre los derechos nacionales y de la aplicación inmediata del derecho derivado. Paraguay y Uruguay compartían esta idea, y agregaban la propuesta de crear un órgano de tipo jurisdiccional, encargado del control de la uniformidad de interpretación del derecho derivado del Mercosur. Sin embargo, ninguna delegación propuso la creación de un órgano supranacional de aplicación del derecho de la integración.

En segundo lugar, a pesar de no haber empleado la expresión *supranacionalidad*, la delegación argentina vislumbraba un nuevo *Grupo Mercosur*,

muy próximo a las características de la Comisión Europea, que representaría el interés comunitario y estaría dotado de instrumentos para garantizar su respeto. Además, contaría con cuatro especialistas de gran prestigio y notorio saber en el área de la integración, nombrados para un mandato de dos años, que ejercerían sus funciones con total independencia de los Estados miembros y estarían obligados a residir permanentemente en la ciudad en que se constituyera la sede de ese órgano. Ahí se observan los principales rasgos de la Comisión Europea: la búsqueda del interés colectivo, la independencia, el carácter permanente y el perfil de órgano ejecutivo dotado de poderes autónomos.²⁰¹

En tercer lugar, los delegados argentinos propusieron la adopción de una mayoría calificada o mayoría simple para los procesos decisorios, según la materia en discusión. De hecho, parece claro que cuanto más una entidad se distancia del consenso, que preserva integralmente las voluntades nacionales, más cerca se llega de una verdadera voluntad colectiva.

Finalmente, Argentina se mostró favorable a la creación de un Parlamento para el Mercosur, con poder de iniciativa, y de un órgano de representación de los empresarios, consumidores y trabajadores. Este último, llamado Foro Consultivo Económico y Social, fue en realidad la única propuesta entre las mencionadas, mantenida por el Protocolo de Ouro Preto. Argentina no contó con ningún tipo de apoyo de los socios sobre el órgano ejecutivo y la ponderación de los votos.

Las propuestas de Paraguay y Uruguay parecían privilegiar la aplicación de normas comunes, que debería ser efectiva y uniforme en todos los Estados miembros, por medio de una instancia de tipo jurisdiccional y de un ordenamiento jurídico autónomo. De cualquier manera, ellos no eran favorables al *modelo institucional europeo*, pues se transferirían ciertas competencias de los Estados para un órgano supranacional de tipo ejecutivo. Dicho de otra manera, para estos dos países sería necesario garantizar la aplicación correcta y sobre todo uniforme de

²⁰¹ Véanse arts. 155 y 157, inciso 2, TCE. Estas características, en general atribuidas a la Comisión, no son consensuadas en la doctrina, en especial en lo que se refiere al perfil del órgano ejecutivo, ya que existe, de hecho, una dualidad de ejecutivos dentro de la CE (Comisión y Consejo). Además, en el contexto del debate sobre la reforma de las instituciones comunitarias, “algunos tienen bastante apuro en ver desaparecer a la Comisión, en nombre de la lucha contra la tecnocracia” (Jean-Victor Louis, “La réforme des institutions de l’UE. Schéma pour une réflexion”, en *RMUE*, n.º 443, diciembre de 2000, pp. 681-685). Para una crítica del funcionamiento de la Comisión Europea, véase Marco Becht, Mathias Dewatripont y Philippe Weil, “Commission impossible”, en *Le nouveau modèle européen*, vol. I, Bruselas, IEE, 2000, pp. 79-87.

aquello que fue acordado de modo intergubernamental y consensual. Es comprensible que los pequeños países sean reticentes a hacer concesiones relativas a la ponderación de votos y a la transferencia de competencias estatales, dado el desequilibrio económico entre, por un lado, Argentina y Brasil y, por otro, Paraguay y Uruguay.²⁰²

Brasil pudo, finalmente, imponer su visión de integración económica gracias al poder de veto, formal y real del cual dispone. Visto desde Brasilia, el Mercosur es una creación *sui generis* que por sobre todo no debe *copiar* el *modelo europeo* de integración.

B. LA VISIÓN BRASILEIRA DEL MERCOSUR

La posición sostenida por Brasil en Ouro Preto puede ser resumida con la siguiente fórmula: “la forma sigue a la función, y no al revés”.²⁰³ Este *funcionalismo* no tiene ninguna relación con el de los *padres fundadores* de las Comunidades Europeas.²⁰⁴ Por el contrario, supone que el grado de compromiso de los Estados a través de las instituciones comunes debe ser la expresión fiel del estadio actual de la integración. De este modo, no se pueden crear instituciones con la esperanza de que sean capaces de generar las condiciones favorables al progreso de la integración; es el avance concreto y real de la integración lo que debe engendrar instituciones más sólidas.²⁰⁵

²⁰² Véase el informe de Lincoln Bizzozero y Sergio Abreu, *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, Documento de divulgación n.º 8, Buenos Aires, INTAL, julio de 2000.

²⁰³ Expresión del embajador brasileño Rubens Barbosa, “O Mercosul e suas instituições”, en *BILA*, n.º 14, julio-setiembre de 1994, p. 1.

²⁰⁴ Luego de la Segunda Guerra Mundial, “en el campo de los partidarios de la integración europea, dos tendencias se enfrentaban: los *institucionalistas*, que preconizaban comenzar por la cima, elaborando una constitución federal, instituyendo un parlamento y un gobierno europeos, y los *funcionalistas*, para quienes era preciso comenzar por la base, desarrollando la cooperación en ciertos sectores limitados, y creando de este modo una solidaridad de hecho que podría enseguida ser extendida” (Marianne Dony, *Droit de la Communauté et de l'Union européenne*, Bruselas, ULB, 2001, p. 8).

²⁰⁵ Paradójicamente, durante el año de la CIG (1994), importantes figuras de la diplomacia brasileña se mostraron críticas en relación con el marco institucional del período de transición. Se puede citar el ejemplo del embajador Marcos de Azambuja, que afirmó: “venimos trabajando, hasta ahora, apenas a través de los canales habituales, sin dotarnos de aquellas agencias, órganos o consejos capaces de gerenciar este vasto e intrincado proceso de la perspectiva, no de cada uno de los socios, sino a la luz del interés de la sociedad de los dos”, “O relacionamento Brasil-Argentina: de rivais a sócios”, en *Temas de Política Externa*, vol. II, San Pablo, Paz e Terra, 1994, pp. 65-71 (70).

Este *neofuncionalismo tropical* expresa la oposición brasilera, a veces feroz, a las críticas y propuestas fundadas en la experiencia europea.²⁰⁶ He aquí una expresión de esta actitud, desprovista de cualquier ambigüedad: “Los países miembros [del Mercosur] no tienen por meta la construcción de una bella catedral gótica comunitaria por el simple mérito estético de una idea integracionista. Tampoco desean intentar una simple repetición mimética de modelos aparentemente bien realizados en otras experiencias del mismo género, como si la historia debiese perpetuarse por ‘ósmosis’ intercontinental”. Y aún: “Los métodos deben adaptarse a los fines deseados y no buscar ajustar la realidad en el molde conceptual de organizaciones ideales preconcebidas, aunque para ello los ‘mercócratas’ deban, por mucho tiempo todavía, contentarse con trabajar entre paredes de barro intergubernamentales en vez de instalarse en un palacio de vidrio supranacional”.²⁰⁷

Tal razonamiento sirve en la práctica, para justificar la búsqueda del provecho máximo a partir del compromiso mínimo. De hecho, Brasil nunca escondió el pluralismo de su política exterior, más precisamente de su política comercial muy diversificada, de la cual el Mercosur es apenas una ramificación.²⁰⁸ Si la importancia del bloque en el plano retórico es verdaderamente notable,²⁰⁹ Brasil demuestra, sin embargo, un pequeño compromiso para con él, sobre todo en el plano económico,²¹⁰

²⁰⁶ El propósito brasilero en aquella época era bastante rígido: “la mera mención de la inejecutabilidad de los plazos del cronograma de Las Leñas provocaba en los negociadores brasileros la más desleal reacción: la de identificar el interlocutor como un combatiente contra el Mercosur o, peor aún, un defensor del proteccionismo a los mercados locales” (Ricardo Seitenfus, *Para uma nova política externa brasileira*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1994, p. 106).

²⁰⁷ Conforme Paulo Roberto de Almeida, diplomático e intelectual que influyó en la posición brasilera en la época de la CIG, *Le Mercosud. Un marché commun pour l’Amérique du Sud*, Paris, L’Harmattan, 2000, p. 79.

²⁰⁸ Véase, entre otros, Luiz Felipe Lampreia, *Diplomacia brasileira. Palavras, contextos e razões*, Río de Janeiro, Lacerda, 1999.

²⁰⁹ Como ya se tuvo ocasión de señalar, el Mercosur es un elemento crucial de la política exterior de sus socios desde 1991. En este sentido, la posición brasilera consiste, en teoría, en decir que “la elección de crear el Mercosur es probablemente la decisión política más importante en cerca de 180 años de independencia. Es una elección verdaderamente estratégica, ya que envuelve la política y la economía nacionales, así como la propia sociedad, en un raro consenso sobre la reducción de la soberanía del Estado” (Paulo Roberto de Almeida, *Le Mercosud...*, o. cit., p. 79).

²¹⁰ Entre otros episodios como mínimo incómodos, Brasil tuvo que pedir disculpas a los socios del Mercosur, especialmente a la Argentina, cuando el gobierno olvidó proceder a la exclusión de esos socios del campo de aplicación de un acto normativo (medida provisoria n.º 1.569/1997) que imponía cotas de importación en el sector automovilístico; véase Deisy Ventura, “O pífio gesto do governo”, en *Zero Hora*, Caderno de Economía, 13 de abril de 1997, p. 2.

ya que el Mercosur no debe representar un obstáculo a las vocaciones del *global trader* brasileño.²¹¹

La delegación brasileña estaba determinada desde el comienzo de las negociaciones a mantener el mayor margen de discrecionalidad posible, para que los gobiernos nacionales pudiesen adaptarse a las circunstancias de las coyunturas económicas nacionales e internacionales recurriendo a las herramientas tradicionales de la diplomacia para hacer avanzar (o no) una integración visiblemente *à la carte*.²¹²

Además, el debate fue marcado por la referencia al *Pacto Andino*, presentado como una copia del modelo europeo.²¹³ El fracaso de la integración andina se debería, por lo tanto, a la rigidez del modelo adoptado y el éxito del Mercosur sólo se alcanzaría gracias a la flexibilidad y la maleabilidad institucional.

II. La estructura “definitiva” del Mercosur

El POP, firmado el 17 de diciembre de 1994, refleja la preponderancia de la posición brasileña, garantizando el mantenimiento de la estructura maleable del período de transición. Trae apenas algunas innovaciones. A las instituciones con poder de decisión creadas por el TAs, agrega la *Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)*, cuyo principal objetivo es promover una política comercial común. En

²¹¹ René-Jean Dupuy, al tratar sobre las relaciones de los Estados Unidos con el resto de las Américas, subraya que “la creación de un grupo de Estados se enfrenta, aun resueltos los problemas institucionales, con dificultades considerables cuando uno de los países miembros tiene un poder económico capaz de impedir a cualquier otro compararse con él. Instituciones supraestatales deberían poder, como sea, garantizar la igualdad entre las colectividades que son miembros de esa unidad. Pero el surgimiento de un auténtico súper-Estado supondría, de parte del Estado económicamente más fuerte, un haraquiri que nada permite prever” (*Le nouveau panaméricanisme*, París, Pedone, 1956, p. 246).

²¹² Véase Deisy Ventura, “O Mercosul à la carte”, *Informativo Consulex*, n.º 34, Brasilia, 21 de agosto de 1995, p. 982.

²¹³ Para una comparación entre los Acuerdos de Cartagena y el Tratado de Roma, véase Gonzalo Ortiz de Zevallos, “Les Accords de Cartagena”, en *Du droit international au droit de l'intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos, 1987, pp. 843-869. Sobre el Pacto Andino, actual Grupo Andino, véanse Michel Carraud, *L'intégration des pays andins*, París, Economica, 1991; Allan Brewer-Carias, “Le droit communautaire: une expérience pour le processus d'intégration andine”, en *L'Union européenne dans un monde en transformation*, Bruselas, Comisión europea-ECSA, 1996, pp. 559-580; Héctor Maldonado Lira, *Treinta años de Integración andina: balance y perspectivas*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1999; Comunidad Andina, *Integración y supranacionalidad. Soberanía y derecho comunitario en los países andinos*, Lima, julio de 2001.

realidad, la CCM fue creada el 4 de agosto de 1994 por el Consejo Mercado Común, de modo que el POP no hizo más que reconocer su existencia.²¹⁴

Sin embargo, el POP instituye el *Foro Consultivo Económico y Social*, órgano de representación de los sectores económicos y sociales, que tiene por misión formular recomendaciones al GMC.

Además, el POP otorga personalidad jurídica al Mercosur, como ya fue mencionado, y trae precisiones sobre las características del conjunto del sistema institucional, del cual forman parte los órganos dotados de poder decisorio (A) y los órganos simplemente consultivos (B).

A. LOS ÓRGANOS DELIBERATIVOS

Los órganos con poder de decisión son el Consejo Mercado Común (1), el Grupo Mercado Común (2) y la Comisión de Comercio del Mercosur (3).

1. *El Consejo Mercado Común*

Según la forma como fue designado por el TAs, el CMC, con “capacidad decisoria” (artículo 2), continúa siendo “el órgano superior del Mercosur”. Conduce la política general del proceso de integración, tomando decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos definidos por el TAs y el establecimiento progresivo de un mercado común (artículo 3). La mención referida a “asegurar el cumplimiento de plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común”, que figura en el artículo 10 del TAs, no es retomada por el POP.

En virtud del artículo 8 el CMC posee varias atribuciones. Debe velar por la aplicación de las disposiciones del TAs, así como la de los demás acuerdos firmados en virtud de éste, definir políticas y adoptar acciones necesarias para el establecimiento del mercado común. Como titular de la personalidad jurídica del Mercosur, es el encargado de negociar y concluir acuerdos con los terceros Estados, grupos de países y organizaciones internacionales, tarea ésta que puede delegar en el GMC. Le corresponde pronunciarse sobre las propuestas del GMC, crear reuniones de ministros

²¹⁴ Dec. CMC 9/94, en *BILA*, n.º 14, julio-setiembre de 1994, p. 88.

y pronunciarse sobre los acuerdos que de ellas resulten, además de crear, modificar o suprimir órganos de la estructura del Mercosur. Compete también al Consejo interpretar el contenido y definir el campo de aplicación de sus decisiones. Finalmente, el CMC nombra al director de la SAM, adopta decisiones en materia financiera y presupuestaria y homologa el reglamento interno del GMC (artículo 8).

Al reunir a los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los Estados miembros (artículo 4), el CMC mantiene la composición originalmente prevista por el TAs. Sin embargo, los jefes de Estado deben participar de sus reuniones por lo menos una vez por semestre (artículo 6), a diferencia del artículo 11 del TAs, que preveía la participación de los presidentes apenas una vez por año. La invitación a otros ministros o autoridades del mismo nivel se mantiene admisible (artículo 7). El consenso con la presencia de todos los Estados miembros (artículo 37) se mantiene obligatorio para la toma de decisiones (artículo 9). Por otro lado, el POP avanza al tornar más precisa la terminología de los actos de las instituciones del Mercosur, lo que no hizo el TAs.

La Presidencia del Consejo, extendida en la práctica a la totalidad de los órganos del Mercosur, es ejercida alternadamente por cada Estado miembro en períodos de seis meses, siguiendo el orden alfabético de los nombres de los países (artículo 5). Los Ministerios de Relaciones Exteriores continúan encargados de coordinar las reuniones (artículo 7).²¹⁵

2. *El Grupo Mercado Común*

El GMC también tiene poder decisorio (artículo 2) y, en el mismo sentido del TAs, se mantiene como el órgano ejecutivo del Mercosur (artículo 10).

El POP confiere al Grupo numerosas atribuciones. Debe velar por la aplicación de las disposiciones del TAs y de los demás acuerdos concluidos en virtud de éste. Propone proyectos de decisión al CMC, toma las medidas necesarias para la ejecución de las decisiones tomadas por el CMC y formula los programas de trabajo para el establecimiento del mercado común. Puede, asimismo, crear, modificar o

²¹⁵ El funcionamiento del CMC obedece al *reglamento interno* del órgano, aprobado por la decisión CMC n.º 2/98.

suprimir órganos, como los subgrupos de trabajo y las reuniones especializadas. El Grupo debe manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueran sometidas por otros órganos. Puede conducir negociaciones, por delegación del Consejo, de acuerdos con terceros Estados, grupos de países y organizaciones internacionales; aprueba el presupuesto y las cuentas anuales de la SAM y adopta resoluciones en materia financiera y presupuestaria, conforme a la orientación del CMC. El GMC somete al CMC su reglamento interno, organiza las reuniones del CMC y elabora informes y estudios que le son solicitados; elige el director y supervisa la actividad de la SAM; aprueba los reglamentos internos de la CCM y del Foro Consultivo Económico y Social (artículo 14).

El GMC mantiene la composición prevista por el TAs. De este modo, cada Estado miembro indica cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos, entre los cuales deben estar obligatoriamente representados el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía o equivalente y el Banco Central (artículo 11). Se admite la convocatoria a representantes de otros órganos de la Administración Pública o de otra institución del Mercosur (artículo 12), pero la posibilidad de convocatoria de un representante del sector privado, prevista por el artículo 14 del TAs, dejó de existir.²¹⁶ El consenso con la presencia de todos los Estados miembros (artículo 37) continúa siendo obligatorio para la adopción de resoluciones (artículo 15). Los Ministerios de Relaciones Exteriores continúan encargados de la coordinación de las reuniones (artículo 11).

3. *La Comisión de Comercio del Mercosur*

Creada algunos meses antes de la CIG de Ouro Preto por una decisión del Consejo,²¹⁷ la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) también tiene de poder de decisión (artículo 2 del POP). Según el artículo 1 de la decisión que la creó, el Consejo decidió “crear la Comisión de Comercio del Mercosur, como órgano de carácter intergubernamental encargado de asistir al órgano ejecutivo del Mercosur

²¹⁶ El funcionamiento del órgano se rige por la resolución GMC n.º 4/91, reglamento interno del GMC.

²¹⁷ Por la ya citada decisión CMC 9/94.

[GMC], de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte para el funcionamiento de la Unión Aduanera, y de efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, el comercio intra-Mercosur y con terceros países”. Las reuniones de la Comisión serían coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados miembros (artículo 3 Dec. 09/94). La CCM debería comenzar sus actividades el 1.º de octubre de 1994 y reunirse al menos una vez por mes (artículo 4 Dec. 09/94).

El artículo 3 de la misma decisión aprueba un anexo intitulado “CMC: Estructura y Funcionamiento”, una especie de reglamento interno de la Comisión. El POP, en la mayoría de sus disposiciones, reproduce el contenido de esta decisión. Según el Protocolo, la CCM es guardiana de la política comercial común, principalmente para la implementación de la unión aduanera, y debe efectuar un seguimiento y revisar la política comercial tanto en el plano intra-Mercosur como en el plano externo (artículo 16).

Por esta razón, incumbe a la CCM velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial intrabloque y en relación con terceros Estados y organizaciones internacionales, y también por la aplicación de los acuerdos de libre comercio en vigor. La Comisión formula pareceres, a pedido de los Estados miembros, en cuanto a la aplicación del *Arancel Externo Común* (AEC) y de otros instrumentos de la política comercial común, y supervisa su aplicación en los Estados miembros. Puede realizar estudios y formular propuestas al GMC sobre la evolución de los instrumentos de la política comercial común y de la unión aduanera, y puede tomar decisiones sobre la gestión y la aplicación del AEC y de los instrumentos de política comercial común. La Comisión informa al GMC sobre la evolución y aplicación de los instrumentos de política externa común, como también sobre la situación de las demandas interpuestas por los Estados miembros y las decisiones de ellas resultantes. Formula proposiciones al GMC sobre la adopción de nuevas reglas o sobre la modificación de las reglas en vigor en materia comercial y aduanera, así como sobre la revisión del AEC en ítems específicos, inclusive para casos de nuevas actividades de producción. La CCM puede crear comités técnicos y dirigir y supervisar sus actividades; también adopta su propio reglamento interno y lo somete a la homologación del GMC (artículo 19).

La gran innovación del POP en relación con la decisión que instituyó la CCM reside en el artículo 21. Esta disposición le atribuye el conocimiento “de las reclamaciones presentadas por las secciones nacionales de la Comisión de Comercio del Mercosur, originadas por los Estados Parte o en demandas de particulares —personas físicas o jurídicas—, relacionadas con las situaciones previstas en los artículos 1 a 25 del Protocolo de Brasilia, cuando estuvieran dentro de su área de competencia”. Así, el POP confiere a la CCM un papel en la solución de los litigios comerciales entre los Estados miembros.

La CCM se compone de ocho miembros por país, cuatro titulares y cuatro alternos, nombrados por sus respectivos gobiernos (artículo 17). El consenso con la presencia de todos los Estados miembros (artículo 37) es obligatorio para la adopción de directivas (artículo 20). Los Ministerios de Relaciones Exteriores son los encargados de coordinar las reuniones de la Comisión (artículo 17).

Cabe resaltar la diferencia entre la Comisión de Comercio del Mercosur, tal como fue consagrada por el texto de Ouro Preto, y la Comisión Europea. Estas instituciones poseen en común apenas el nombre. La CCM no tiene ni poder de ejecución de medidas administrativas ni poder de sanción en relación con los Estados parte. Tratándose de un órgano de naturaleza típicamente intergubernamental, la CCM toma sus decisiones por consenso con la presencia de todos los Estados miembros. Está compuesta por funcionarios de los gobiernos nacionales, en la proporción de un miembro por país.

Excepto la SM, todas las instituciones, con poder decisorio o no, se organizan a partir de secciones nacionales. O sea, un grupo de funcionarios del gobierno reunidos bajo la forma de una delegación nacional, cuya composición es variable, debe representar al Estado en el seno de cada institución del Mercosur. Estos funcionarios deben preparar los *dossiers* antes de las negociaciones, acompañar las negociaciones y tomar las medidas conducentes a la aplicación en su territorio de las decisiones tomadas en el ámbito comunitario.

El Estado que ejerce la presidencia del Mercosur garantiza también la presidencia de todas las instituciones del Mercosur, y corresponde a la Sección Nacional de cada institución convocar a las reuniones de los órganos, fijar el orden del día y presidir sus sesiones. Estas actividades son, evidentemente, coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado que ejerce la presidencia.

Claro está que el desempeño de las instituciones depende directamente del perfil del gobierno del Estado que se encuentra en el ejercicio la presidencia, hecho que no escapó a las duras críticas de juristas que consideran el sistema ineficaz y costoso, por lo que proponen la creación de una secretaría permanente para cada órgano.²¹⁸ Sin embargo, la adopción de esta propuesta reduciría el inmenso margen de maniobra que poseen las carteras de Relaciones Exteriores.

A su vez, los órganos consultivos del Mercosur, incluso trayendo al proceso una legitimidad de otra naturaleza que la gubernamental, son constituidos de tal forma que ejercen una influencia mínima sobre los órganos deliberativos, los cuales pueden disponer de esas contribuciones *à la carte*.

B. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS O ADMINISTRATIVOS

Los órganos del Mercosur desprovistos de poder deliberativo, según el POP, son la Comisión Parlamentaria Conjunta (1), el Foro Consultivo Económico y Social (2) y la Secretaría Administrativa del Mercosur (3). El 6 de octubre de 2003 se creó la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, modificando la estructura institucional prevista en Ouro Preto (4). Entre los numerosos foros dependientes de las instituciones deliberativas, se destacan las reuniones de ministros y las reuniones especializadas (5).

1. *La Comisión Parlamentaria Conjunta*

La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) es el órgano de representación de los Parlamentos de los Estados miembros (artículo 22).²¹⁹ Mientras en el TAs

²¹⁸ Jorge Pérez Otermin, o. cit., p. 91. También critica la concentración de todas las informaciones en manos de la SAM, que no acompaña continuamente la actividad de los órganos. Véanse también Paulo Casella, *Mercosul: exigências e perspectivas*, San Pablo, LTr, 1996; Deisy Ventura, "Avaliação da estrutura institucional do Mercosul", en *Direito Comunitário do Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, pp. 101-104.

²¹⁹ El primer reglamento interno de la CPC fue aprobado el 6 de diciembre de 1991, en Montevideo; véase *BILA*, n.º 6, julio-setiembre de 1992, pp. 168-171. Luego fue sustituido por un nuevo reglamento interno, que se aprobó el 13 de diciembre de 1997, también en Montevideo; véase res. CPC n.º 2/1997. Para la historia del funcionamiento de la CPC véase Maria Cláudia Drummond, "A CPC: origem e história", en *Informativo Mercosul*, n.º 4, disponible en <www.camara.gov.br/mercosul>.

debería simplemente servir para “facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común”, el POP le atribuye nuevas tareas, aunque de modo impreciso.

En primer lugar, la CPC debe acelerar los procesos internos de los Estados miembros, destinados a la “entrada inmediata en vigor de las reglas derivadas de las instituciones del Mercosur” (artículo 25). Efectivamente, los procesos de incorporación de normas de fuente internacional son complejos en los ordenamientos jurídicos de todos los socios, por lo que serán tratados en un capítulo específico. Por ahora, cabe destacar que la aprobación por el Parlamento es requerida en los cuatro sistemas constitucionales. Sin embargo, todos ellos establecen un largo proceso de incorporación, en el cual intervienen varios actores y donde los Poderes Ejecutivos son los que ejercen el papel preponderante. La participación del Parlamento constituye sólo una etapa en el rito de incorporación.

El 6 octubre de 2003 se firmó un acuerdo interinstitucional entre el Consejo Mercado Común y la CPC, todavía no reglamentado y luego no implementado, por el cual se prevé un mecanismo de consulta del primero a la segunda, durante el proceso legislativo del Mercosur.²²⁰

En segundo lugar, la CPC “coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración” (artículo 25). Salvo mejor interpretación, las materias en las cuales se presenta la cuestión de la armonización de las normas internas no corresponden a los dominios esenciales del mercado común, para los cuales son imprescindibles las normas de origen comunitario. ¿Cómo el papel de los Poderes Legislativos puede ser secundario en la armonización de las legislaciones, si en principio a ellos compete la elaboración de las leyes internas?

Las instituciones del Mercosur —contrariamente a las instituciones europeas, que pueden adoptar directivas como instrumentos de armonización de las normas nacionales— no disponen de ninguna competencia o instrumento que permita

²²⁰ Este acuerdo es conocido como la *enmienda Alonso*, debido a la influencia del catedrático de Derecho Comunitario de la Universidad Complutense de Madrid, profesor Ricardo Alonso García, en la elaboración de su texto: “El Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta acuerdan: sentar las bases para un fructífero diálogo en virtud del cual, 1) el Consejo del Mercado Común asume el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados parte; 2) la Comisión Parlamentaria Conjunta asume el firme compromiso de impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa Mercosur, particularmente de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común sea el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta”.

hacerlo. O bien el papel de los legisladores es primordial en la armonización, o bien se confiere a instituciones comunitarias la atribución de editar *normas-parámetro*, a fin de armonizar los ordenamientos jurídicos nacionales.

Los miembros de la CPC son nombrados por los Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus respectivos procedimientos de designación de representantes (artículo 24), respetada la proporción de un representante por Estado miembro (artículo 23).

Para adoptar las *recomendaciones* que hace al Consejo, la CPC delibera por consenso, con la presencia de todos los Estados miembros (artículo 26).²²¹ Además, la CPC adopta *disposiciones* concernientes a materias relativas a su funcionamiento interno y *declaraciones* sobre las cuestiones políticas de la integración.

Es de esperarse que la función parlamentaria en el Mercosur se desarrolle en los próximos años. Desde los orígenes de la CPC, los parlamentarios plantearon la creación de un Parlamento para el Mercosur.²²² El plan de trabajo del Mercosur para 2004-2006 previó la creación del Parlamento del Mercosur.²²³ El 16 de diciembre de 2004, la decisión del Consejo n.º 49/04 volvió a tratar el tema, y otorgó a la CPC la atribución de elaborar un proyecto de creación de la nueva institución.²²⁴

²²¹ La facultad de enviar recomendaciones al Consejo fue objeto de una controversia dentro del Parlamento brasileiro, en la época de la ratificación del Protocolo de Ouro Preto. Según el texto del art. 26 del POP, la Comisión Parlamentaria Conjunta “presenta recomendaciones al Consejo por intermedio del Grupo”. Un grupo de parlamentarios recurrió a la Comisión de Constitución y Justicia del Senado federal, argumentando que el POP conferiría al Grupo un juicio sobre la admisibilidad de las recomendaciones de la CPC, lo que constituiría una violación del principio constitucional de independencia entre los poderes de la República, ya que el Grupo está conformado por miembros del Poder Ejecutivo. La Comisión del Senado respondió que el art. 26 no atribuía al Grupo tal poder de apreciación, en la medida en que el envío de la recomendación al Grupo se destina simplemente a permitir la inclusión del asunto en el orden del día de la reunión siguiente del Consejo, y de preparar el *dossier*. El POP puede, por lo tanto, ser aprobado sin reservas. Sobre este episodio, véase Maria Claudia Drummond, “As competências da CPC e seus vínculos com outros órgãos e instâncias do Mercosul: alternativas para seu fortalecimento”, en *Informativo Mercosul*, n.º 9, mayo-junio de 1998, pp. 10-16. En Brasil, la sección nacional de la CPC es regida por la resolución n.º 1/1996 del Congreso Nacional, disponible en www.camara.gov.br/mercosul.

²²² Véase la recopilación de todos los documentos de las instituciones del Mercosur sobre el tema, publicada junto a un excelente comentario de Adriana Dreyzin de Klor, en CPC, *Hacia el Parlamento del Mercosur*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2004.

²²³ Dec. CMC 26/03.

²²⁴ A través de esta norma, el Consejo decide: “Art. 1. Dar continuidade à criação do Parlamento do Mercosul, como órgão representativo dos povos dos Estados parte do Mercosul. O Parlamento do Mercosul reger-se-á pela normativa vigente do Mercosul e as disposições de seu Protocolo Constitutivo e integrará a estrutura institucional do Mercosul. Art. 2. Investir a Comissão Parlamentar Conjunta na qualidade de comissão

La creación del Parlamento aportaría muchos beneficios para el proceso de integración, aunque el desencanto de las poblaciones con la política, de manera general, y con el Poder Legislativo, en particular, arroje sobre esta iniciativa una polémica innecesaria. No queda duda de que un nuevo Parlamento tiene un costo financiero. Sin embargo, el control parlamentario y el involucramiento de la clase política en el proceso de integración pueden servir como un valioso instrumento de control de los gastos, no solamente financieros sino también simbólicos y políticos, que ya hace el Mercosur desde hace más de catorce años. Además, el Parlamento puede ser un importante instrumento para el desarrollo de los temas no comerciales de la integración, en particular en lo que se refiere a la ciudadanía y a los derechos humanos.

2. *El Foro Consultivo Económico y Social*

El FCES es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales (artículo 28), al que fue atribuida la función consultiva (artículo 29). En su composición debe respetar la proporción de un representante por Estado miembro (artículo 28). Las recomendaciones que hace al GMC son decididas por consenso, con presencia de todos los Estados miembros (artículo 29). Parece razonable suponer que su creación determinó el hecho de que el GMC haya perdido la facultad de invitar representantes del sector privado para sus reuniones. Sin embargo, se trata de una pérdida de influencia para el sector privado, ya que el FCES no dispone de poder decisorio y que la participación de sus representantes en los foros de negociación es escasa.

preparatória, para realizar todas as ações que sejam necessárias para a instalação do Parlamento do Mercosul. Esta instalação deverá efetivar-se antes de 31 de dezembro de 2006. A Comissão Parlamentar Conjunta elaborará um relatório de atividades, bem como o respectivo projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul para consideração do Conselho do Mercado Comum. Art. 3. A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul continuará desempenhando suas funções atuais até que se efetive a instalação do Parlamento do Mercosul. Art. 4. As Seções Nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta manterão seus respectivos Congressos informados da evolução das deliberações da Comissão à luz do artigo 2 da presente Decisão”.

3. *La Secretaría del Mercosur*

El POP, finalmente, hizo referencia a la Secretaría Administrativa Mercosur otorgándole un papel más importante del que poseía en el ámbito del TAs, a pesar de que su naturaleza se mantenga sin alteración. Todavía desprovista de poder de decisión, la SAM es el órgano permanente encargado de la documentación del bloque, y ofrece soporte burocrático para el conjunto de las instituciones (artículo 31).

Según lo establece el POP, también es su función guardar los archivos oficiales del Mercosur, publicar y divulgar las decisiones adoptadas, realizar en conjunto con los Estados miembros la traducción auténtica en lengua española y portuguesa de todos los documentos concernientes a las instituciones del Mercosur y editar el Boletín Oficial del Mercosur.²²⁵ Ella se encarga de organizar las reuniones del CMC, del GMC y de la CCM y, en lo posible, las de las otras instituciones cuando se realicen en Montevideo, lugar de su sede (artículo 31). Cuando las reuniones ocurran fuera del lugar de su sede permanente, deberá prestar auxilio al Estado encargado de la reunión (artículo 32, I, II y III).

La Secretaría debe informar regularmente a los Estados miembros de las medidas adoptadas en cada país, para la incorporación de las reglas de derecho derivado en los ordenamientos jurídicos nacionales. Debe registrar las listas nacionales de los árbitros y expertos vinculados al Protocolo de Brasilia para solución de controversias. También debe asumir otros encargos que le sean solicitados por el CMC, el GMC o la CCM. La SAM elabora su proyecto de presupuesto y lo ejecuta, una vez aprobado por el GMC, presentándole anualmente la rendición de cuentas y los informes de sus actividades (artículo 32, IV a VIII). La resolución del GMC n.º 06/04 establece la normativa general aplicable a los funcionarios de la Secretaría.²²⁶

²²⁵ Se trata del *Boletim Oficial do Mercosul - Boletín Oficial del Mercosur*, cuyo primer ejemplar fue publicado en 1997, véase <www.mercosur.org.uy>. Hasta el surgimiento de este boletín, la única publicación oficial que difundía las normas y las actas relativas al Mercosur era el *Boletim de Integração Latino-Americana, BILA*, editado por el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileiro, disponible en <www.mre.gov.br/siteunir/publicacao/>.

²²⁶ Deroga la resolución del GMC n.º 42/97.

A partir de la decisión 30/02 del CMC,²²⁷ la Secretaría Administrativa del Mercosur pasó a denominarse *Secretaría del Mercosur*, transformándose en una secretaría técnica,²²⁸ con un Sector de Asesoría Técnica integrado por cuatro consultores especializados en las áreas de derecho y economía.²²⁹

Según el anexo I de la decisión CMC n.º 30/02, el SAT tiene como funciones el apoyo técnico a los órganos del Mercosur, tanto en el ámbito intrabloque como en el marco de las relaciones externas del Mercosur. Para dicha tarea, el SAT puede elaborar documentos de trabajo y acompañar reuniones compilando informaciones y propuestas, así como realizar relevamientos de antecedentes del tratamiento del tema en el ámbito del Mercosur y en otros foros internacionales.

El SAT también tiene como función el diagnóstico del proceso de integración. Para ello realiza informes semestrales sobre la evolución de éste, analizando variables relevantes que afectan al proceso de integración y el acompañamiento de los compromisos asumidos en el ámbito o por el Mercosur. También, desde una perspectiva común, estos informes deberán identificar eventuales carencias, lagunas normativas y dificultades puntuales del proceso de integración, o temas de interés común, a fin de proponer, según una perspectiva regional, cursos acción a los órganos decisorios del Mercosur.

²²⁷ Mercosur/CMC/DEC n.º 30/02. En su segundo párrafo, el considerando establece que “la conformación de un órgano con amplia capacidad operacional, apto para generar un efectivo espacio de reflexión sobre el proceso de integración, se dará de forma gradual, a la luz de la evolución de este proceso y de los recursos humanos y materiales disponibles, mediante la progresiva transformación de la Secretaría Administrativa del Mercosur en una Secretaría Técnica” (*Boletín Oficial del Mercosur*, n.º 23, octubre-diciembre de 2002, p. 114).

²²⁸ La resolución GMC n.º 01/03 establece la nueva estructura organizativa de la Secretaría del Mercosur.

²²⁹ El anexo II de la decisión CMC n.º 30/02 establece las “Normas para Selección y Contratación de los consultores técnicos”. En su art. 1.º determina que “los cargos de consultores técnicos serán cubiertos por un nacional de cada Estado parte, nombrado exclusivamente en función de su competencia y capacitación técnica en una de las siguientes especialidades: i) derecho internacional (2 consultores) y ii) economía internacional (2 consultores). Según el art. 2, “los candidatos, que deberán tener formación académica de nivel superior en las áreas de derecho, economía o relaciones internacionales, serán seleccionados mediante la realización de concurso de antecedentes y pruebas, específico para cada especialidad, organizado por una comisión de selección que definirá la forma de su realización. La comisión será integrada por un representante designado por cada Estado parte y por el director”. El art. 4 prevé la designación de los seleccionados por parte del Consejo Mercado Común por un plazo de 3 años, renovables por períodos idénticos, por consenso de los Estados parte, previa consulta al director de la SM. Por la decisión CMC n.º 13/03, se designaron los siguientes consultores técnicos: en el área de derecho, a los Dres. Alejandro Perotti (Argentina) y Deisy de Freitas Lima Ventura (Brasil) y, en el área de economía, al Lic. Oskar Stark Robledo (Paraguay) y al Dr. Marcel Vaillant Alcalde (Uruguay) (*Boletín Oficial del Mercosur*, n.º 25, abril-junio de 2003, p. 19).

También lleva a cabo estudios puntuales sobre temas de interés del Mercosur, e incluso sobre otros procesos de integración cuyo programa, previa consulta al director de la Secretaría del Mercosur, será aprobado anualmente por el CMC, el cual a su vez podrá en cualquier momento proponer la inclusión de nuevos estudios. Su implementación estará condicionada a la disponibilidad de medios humanos y materiales.

Por último, el SAT tiene a cargo el análisis previo a las reuniones de los órganos decisorios del Mercosur, de los proyectos de normas elaborados por los diferentes órganos técnicos, con el propósito de analizar la adecuación a la normativa del Mercosur e identificar eventuales incompatibilidades con normas ya aprobadas o con las negociaciones en curso.

Sería prematuro evaluar la repercusión que la creación del SAT producirá sobre la estructura institucional del Mercosur. Del texto de la decisión CMC n.º 30/02 se extrae sin dificultades que él sería el alma de la nueva Secretaría, identificando y diseminando una perspectiva común de la integración regional, a fin de afirmar paulatinamente y por persuasión una noción de voluntad colectiva inédita en el bloque. La rama jurídica del SAT tiene vocación, del mismo modo, de aminorar la inquietante precariedad técnica de las normas del bloque.

Sin embargo, a medida que avanza el trabajo de la nueva Secretaría, avanzan igualmente las fuertes resistencias de las burocracias nacionales a la creación de un nuevo actor. Por un lado, la voluntad colectiva no es la suma de las voluntades nacionales —que no raras veces acaba en inercia por la simple neutralización de los opuestos—, sino que constituye un quinto elemento con el cual los Estados parte no están habituados a lidiar. Por otro lado, un órgano técnico confiable no puede sufrir injerencias políticas de ningún actor del proceso. Entre abundantes razones para esto es evidente que, al ser distintos los intereses en juego, una perspectiva regional jamás podrá dejar a todos contentos en sus demandas inmediatas. Lo que está en vista es un proyecto colectivo de largo plazo.

A la corta o a la larga, sin embargo, se espera que las continuidades mentales que mantienen al Mercosur como un proceso exclusivamente político, frenado por la discrecionalidad absoluta de los Estados parte, sean derrotadas por el tiempo, que traerá nuevas generaciones de decisores capaces de discernir la clave del éxito de un proceso integracionista: *expertise* (preparación técnica de las decisiones), derecho

(garantías de cumplimiento de los compromisos entre los Estados y en favor de los individuos) y pertenencia (transparencia y legitimidad democrática de las decisiones).

4. *La Comisión de Representantes Permanentes*

A través de la decisión CMC 11/03, el Consejo creó la Comisión de Representantes Permanentes, CRPM, que está integrada por representantes permanentes de los cuatro Estados parte y un presidente.

Según el artículo 4 de la referida decisión, la CRPM tiene las siguientes atribuciones: “asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Tempore del Mercosur, en todas las actividades que le sean requeridas por cualquiera de éstos; presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración del Mercosur, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común; afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el Mercosur, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del Mercosur”.

Es importante aclarar que, en el plan de sus atribuciones, la CRPM del Mercosur no tiene semejanza con el Comité de Representantes Permanentes de la Comunidad Europea (Coreper). Mientras que la primera, con una modestísima estructura, ejerce una iniciativa propositiva y un papel de articulación interinstitucional, el segundo constituye un ámbito negociador por el cual pasan todos los temas sometidos al Consejo de la Unión Europea y que integra, con claro protagonismo, su sistema de toma de decisiones.²³⁰

El presidente de la CRPM es designado por el CMC a propuesta de los presidentes de los Estados parte, y además de ser nacional de uno de ellos deberá ser una personalidad política destacada.²³¹ Ejerce sus funciones por un período de dos años, que podrá extenderse por un año más si el CMC así lo decide. En el ejercicio de su función, sus prerrogativas son las que se conceden a los jefes de misión de

²³⁰ Véase la referencia al Coreper en la p. 292 y s.

²³¹ Por medio de la decisión n.º 14/03, el Consejo designó presidente de la Comisión de Representantes Permanentes al Dr. Eduardo Duhalde, ex presidente de la República Argentina.

representaciones que actúan ante organismos internacionales. Además de presidir los trabajos de la CRPM, puede representar al Mercosur en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales, así como participar de las reuniones del CMC y de las reuniones de ministros del Mercosur.

El país cuyo nacional ejerce la Presidencia de la CRPM debe hacerse cargo los gastos de funcionamiento del órgano.²³² El funcionamiento de la CRPM se rige por la decisión n.º 03/04 del Consejo.

5. *Las reuniones de ministros y las reuniones especializadas*

En cuanto a las reuniones de ministros y las reuniones especializadas, así como en relación con la CCM, el POP apenas reconoce su existencia. De hecho, las primeras reuniones fueron creadas por la decisión 05/91 del Consejo a partir de una propuesta del Grupo.

Según el artículo 1 de ese acto normativo, el Consejo decide “promover Reuniones de Ministros o de funcionarios de jerarquías equivalentes, en las que participarán solamente los representantes de los Estados parte para el tratamiento de los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, en sus respectivas áreas de competencia”. Conforme al artículo 2, el GMC “participará de las mismas, por lo menos con un representante [de la Sección Nacional] del país sede de la reunión”. Los artículos 3 y 4 prevén que las actas que contienen las conclusiones de las reuniones serán remitidas al GMC, y que todos los acuerdos concluidos en el ámbito de la reunión y fundados en el TAs serán sometidos al análisis y la aprobación del Consejo.

En lo que respecta a las *reuniones especializadas*, éstas fueron creadas por la decisión 09/91 del Consejo, también propuesta por el GMC. Más sucinta que la anterior, tal norma se limita a considerar la posibilidad de la creación de “Reuniones Especializadas de las que participarán los Estados Parte para el tratamiento de temas vinculados al Tratado de Asunción” (artículo 1) y la posibilidad de participación del GMC (artículo 2).

Tres años después del TAs y de las decisiones citadas, el POP mantiene pocas y genéricas disposiciones sobre la materia, y determina apenas que las reuniones de

²³² Mercosur/IV CMC EXT/DEC n.º 15/03.

ministros serán creadas por el Consejo (artículo 8 VI) y que podrán someter proyectos de acuerdos al CMC a través del GMC, como ya prevén las decisiones que datan de 1991. Las reuniones especializadas son instituidas por el GMC (artículo 14 V) y pueden presentarle propuestas o recomendaciones (artículo 14 VI). En el reglamento interno de cada reunión se pueden hallar más precisiones.

De una manera general, tales reuniones congregan autoridades ministeriales del área de competencia estatal en cuestión. La toma de decisiones se efectúa por consenso en presencia de todos los Estados miembros. La Sección Nacional del país que preside las instituciones es la encargada de organizar las reuniones. Hasta el presente, se cuentan doce reuniones de ministros y ocho reuniones especializadas.²³³

El carácter definitivo de esta estructura, esbozada en Ouro Preto, se revela bastante precario. Según el artículo 47 del propio POP, “los Estados Parte convocarán, cuando lo juzguen oportuno, a una conferencia diplomática con el objetivo de revisar la estructura institucional del Mercosur establecida por el presente Protocolo, así como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos”. Esta cláusula de revisión permite, por lo tanto, a los socios modificar sin límites materiales o temporales el cuadro orgánico del Mercosur.

A esta estructura institucional mínima instalada por el POP corresponde la intergubernamentalidad máxima, rasgo más característico del “reparto de las competencias” en el seno del Mercosur.

§ 2.º El reparto de poderes

La razón de ser de una organización internacional reside, indudablemente, en la función que le fue encargada por los Estados fundadores. Luego, ella es esencialmente un instrumento destinado a la realización de esa función que define en el plano jurídico su competencia y determina la extensión de sus poderes.²³⁴ Una vez creada, esta entidad tendrá existencia propia, según el acto constitutivo que define sus objetivos, los principios generales que debe observar y los medios de que dispone en su acción.

²³³ Véase el cuadro n.º 7, pp. 602 y ss.

²³⁴ Michel Virally, “Définition et classification des organisations internationales: approche juridique”, en *Le concept d'organisation internationale*, París, Unesco, 1980, pp. 50-67 (55).

Sin embargo, la organización debe enfrentar un nuevo problema que los redactores del tratado fundador no pudieron prever en el momento de su conclusión. De ahí el reconocimiento general por la doctrina y la jurisprudencia internacionales de la necesidad de que las organizaciones internacionales gocen de poderes implícitos.²³⁵

Las colectividades de Estados que buscan la integración económica ofrecen un buen ejemplo de la extensión de los ámbitos de la vida política y económica de un país que, a medida que la acción colectiva avanza, son afectados por la integración.

Nótese que la Comunidad Europea es singular en este aspecto. Aunque, conforme al primer enunciado del artículo 3 B TUE, la Comunidad deba actuar dentro de los límites de las competencias que le son conferidas y de los objetivos que le son designados por el tratado, hubo en verdad una notable transferencia de competencias de los Estados miembros a las instituciones comunitarias, lo que configuró una situación realmente excepcional en relación con las organizaciones internacionales tradicionales.

De un panorama de las competencias comunitarias es posible retener tres aspectos: en primer lugar, las posibilidades de extensión de competencias autorizada por ciertas disposiciones del tratado, tanto por la teoría de los *poderes implícitos*²³⁶ como por el *principio de subsidiaridad*;²³⁷ a continuación, la superposición de las competencias de los Estados miembros y de la Comunidad, que impide trazar una línea divisoria simple, al variar la intensidad de la intervención comunitaria de acuerdo

²³⁵ Philippe Cahier, "L'ordre juridique interne des organisations internationales", en *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Nijhoff, 1998, pp. 377-397 (385).

²³⁶ "Se trata de competencias que no resultan ni directa ni expresamente de una o varias disposiciones del tratado, sino de una interpretación global y finalista" (Philippe Manin, *Les Communautés européennes, l'Union européenne*, o. cit., p. 90). La aplicación de esta teoría en el campo de los acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad provocó fuerte debate. Entre abundantes referencias, véanse princ. Pierre Pescatore, "Opinion 1/94 on 'conclusion' of the WTO agreement: is there an escape from a programmed disaster?", en *CML*, n.º 36, 1999, pp. 387-405; y Catherine Flaesch-Mougin, "Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la CE", en *CDE*, n.º 3-4, 1993, pp. 351-398.

²³⁷ Aún presente en otras disposiciones del TUE, el principio de la subsidiariedad se encuentra expreso principalmente en el segundo párrafo del artículo 3B, por el cual la Comunidad interviene, en las áreas que no son de su competencia exclusiva, "solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario".

con las materias o acciones deseadas; finalmente, el carácter eminentemente evolutivo de este conjunto, que torna arduo todo esfuerzo de sistematización.²³⁸

En el caso del Mercosur, nadie duda de que el bloque tiene vida propia: sus instituciones comunitarias irradian una influencia política y económica significativa, tanto en los órdenes internos como en la escena internacional.²³⁹ Sin embargo, ya es posible cuestionar si la naturaleza de esta acción corresponde, en la práctica, a los objetivos y principios del TAs, pues ella parece nítidamente no estar a la altura del mandato otorgado por el acto constitutivo a esta colectividad que es el Mercado Común del Sur.

Por otro lado, una investigación sobre la atribución de las competencias o de las funciones de las instituciones comunes no solamente esclarece las razones por las cuales el bloque permanece inacabado a través del análisis de las competencias explícitas (I), sino que también revela la opacidad de su funcionamiento, a través de la renuncia a todo poder implícito (II).

I. Las competencias explícitas

Aunque sea posible identificar fácilmente las competencias explícitas de los órganos del Mercosur en el texto del POP, el análisis de las competencias de estas instituciones no puede limitarse a la lectura de las disposiciones que enumera.²⁴⁰ También es preciso tener en cuenta el sistema de toma de decisiones y los mecanismos de ejecución de las deliberaciones de esos órganos.

Esto permite constatar que algunas expresiones —como la competencia del Consejo para “negociar y firmar acuerdos”²⁴¹ o la competencia del Grupo para

²³⁸ Jean-Claude Maslet, “La répartition des compétences dans l’Union européenne”, en *L’Etat-nation au tournant du siècle: les enseignements de l’expérience canadienne et européenne*, Universidad de Montreal, 1997, pp. 179-202. El autor agrega que “bajo la óptica de los Estados miembros, esta situación presenta ventajas incuestionables. Esta hace que ellos conserven el dominio de la acción, mejor de lo que haría un estricto reparto por materias. Ello puede ser percibido, desde el punto de vista comunitario, como un inconveniente. Pero la práctica muestra que el sistema también tiene, desde este punto de vista, efectos positivos” (ibídem).

²³⁹ “Desde el punto de vista político, no son propiamente las competencias y atribuciones jurídicas que cuentan, y sí su efecto práctico, que es el de hacer de la organización un actor relativamente autónomo en el sistema internacional” (Georges Abi-Saab, “La notion d’organisation internationale”, en *Le concept de l’organisation internationale*, París, Unesco, 1980, pp. 9-25 [12]).

²⁴⁰ Véase el cuadro n.º 3 sobre el marco institucional definitivo del Mercosur, p. 593, tercera columna.

²⁴¹ Los acuerdos concluidos por el Mercosur son todos, en principio, acuerdos mixtos, o sea, firmados por todos los Estados parte de cada bloque, cuya entrada en vigor está subordinada a la ratificación por cada uno

“tomar las medidas necesarias para ejecutar decisiones”²⁴² y principalmente las sucesivas referencias a la “política comercial común”²⁴³— no poseen, de modo alguno, el mismo significado que les es atribuido en el derecho comunitario.

De una comparación aventurada con la Comunidad Europea, se podría deducir que la disfunción del Mercosur se debe a la ausencia de instituciones supranacionales que podrían garantizar el ejercicio de esas competencias. Nótese que el problema de las competencias en el seno del Mercosur se coloca en dos planos diferentes. *Primo*, los Estados miembros someten algunos campos de su vida política y económica a la discusión colectiva, a fin de coordinar sus posiciones con respecto a esos temas y, si se diera el caso, crear normas comunes sobre dichas materias. *Secundo*, todo lo que se refiere a la ejecución de las medidas de coordinación o aplicación de las normas comunes compete a los Estados miembros en el ámbito de sus respectivos territorios. Jamás una competencia de ejecución fue en la práctica atribuida a las instituciones comunes.

Estas constataciones permiten avanzar en el debate ya que indican al menos dos razones para dejar de lado, sin dificultades, el viejo dilema *supranacionalidad o intergubernamentalidad*, en otro tiempo considerado la clave de la evolución de las instituciones del Mercosur.

Por un lado, el derecho europeo demuestra que es posible asociar estas dos técnicas. Desde el inicio de su existencia, la intergubernamentalidad siempre estuvo presente en la historia de las Comunidades Europeas, pues los tratados no se fundaban sólo en características supranacionales. Por el contrario, la estructura orgánica europea comporta instituciones intergubernamentales y entidades supranacionales.²⁴⁴ La

de los signatarios, conforme el procedimiento dictado por los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales. Sobre los acuerdos mixtos, de los cuales el acuerdo interregional entre la Unión Europea y el Mercosur es un ejemplo, véase p. 391.

²⁴² El Grupo se integra con representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los bancos centrales. Su poder consiste en ejecutar las decisiones tomadas en bloque en el interior de su Estado y en los límites de sus competencias internas. Sin embargo, los miembros del GMC no son jurídicamente responsables por sus acciones u omisiones en relación con alguna autoridad internacional, ni siquiera nacional, pues si ellos mismos no toman las medidas necesarias para la incorporación de una regla comunitaria en el orden interno, no se puede imaginar su aplicación por las jurisdicciones nacionales. Sobre el sistema de incorporación del derecho derivado del Mercosur, véanse pp. 173 y ss.

²⁴³ Véase nota 106, p. 78.

²⁴⁴ Jean-Victor Louis, “L’État de droit”, en *L’Union européenne au-delà d’Amsterdam*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes, 1998, pp. 167-190. El autor agrega: “existe, en la Unión Europea, una tendencia a la intergubernamentalidad que vuelve periódicamente. La división de las competencias según el sistema de ‘pilares’ agravó esta tendencia, pero ella también es perceptible en el pilar comunitario de la Unión [...]”.

relación entre estas dos categorías es por lo tanto complementaria, y no conflictiva.

La confusión en los términos del debate no es sin embargo fortuita. En relación con un órgano ejecutivo, la supranacionalidad podría expresarse a través de un poder reglamentario autónomo, pero limitado en la ejecución de ciertas normas, producidas en un foro intergubernamental. Con referencia a un órgano de tipo jurisdiccional, la supranacionalidad podría expresarse por la aplicación rigurosa de aquello que fue pactado, siempre de modo intergubernamental y unánime por los Estados signatarios de un tratado. Estas constataciones amenizan evidentemente, las resistencias a la técnica de la supranacionalidad, excepto para aquellos que nunca tuvieron la verdadera intención de aplicar las normas que pactaron libremente. La supranacionalidad sirve, por lo tanto, como una valiosa técnica de implementación de los principios convenidos en foros intergubernamentales.

Por otro lado, nada impediría, en tesis, que una estructura intergubernamental, no obstante el sistema decisorio por consenso y con la presencia de todos los Estados miembros, tome decisiones que implicasen pesados compromisos para los socios.²⁴⁵ Sin embargo, la conjunción de dos elementos genera, en el caso que se presenta, consecuencias nefastas. Es que la presencia obligatoria de todos los Estados miembros en cada una de las reuniones, aliada a la unanimidad necesaria, permite que un país por la simple ausencia de su delegación bloquee completamente la negociación de un asunto por ella considerado *sensible*.

Además, pueden ser destacados dos inconvenientes provocados, por un lado, por la regla de la unanimidad y, por otro, por la ausencia de control de las faltas cometidas por los Estados.

Para evitar el bloqueo o la parálisis de los expedientes más importantes, es relativamente fácil hacer concesiones que en realidad no son deseadas. Estos avances limitados *al papel* pueden deslizarse rápidamente rumbo a una integración virtual y

Cuanto más la Comunidad interviene en lo 'que importa de verdad', más los Estados miembros velan por sus prerrogativas" (p. 172).

²⁴⁵ Nótese, sin embargo, que tal sistema va en el sentido contrario a la evolución de las relaciones internacionales, pues la unanimidad *stricto sensu*, tal como existe dentro del Mercosur, persiste actualmente apenas en raras organizaciones internacionales como, por ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN (Ricardo Seitenfus, *Manual das organizações internacionais*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000, 2.^a ed., p. 38).

mediática. Como no existe control en la aplicación de las normas comunes, textos ambiguos e inaplicables pueden funcionar para el desbloqueo de ciertos *dossiers*.²⁴⁶ Al final, es menor el dilema *unanimidad versus ponderación de voto*, que el dilema *aplicar à la carte* o *aplicar integralmente los compromisos* que afectan a la Cuenca del Plata.

Por lo tanto, la flexibilidad del Mercosur no se encuentra en la simple elección de la intergubernamentalidad. Es precisamente la asociación de tres diferentes factores —la ausencia total de autonomía para ejecutar las decisiones colectivas, la unanimidad con la presencia de todos los Estados parte como sistema decisorio, y la ausencia de control de la interpretación y aplicación uniforme de los tratados— lo que genera un intergubernamentalismo excesivamente restringido. En apoyo a esta constatación, basta comparar el Mercosur no con la Unión Europea sino con las organizaciones internacionales clásicas, en las cuales se encontrarán tanto poderes autónomos como posibilidades de sanción por la violación de los tratados, lo que no existe en el Mercosur.

Resulta que las decisiones tomadas dentro de las instituciones del Mercosur pueden ser libremente aplicadas por los propios Estados en sus respectivos territorios: “no tenemos en el Mercosur ninguna devolución de poderes a un órgano internacional. Ocurrió apenas, la creación de una atribución administrativa más a los ministros, originada en el orden interno y que se ejerce concomitantemente en el orden internacional, en un proceso deliberativo que puede crear obligaciones dentro de las materias de su competencia nacional y de aquella que los tratados constitutivos le designan”.²⁴⁷

Consecuentemente, los dispositivos del POP otorgan atribuciones a los órganos comunitarios, que son entidades colectivas cuyos miembros actúan como

²⁴⁶ El testimonio de Georges Vedel sobre las negociaciones del Tratado Euratom es significativo: para superar una dificultad entre Francia y Alemania, él redactó “seis artículos que, por fuerza de dispositivos vacilantes y contradictorios, conseguían dar aparente razón a uno o a otro campo, de acuerdo con la manera de leerlos y que en realidad camuflaban el problema. El presidente del Consejo francés, Guy Mollet, y el canciller alemán Konrad Adenauer se reunieron cara a cara y me llamaron para explicar las curiosas disposiciones que había redactado. Confesé francamente mi deseo impertinente y el acuerdo fue realizado después que solemnementemente juré al canciller que los seis artículos *no querían decir nada*. Pido perdón retroactivamente a la Corte de Justicia que tuvo que interpretarlos” (*40 ans des Traités de Rome, ou la capacité des Traités d’assurer les avancées de la construction européenne*, Bruselas, Bruylant, 1999, p. 51). Enseguida, el mismo autor señaló que el fracaso de esta Comunidad no fue por acaso (*ibidem*).

²⁴⁷ Luiz Olavo Baptista, *O Mercosul, suas instituições...*, o. cit., p. 73.

depositarios de sus intereses nacionales específicos y en los límites de sus funciones en el orden interno. Una vez tomada la decisión en una materia de competencia de los órganos comunitarios, ella será puesta en práctica por estos mismos miembros, pero actuando esta vez dentro de su Estado, como depositarios del compromiso colectivo.

Representantes de la voluntad nacional en los órganos colectivos y guardianes de los compromisos colectivos en los órganos nacionales, las autoridades estatales se limitan entonces a coordinar el ejercicio de sus competencias sólo en ciertas materias y a través de las instituciones del Mercosur.

Respecto al esquema institucional europeo, es posible considerar que las reuniones del Consejo con la participación de los presidentes, así como las reuniones de todos los órganos compuestos por funcionarios, políticos y técnicos de las administraciones nacionales, constituyen el esbozo de una especie de estructura institucional comunitaria *ad hoc*.²⁴⁸ Sin embargo, la comparación no puede ir más allá.

La integración es indudablemente deseada por los signatarios; sin embargo, lo es *à la carte*. Además, nada impide que los parlamentos nacionales legislen sobre materias de competencia de los órganos de integración, ya que éstos disponen de competencias concurrentes con las de los Estados miembros e incluso en colaboración con ellos.²⁴⁹ Aun esperando que los Estados consideren los compromisos comunitarios en el ejercicio de sus competencias internas, claro está que el principio de preempción no se aplica al caso.²⁵⁰

Por otro lado, los órganos del Mercosur no se atrevieron a reivindicar las competencias consideradas como necesarias para la realización de los objetivos del tratado.

²⁴⁸ Jorge Horacio Lapova, "La dimensión jurídica de l'intégration", en *Contribuciones*, n.º 4, octubre-diciembre de 1996, pp. 149-189, esp. p. 180.

²⁴⁹ La noción de competencia concurrente "designa el caso en el cual, para una sola y misma materia, las Comunidades y los Estados miembros son competentes. Este caso debe distinguirse de aquel en que las competencias estatales y comunitarias mantienen una relación de colaboración, siendo que la Comunidad determina los objetivos y los principios, dejando a los Estados el cuidado de concretarlos en un reglamento propio" (Robert Kovar, "Compétences des Communautés européennes", en *Juris-Classeur Europe*, fasc. 420, 1990, § 40).

²⁵⁰ Según este principio, "los Estados están habilitados para ejercer las competencias concurrentes cuando y en la medida en que la Comunidad no ejerció la suya" (ibídem).

II. La renuncia a los poderes implícitos

Las instituciones del Mercosur podrían haber recurrido a la teoría de los poderes implícitos, a fin de dotarse de los medios necesarios para la realización de sus misiones. No sería un caso de imitación del derecho comunitario sino simplemente del uso de una facultad atribuida a las organizaciones internacionales en general.

Nótese que los Estados miembros ya se habían rehusado a otorgar competencias exclusivas a las instituciones comunes que, de esta forma, nunca gozaron de una autonomía de acción en relación con los gobiernos: ellas pueden deliberar, pero no ejecutar sus deliberaciones. De ahí resulta que la cuestión de la extensión de sus competencias hasta más allá de lo previsto por los tratados no haya sido pensada.

En efecto, el debate en torno al principio de subsidiaridad hasta el momento no presentó un gran interés jurídico en el seno del Mercosur. En el área política, su pertinencia es sin embargo innegable, pues permitiría diferenciar aquello que es atribución de la colectividad y lo que debe permanecer a cargo de los Estados en un proceso de integración. En la evolución de la Unión Europea, este principio tuvo gran importancia, tal vez, y paradójicamente, por su propia ambigüedad.²⁵¹

En el derecho comunitario, el principio de subsidiaridad presenta dos funciones esenciales: en primer lugar, inspirar la división constitucional de las competencias —en este sentido, depende más de la política que del derecho, aunque deba orientar la elaboración del derecho—;²⁵² en segundo lugar, regular el ejercicio de poderes por la Comunidad —ya que la competencia es el área en la cual una autoridad está habilitada a ejercer los poderes de que dispone—.²⁵³ Salvo en las

²⁵¹ Sobre la etimología del término *subsidiari(e)dad*, véanse Juan Cruz Alli, “El concepto de subsidiariedad”, en *Subsidiariedad: historia y aplicación*, Pamplona, Universidad de Navarra, 2000, pp. 17-22, y Enrique Banus, “Pequeña aportación lexicográfica al término subsidiariedad”, *ibídem*, pp. 25-35. Sobre la evolución histórica del principio, véanse Jesús Llanos, “El concepto de subsidiariedad desde el siglo I hasta la Inglaterra del siglo XI”, *ibídem*, pp. 189-194; y Chantal Million-Delsol, *L'Etat subsidiaire*, París, PUF, 1992.

²⁵² En este sentido, “parece cierto, de hecho, que el principio es antes que nada de naturaleza política, aunque podamos reconocer en él un alcance jurídico” (Jean-Victor Louis, *L'ordre juridique communautaire*, Bruselas, OPOCE, 1993, § 61 *bis*).

²⁵³ Koen Lenaerts y Patrick van Ypersele, “Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3B du Traité CE”, en *CDE*, n.º 1-2, 1994, pp. 3-83.

áreas en que la Comunidad dispone de una competencia exclusiva, la competencia continúa siendo una condición necesaria pero no suficiente para el ejercicio de sus poderes: sólo puede ejercerlos si el principio de subsidiaridad lo permite.²⁵⁴

En la práctica, se trata de un principio regulador del ejercicio de las competencias y no de una atribución de competencias, ya que es el propio tratado el que determina las competencias atribuidas a la Comunidad.²⁵⁵

La subsidiaridad no es un instrumento de ampliación de las competencias del Estado, o de reasunción por parte de los Estados miembros de las competencias transferidas a la Comunidad. Ella corresponde a una tentativa de limitar la extensión de la teoría de las competencias implícitas de la Comunidad.

Así, la tan difundida utilización del principio de subsidiaridad refleja por un lado la crisis por la cual pasa actualmente la mayoría de los Estados, que torna cada vez más difícil identificar con precisión dónde se encuentran los diferentes poderes; y por otro lado, el fin del mito de la indivisibilidad de la soberanía, como resultado de la adhesión a la Unión Europea. Con la evolución del debate, el principio de subsidiaridad pasó a ser frecuentemente asociado tanto a la democracia —con la idea de un proceso decisorio lo más cercano posible al ciudadano— como a la transparencia —con el deseo de obtener, en el futuro, una nítida división de las competencias entre la Comunidad y los Estados miembros.²⁵⁶

En cuanto al Mercosur, el hecho de que todas las atribuciones de las instituciones se reduzcan a la coordinación y se realicen a través de la colaboración entre las autoridades nacionales no contribuye a la transparencia de ese proceso. Para los ciudadanos, pero también para los propios gobiernos, es difícil controlar el respeto a las deliberaciones comunes y estar informados de las medidas tomadas en cada territorio. Generalmente, es el surgimiento de un conflicto lo que revela el ejercicio inadecuado de una cierta competencia estatal referida a la integración.

La discusión sobre la subsidiaridad muestra que los Estados subsisten, a pesar de las transferencias de competencias a la Comunidad y de la existencia de

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 12-13.

²⁵⁵ Véanse C. D. Ehlermann, “Quelques réflexions sur la communication de la Commission relative au principe de subsidiarité”, en *RMUE*, n.º 4, 1992, pp. 215-220; y Vlad Constantinesco, “Subsidiarité... vous avez dit subsidiarité?”, *ibidem*, pp. 227-230.

²⁵⁶ Jean-Louis Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, París, Ellipses, 1997, p. 127. En el mismo sentido, véanse Enzo Mattina, “Subsidiarité, démocratie et transparence”, en *RMUE*, n.º 4, 1992, pp. 203-213; Stephan Eisel, “Les deux faces de la médaille européenne: subsidiarité et démocratie”, en *L'Année européenne*, 1997, pp. 90-92.

competencias comunitarias exclusivas. Ella también indica que una tensión permanente entre los poderes, a escala nacional y en el ámbito comunitario, contribuye a una mayor transparencia en la aplicación de las medidas relativas a la integración, gracias al riguroso control recíproco. Por último, es evidente que el ejercicio de los poderes implícitos no se opera necesariamente en detrimento de los Estados, sino que siempre es en favor de la integración.

Hasta hoy, el Mercosur funcionó a partir de una estructura frágil en la cual, a semejanza de una organización internacional clásica, los Estados elaboraron los medios que permitieron sumar sus voluntades nacionales, en lugar de emitir una voluntad común. El hecho de que estas voluntades nacionales converjan en dirección a la integración económica es una tendencia, y no un destino irreversible, pues el marco institucional no es extraño a la simple cooperación interestatal. El estudio de la organización funcional del bloque confirma esta constatación.

SECCIÓN 2

La organización funcional

En el texto de Ouro Preto, es posible identificar las atribuciones de los órganos del Mercosur. Es más difícil, sin embargo, describir las condiciones de ejercicio de estas atribuciones. La teoría de las funciones, en el derecho internacional, hace referencia precisamente al proceso por el cual las actividades específicas (funciones) pueden ser ejecutadas por las organizaciones internacionales, y no por diferentes autoridades estatales.²⁵⁷ Se constató que “los órganos del Mercosur son predominantemente deliberativos [en oposición a los órganos ejecutivos]: frente a los países miembros sus poderes de administración y normativo se limitan, en general, a su propia organización”.²⁵⁸ Es por ello que una comparación del Mercosur con la división de las funciones estatales está desprovista de interés.²⁵⁹

²⁵⁷ Chadwick Alger, “L’organisation internationale vue de l’angle du fonctionnalisme et de l’intégration”, en *Le concept de l’organisation internationale*, París, UNESCO, 1980, pp. 130-156 (130).

²⁵⁸ Luiz Olavo Baptista, *O Mercosul...*, o. cit., p. 72.

²⁵⁹ En el ámbito del Estado pueden ser reconocidas al menos seis funciones: constitucional, legislativa, diplomática, administrativa, de justicia ordinaria y de justicia constitucional; véase Denys de Bechillon, “Typologie des fonctions de l’Etat”, en *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l’Etat*, París, Economica, 1996, pp. 44-192.

En lo que se refiere a una eventual comparación con la integración europea es preciso desde ya subrayar que el análisis de la división de poderes, en el contexto de un proceso de integración, es mucho más sutil que la simple identificación de los tres poderes fundamentales de la autoridad pública —en el seno del Estado, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial—. El estudio de la división de poderes en Europa debe entonces privilegiar un abordaje no orgánico, sino funcional: es preciso definir las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, después identificar los órganos que fueron encargados de esas atribuciones.²⁶⁰

En cuanto a la estructura institucional definitiva del Mercosur, ya descrita, es preciso agregar que está claramente jerarquizada.²⁶¹ Si el artículo 1 del POP se conforma con enumerar las seis principales instituciones del bloque, el artículo 3 no deja la menor duda en cuanto a la naturaleza del Consejo. Se trata del “órgano supremo” del Mercosur.²⁶² Así, según el artículo 14, el GMC actúa de acuerdo con las orientaciones emanadas del Consejo, o para ejecutar las decisiones adoptadas por éste. Además, el artículo 16 define la Comisión de Comercio como “el órgano encargado de apoyar los trabajos del GMC”.

La competencia para aprobar los reglamentos internos de cada órgano confirma esta jerarquía: el CMC aprobó el reglamento interno del GMC (artículo 8, XI POP), mientras que el GMC tuvo que aprobar el reglamento interno de la CCM (artículo 14, XIV POP). Así, estas tres instituciones dividen el poder deliberativo y los demás órganos (el CPC, el FCES, la SAM, las reuniones de ministros y las reuniones especializadas) poseen apenas función consultiva.²⁶³ Existen

²⁶⁰ Koen Lenaerts, “Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community”, en *CML*, n.º 28, 1991, pp. 11-35.

²⁶¹ A diferencia de la Unión Europea, donde el artículo 4.º TUE designa las instituciones que garantizan “la realización de las tareas confiadas a la Comunidad”. En el párrafo 1 menciona el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, la Corte de Justicia y la Corte de Cuentas, y agrega que cada institución actúa en los límites de las atribuciones que le son conferidas por el tratado. Pero éste no las organiza, sin embargo, según un orden jerárquico. Se puede ver, por lo tanto, entre estos órganos, en particular entre los cuatro principales órganos de la Comunidad —el Consejo de la Unión Europea, la Comisión, el Parlamento y la Corte de Justicia—, no relaciones de subordinación, sino relaciones mantenidas “en la base de una paridad institucional” (expresión de Pierre Pescatore, *Le droit de l'intégration*, Ginebra, IHEI-Sijthoff-Leiden, 1972, p. 21).

²⁶² Esta disposición corrobora el artículo 10 del Tratado de Asunción: “el Consejo es el órgano superior del Mercado Común”.

²⁶³ De acuerdo con el artículo 2.º del POP, “El CMC, el GMC y la CCM son órganos de decisión intergubernamentales”. El carácter de los demás órganos también se encuentra en los artículos 26, 29 y 31 del POP.

por lo tanto, relaciones de cooperación entre los órganos consultivos y los deliberativos, y relaciones de subordinación entre los propios órganos deliberativos.

Además de este orden jerárquico particular,²⁶⁴ conviene prestar la atención a la organización funcional del Mercosur. Clasificaciones muy diversas de la función de las organizaciones internacionales y hasta de la Unión Europea pueden ser encontradas en la doctrina jurídica. Serán examinadas apenas aquellas utilizadas con mayor frecuencia, evitando así reiterar las fragilidades de las instituciones del Mercosur. Centenas de normas de derecho derivado actualmente en vigor prueban un intenso ejercicio de la función normativa (§ 1.º). A continuación, se extraen de esas normas atribuciones que se inspiran en las funciones ejecutivas, de control e internacional (§ 2.º).

§ 1.º La función normativa

Una comparación profunda entre la función normativa en Europa y en el Mercosur no puede fundarse en parámetros confiables, ya que grande es la asimetría entre el orden jurídico comunitario y el derecho del Mercosur. El esfuerzo de comparación ahora emprendido se limita, por lo tanto, al proceso decisorio en sí mismo y no se extiende a las materias de competencia normativa de cada bloque, ni a la aplicación de las normas comunes de estos bloques regionales.

Por tanto, es preciso tener claro que, distante de la lógica ya bastante conocida del derecho comunitario, el poder de decisión del Mercosur en el ámbito normativo, en el sentido del artículo 2 del POP, apenas da inicio a un proceso de incorporación de las reglas comunes por los ordenamientos nacionales, cuyo resultado es probable pero no cierto, ya que la vigencia de la norma depende de la manifestación de voluntad de diferentes actores. Además, ante la ausencia de incorporación, no es admitida la invocabilidad en juicio de las normas en cuestión.

Resaltada esta singularidad, se debe admitir que, a semejanza de la CE, las principales instituciones del Mercosur participan del proceso de elaboración de las normas comunes. En la CE, el poder normativo es compartido entre el Consejo de

²⁶⁴ Véase el cuadro n.º 4, "El organigrama del Mercosur", p. 601.

la Unión Europea, la Comisión y el Parlamento,²⁶⁵ que corresponden a los lados de un *triángulo institucional*.²⁶⁶ En ella se encuentra también una tipología clara de los actos normativos comunitarios, expresada por el artículo 249 del TUE.²⁶⁷

En el ámbito del Mercosur, el ejercicio de la función normativa por las instituciones comunes es mucho menos complejo.²⁶⁸ En este conjunto de procedimientos, se destacan la tipología de los actos normativos (I) y el cuadro de las relaciones interinstitucionales de vocación normativa (II).

I. La tipología de los actos normativos del Mercosur

Tres artículos del POP establecen la nomenclatura del derecho derivado del Mercosur. El artículo 9 prevé: “el Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Parte”. El artículo 15 dispone: “el Grupo Mercado Común se pronunciará mediante Resoluciones, las cuales serán obligatorias para los Estados Parte”.²⁶⁹ Y en virtud del artículo 20, “la Comisión de Comercio del Mercosur se pronunciará mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas serán obligatorias para los Estados Parte”.

²⁶⁵ Es preciso notar que el Consejo Europeo, a pesar de que no integre las Comunidades ni la Unión, también puede ejercer un papel en el proceso legislativo cuando una acción política es necesaria para desbloquear el orden del día. Sin embargo, ello no está previsto en los tratados constitutivos y no es utilizado con frecuencia. Véase Philippe Manin, *Les Communautés européennes...*, o. cit., § 433.

²⁶⁶ “La expresión ‘triángulo institucional’, utilizada para calificar las relaciones entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento, surgió por primera vez en el vocabulario oficial de las Comunidades Europeas en octubre de 1979, del puño de los ‘tres sabios’ en su informe sobre las instituciones europeas. Con esa figura geométrica, ellos querían caracterizar la sustitución de un sistema de relaciones en el cual lo esencial de la influencia del Parlamento era ejercida sobre la Comisión, por una situación donde serían establecidas relaciones recíprocas y equilibradas entre las tres instituciones” (Jean-Paul Jacqué, “L’évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l’élection du Parlement européen au suffrage universel direct”, *Mélanges Teitgen*, París, Pédone, 1984, pp. 183-208, esp. p. 183).

²⁶⁷ De acuerdo con este artículo, “para la realización de su misión y en las condiciones previstas en el presente tratado, el Parlamento europeo, en conjunto con el Consejo y la Comisión, editan *reglamentos y directivas*, toman decisiones y formulan *recomendaciones o pareceres*. El reglamento tiene un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y es directamente aplicable a todos los Estados miembros. La directiva obliga a todo Estado miembro destinatario a alcanzar el resultado determinado, dejando a las instancias nacionales la competencia en relación con la forma y a los medios. La *decisión* es obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios designados por ella. Las *recomendaciones* y los *pareceres* no son vinculantes” [sin cursiva en el original].

²⁶⁸ Véase el cuadro n.º 5, “El procedimiento legislativo”, p. 602.

²⁶⁹ Sobre este asunto es forzoso constatar que las explicaciones de Colliard y Dubouis, según las cuales el CMC “es asistido por un órgano ejecutivo permanente dentro del cual las *Decisiones* deben ser adoptadas en consecuencia” (*sic*, sin cursiva en el original), carecen, como mínimo, de claridad. Por otro lado, los autores creen que la abreviatura Mercosur significa “Mercado Común del Cono Sur” (*Institutions Internationales*, París, Dalloz, 1995, 10.ª ed.).

Por lo tanto, el órgano que da origen al acto es determinante de su denominación.²⁷⁰ Como resultado, en virtud de las diferentes funciones atribuidas a cada órgano, se opera una identificación entre el tipo de acto y las materias tratadas por él.

A diferencia de lo que ocurre en el ordenamiento jurídico comunitario, las *decisiones*, *resoluciones* y *directivas* del Mercosur disponen de condiciones de aplicabilidad equivalentes. Ésta es la razón por la cual ninguna semejanza puede ser establecida entre las *decisiones* y las *directivas* del Mercosur y las *decisiones* y *directivas* de la Comunidad Europea.²⁷¹

Dentro del Mercosur, las decisiones son tomadas sólo por el Consejo, mientras que en la CE ellas pueden ser tomadas por el Consejo y por la Comisión. En el primer caso, se trata de un acto normativo general, relativo a todas las áreas de constitución de un mercado común. En el segundo se trata, en sentido estricto, de una medida de ejecución administrativa destinada a ejercer, en casos individuales, una competencia comunitaria.²⁷² En el Mercosur, las decisiones apuntan al conjunto de los Estados miembros, mientras que en la Comunidad ellas pueden dirigirse a los Estados miembros, a las empresas y a los individuos. En el ámbito del Mercosur, una decisión puede ser invocada ante las jurisdicciones nacionales después de su incorporación a los ordenamientos nacionales. En Europa, las decisiones producen un efecto directo en relación con sus destinatarios, desde su notificación.

En lo que respecta a las directivas, la naturaleza de las normas europeas y mercosureñas no es menos diferente. En el Sur, una directiva es adoptada por la CCM, mientras que en Europa puede serlo por el Consejo o por la Comisión. En el seno del Mercosur, la directiva es un acto normativo general, relativo a la política comercial y al arancel externo común, y no ha adquirido hasta ahora una importancia práctica notable. La directiva es un instrumento de armonización de las legislaciones y de los reglamentos nacionales, reconocido como “la principal técnica ‘legislativa’ de la CE”.²⁷³

²⁷⁰ Las propuestas apenas pueden ser hechas por el GMC y por la CCM. Sin embargo, no son actos normativos, sino simplemente la expresión del poder consultivo de estos órganos en algunas materias.

²⁷¹ Véase el cuadro n.º 6, “Las decisiones y las directivas en el Mercosur y en la CE”, p. 603.

²⁷² En un sentido más amplio, el término “decisión” puede tener como objeto actos no previstos por el art. 189 CE. Véase Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, o. cit., § 224.

²⁷³ Philippe Manin, *Les Communautés...*, o. cit., p. 300. Según Denys Simon, “se trata sin duda del acto de derecho derivado que revela más claramente la contradicción entre la preocupación de garantizar una

En el Sur, la directiva está dirigida al conjunto de los Estados miembros, mientras que en la CE puede dirigirse a uno, a varios o a todos los Estados miembros. En el Mercosur, la directiva puede ser invocada ante las jurisdicciones nacionales a partir de su incorporación a los ordenamientos nacionales. En el derecho comunitario, ella comporta una obligación de resultado, que debe ser cumplida a través de su transposición al ordenamiento interno, gracias a un acto normativo nacional.²⁷⁴ Excepcionalmente, puede producir efecto directo.²⁷⁵

Los tres órganos dotados de poder decisorio son por lo tanto libres para dictar individualmente normas destinadas a la incorporación en los ordenamientos internos. Algunas reglas pueden, sin embargo, resultar de un proceso decisorio complejo e implicar la participación de más de una institución del Mercosur.

II. Las relaciones interinstitucionales

Teóricamente, se pueden esquematizar las relaciones entre el CMC, el GMC y la CCM a través de un triángulo institucional.²⁷⁶ Dentro de tal relación triangular, la CCM puede proponer al GMC “nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia comercial y aduanera del Mercosur”.²⁷⁷ El GMC, por su parte, puede transmitir estas propuestas al CMC, pues tiene competencia para proponer proyectos decisivos.²⁷⁸ Sin embargo, éste no es el procedimiento seguido en la práctica por el Mercosur.

El texto del POP no es claro respecto a la naturaleza de las normas de la CCM: puede tratarse de normas destinadas a ser adoptadas por el bloque, o simples sugerencias transmitidas por el GMC a los Estados miembros.²⁷⁹ Además, la CCM se expresa principalmente a través del ejercicio de sus poderes normativos propios,

aplicación uniforme de las reglas comunes y la voluntad de respetar la autonomía institucional y procesal de los Estados miembros”, *Le système...*, o. cit., p. 203.

²⁷⁴ De acuerdo con el artículo 249 TCE, “La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”.

²⁷⁵ Sobre el efecto directo, véase nota 153, p. 96.

²⁷⁶ Véase el cuadro n.º 5, sobre el procedimiento legislativo, p. 602.

²⁷⁷ Art. 19, VII, POP.

²⁷⁸ Art. 14, II, POP.

²⁷⁹ Luiz Olavo Baptista, *Le Mercosul...*, o. cit., p. 77.

o sea, las *directivas* relativas a la administración y aplicación del arancel externo común.

Una parte considerable de la producción normativa del Mercosur resulta, en realidad, de la dualidad de las relaciones entre el GMC y la CMC (A), pero también entre las reuniones de ministros y el GMC (B).

A. EL GRUPO MERCADO COMÚN Y EL CONSEJO

La jerarquía general entre el CMC y el GMC, establecida por el TAs, se mantiene en cuanto al ejercicio de la función normativa dentro del Mercosur. Sin embargo, en la práctica el CMC guarda para sí la función de homologación de las propuestas del Grupo, cuyo poder de iniciativa se reviste una importancia considerable.

Considerando las altas funciones de los miembros del CMC, el GMC ejerce en cierto modo, un papel similar al del *Comité de Representantes Permanentes* (Coreper) en la Unión Europea.²⁸⁰ Según el artículo 207 del TUE, “un comité compuesto de representantes permanentes de los Estados miembros tiene como obligación preparar los trabajos del Consejo y ejecutar los mandatos que le son conferidos por éste”. Estos representantes permanentes de los Estados miembros junto a la Comunidad son los jefes de Misión que cada Estado envía a Bruselas y que, “a semejanza de una embajada, establece y mantiene los lazos útiles entre el Estado y la Comunidad. La reunión de esos representantes forma el Coreper, que sí es un órgano comunitario”.²⁸¹

Tal semejanza surge especialmente en el desarrollo de los *rounds* preliminares a las negociaciones. Sin embargo, la composición, la dinámica y los objetivos de estos dos órganos obstaculizan una comparación sistemática. El GMC posee expresamente un poder decisorio, al tiempo que “la doctrina está plenamente de acuerdo sobre el hecho de que el Coreper no posea poder jurídico de decisión”.²⁸²

²⁸⁰ Sobre el Coreper, véanse Vlad Constantinesco y Denys Simon (dir.), *Le Coreper dans tous ses Etats*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2000; Vlad Constantinesco, “Le Conseil des Ministres. Le Coreper”, *Juris-Classeurs Europe*, fasc. 220, 1993; Araceli Mangas Martín, “La participation du Coreper au processus de décision communautaire”, en *CDE*, 1980, pp. 25-53, y *El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades Europeas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

²⁸¹ Philippe Manin, *Les Communautés...*, o. cit., p. 97.

²⁸² Paolo Ponzano, en *Le Coreper dans tous ses Etats*, o. cit., pp. 83-97 (84). Con excepción de las decisiones procedimentales relativas, por ejemplo, a la publicidad de los votos y debates, el recurso al procedimiento escrito y la aprobación del acta.

El Coreper es “un lugar privilegiado (tal vez único) de contactos, por un lado, entre las administraciones nacionales de los Estados miembros, y por otro, entre la administración comunitaria y las diferentes administraciones nacionales”; “una instancia de conciliación entre las diferentes políticas comunitarias, observadas a través de los ojos de un generalista muy particular, el agente diplomático”.²⁸³ Se sabe que el GMC está compuesto por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, pero también por representantes de los Ministerios de Economía y de los Bancos Centrales. Desde esta perspectiva, el Grupo constituye un punto de contacto entre las administraciones nacionales. Pero como todas las instituciones dotadas de un poder decisorio, en el seno del Mercosur, conocen un mismo tipo de composición, éste no es único. Además, existen órganos típicos de representación de las autoridades gubernamentales, como las reuniones de ministros.

En la medida en que la administración comunitaria es inexistente dentro del Mercosur, es imposible imaginar su eventual relación con las administraciones nacionales. Por otro lado, bajo la *mirada* del diplomático, la comparación parece pertinente: hay quien se pregunta con frecuencia si realmente existe otra mirada además de la de él. Los agentes diplomáticos coordinan todas las reuniones de todas las instituciones deliberativas. Su visión de la integración se impone desde la elección del orden del día, y subsiste a lo largo de todo el proceso decisorio.

Puede ser interesante esclarecer el poder de iniciativa del GMC a la luz del que posee la Comisión Europea. En sus relaciones con el Consejo, la Comisión Europea ejerce una de sus más importantes funciones: “su función de iniciativa se manifiesta de manera más característica en el poder de proposición, que el tratado le atribuye a la mayor parte de los actos del Consejo”.²⁸⁴ Sin embargo, el ejercicio del poder de iniciativa del GMC, al contrario del poder de iniciativa de la Comisión Europea, no mereció condiciones suficientemente claras en los tratados. Aunque el artículo 13 del TAs atribuya al GMC una *facultad de iniciativa*, el POP se limita a conferirle varias tareas de impulso —particularmente “proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común” o de “manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del Mercosur en

²⁸³ Jean-Luc Sauron, “Rapport Introductif”, en *Le Coreper dans tous ses Etats*, o. cit., pp. 15-22 (18).

²⁸⁴ Jean Amphoux, en *Commentaire Mégret*, vol. 9, ULB, 1979, p. 175.

el ámbito de sus competencias” (artículo 14 del POP)—, sin para ello mencionar expresamente la iniciativa.

Además, el reglamento interno del GMC deja entrever, más que un poder de iniciativa, una posible aplicación de la teoría de los poderes implícitos que hasta el presente no vio la luz: “A fin de cumplir las funciones que le asigna el artículo 13 del Tratado de Asunción, el Grupo Mercado Común desarrollará todas las actividades que le sean confiadas por el Consejo del Mercado Común, *o las que en uso de su facultad de iniciativa, estime pertinentes*”.²⁸⁵ En el mismo sentido, no existe ningún límite material para la proposición de normas del GMC al CMC, como lo revela la lectura del artículo 14 II del POP. Sin embargo, se ignora el motivo por el cual el GMC nunca excedió los límites de sus atribuciones. Tal vez la regla de la unanimidad y la composición del órgano —donde toman asiento algunos de los sectores más conservadores de las administraciones públicas nacionales— constituyan indicios para una respuesta.

B. LAS REUNIONES DE MINISTROS Y EL GRUPO

Las reuniones de ministros son la expresión de la lógica intergubernamental y de la lógica de la cooperación. Podrían ser comparadas con las diferentes formaciones del Consejo de la Unión Europea, según el orden del día de las reuniones,²⁸⁶ excepto por dos grandes diferencias que son, por un lado, la ausencia de poder de decisión de las reuniones de ministros del Mercosur y, por otro, su funcionamiento, que reposa en las delegaciones nacionales y es coordinado por los ministros de Relaciones Exteriores de cada país —a semejanza de todas las otras instituciones del bloque.

Las reuniones de ministros y las reuniones especializadas ejercen un papel importante en el seno del Mercosur, particularmente en lo que respecta a la armonización de las legislaciones, materia en la cual ellas presentan más iniciativa que la Comisión Parlamentaria Conjunta. Sin embargo, se encuentran a merced de

²⁸⁵ Art. 4.º del reglamento interno del GMC, o. cit. [sin cursiva en el original].

²⁸⁶ El Consejo de los Ministros de la UE, único desde el punto de vista institucional, se sirve de veintiuna formaciones diferentes, “que van desde la agricultura al turismo, pasando por el medio ambiente o la pesca” (Jean-Baptiste Mattei, “La pratique décisionnelle de la CE au quotidien”, en *RAE*, n.º 1, 1993, pp. 49-52).

las posiciones de los responsables de cada cartera, especialmente del ministro encargado de la presidencia semestral de la institución. Algunos ministros atribuyen al Mercosur una verdadera importancia entre las múltiples atribuciones que deben ejercer. Otros dan pruebas de indiferencia o hasta de oposición al proceso de integración.²⁸⁷

Finalmente, es preciso destacar la ausencia de participación en el ejercicio del poder normativo del órgano de representación de los pueblos, la CPC —que sólo “participa” en el momento de la incorporación de las reglas a los ordenamientos nacionales, y de modo muy complejo— y del FCES. Aunque los órganos consultivos puedan presentar recomendaciones o propuestas, se trata de un poder de iniciativa limitado y no exclusivo. No existe ninguna garantía de que la propuesta o recomendación será examinada, ya que los órganos con poder de decisión no poseen plazo, ni obligación de apreciación de lo que les fue presentado.

Además de la elaboración de las normas comunes, los tratados constitutivos atribuyeron a las instituciones del Mercosur tareas de naturaleza diversa. Es preciso aún definir si estas atribuciones poseen los rasgos de funciones comúnmente encontradas en la estructura del Estado o en las organizaciones internacionales.

§ 2.º Otras funciones

En la dinámica de las instituciones del Mercosur, además de la función normativa, se puede intentar identificar las otras funciones normalmente presentes en el proceso de integración: la función ejecutiva (I), la función de control (II) y la función internacional (III).

I. La función ejecutiva

No existe una verdadera función ejecutiva en el Mercosur. Según Luiz Olavo Baptista, no se podría deducir de la atribución de algunas funciones al CMC, ni de

²⁸⁷ La reunión de los ministros de Justicia, por ejemplo, tuvo un papel muy importante en los años 1996 y 1997, cuando un conjunto de acuerdos de cooperación jurisdiccional fue concluido, bajo la batuta del ministro Nelson Jobim. Véanse *Mercosul: acordos e protocolos na área jurídica*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996; y Deisy Ventura, *Direito Comunitário do Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997.

la forma por la cual este órgano toma sus decisiones, una relación de subordinación entre él y los ciudadanos del Mercosur: admitiendo que sus decisiones son aplicadas a los Estados miembros gracias a una obligación de transposición, ellas deben ser ejecutadas por los órganos nacionales competentes en la materia.²⁸⁸ El mismo principio se aplica al GMC y a la CCM.

Destacando el hecho de que las competencias de estos órganos están ligadas a la coordinación, y que las relaciones entre ellos y los Estados son, antes que nada, relaciones de colaboración, se puede afirmar que las medidas de gestión del proceso de integración son discutidas tanto dentro del CMC como del GMC y de la CCM. Si estas instituciones tuviesen verdaderos poderes, se tendría en este caso un poder ejecutivo tripartito; la conducción de la política comercial común y el arancel externo común quedaría a cargo de la CCM, y la gestión de las materias restantes a cargo del CMC y del GMC.

II. La función de control

El control adquiere en el Mercosur un significado totalmente diferente de aquel que le es tradicionalmente atribuido en el ámbito de un Estado. La influencia de los representantes de los pueblos es ejercida únicamente por medio de una Comisión Parlamentaria Conjunta. Sus funciones se limitan a acelerar los procedimientos internos en los Estados miembros, destinados a poner en vigencia inmediatamente las reglas derivadas de las instituciones del Mercosur y a colaborar con la armonización de los ordenamientos nacionales a lo largo del proceso de integración.²⁸⁹ Desprovista de cualquier poder, la CPC no puede ejercer un poder legislativo de tipo estatal, pues ella excluye tanto la función normativa como la función de control político y de legalidad de los actos institucionales.²⁹⁰

²⁸⁸ “No resulta, ni de estas funciones, ni del modo de decidir, una relación administrativa entre el Consejo y los habitantes de los países del Mercosur. Las decisiones del Consejo, a pesar de que obliguen a las partes contratantes, lo hacen de modo indirecto, pues deben ser ejecutadas por los respectivos órganos nacionales competentes, como lo establece el art. 38 del Protocolo de Ouro Preto” (*Le Mercosul...*, o. cit., p. 75).

²⁸⁹ Art. 25, POP.

²⁹⁰ En Francia, por ejemplo, el control parlamentario es ejercido a través de preguntas, comisiones de investigación y de control, así como de la investigación de la responsabilidad del gobierno (Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, París, Armand Colin, 1998, p. 581).

Por otra parte, los frágiles mecanismos de control institucional en el Mercosur no son comparables con el control político y jurídico instaurado dentro de la Unión Europea. Aunque el control político ejercido por el Parlamento Europeo sea limitado por la dualidad del ejecutivo comunitario (Consejo y Comisión), no se puede poner en cuestión el importante papel político que ejerce en el proceso de integración y sobre todo la legitimidad en la cual se basan sus acciones y que resulta del sufragio universal.

Un mecanismo comparado con el control jurisdiccional de legalidad de los actos comunitarios y de los actos de los Estados miembros, ejercido por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, no existe en el sistema institucional del Mercosur.²⁹¹ Según el texto de Ouro Preto, el CMC debe velar por la aplicación de los tratados constitutivos,²⁹² así como lo hace el GMC, dentro de los límites de su competencia.²⁹³ De este modo, el papel de guardián de los tratados, aparentemente conferido a los principales órganos del Mercosur, no puede ser analizado como una función de control, ya que, privada de poder de sanción y sometida a la regla del consenso con la presencia de todos los Estados miembros, la intervención de estos órganos se limita a recurrir a la diplomacia tradicional para intentar persuadir a los Estados y, si se diera el caso, otras instituciones, de no violar los tratados constitutivos.

La CCM debe, por su parte, garantizar la aplicación de los instrumentos de la política comercial común concluidos entre los Estados miembros y de los pactados con terceros países y organizaciones internacionales, más allá de los acuerdos de comercio.²⁹⁴ Sometida a la lógica institucional del CMC y del GMC, su acción de control se limita *a fortiori* a la negociación.

Las instituciones del Mercosur se limitan a controlar mutuamente algunos aspectos de su funcionamiento, de acuerdo con el orden jerárquico establecido por el POP. El GMC debe de este modo aprobar el presupuesto y las cuentas de la SAM y supervisar sus actividades.²⁹⁵ El Grupo debe también controlar la evolución

²⁹¹ Sobre el respeto del sistema de solución de controversias del Mercosur, véase p. 113.

²⁹² Art. 8, I, POP.

²⁹³ Art. 14, I, POP.

²⁹⁴ Arts. 16 y 19, I, POP. El art. 19, III refiere esta atribución en relación con la aplicación de los instrumentos de la política comercial común en los Estados parte.

²⁹⁵ Art. 14, VIII, POP.

y aplicación de los instrumentos de la política comercial común promovida por la CCM.²⁹⁶ Además, la SAM “controla” la incorporación a los ordenamientos internos del derecho derivado del Mercosur: los Estados miembros deben mantenerla informada sobre esas incorporaciones y ella debe, a su vez, informarlos sobre el estado actual de esa incorporación.²⁹⁷

En materia de relaciones exteriores, la atribución de un papel a los órganos consultivos del Mercosur sería bienvenida, sea para controlar su compatibilidad con los objetivos del tratado, sea para conferirle una cierta legitimidad. Sin embargo, las relaciones internacionales del bloque toman prestadas las características de las políticas externas de sus Estados miembros.

III. La función internacional

En lo que respecta a la acción del Mercosur en la escena internacional, la actual situación de una simple acumulación de las políticas externas nacionales (A), con grandes dificultades de coordinación, puede ser alterada con la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, cuya presidencia mereció del Consejo un protagonismo internacional promisorio (B).

A. LA ACUMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS EXTERNAS NACIONALES

Como ya se observó, el Consejo es titular de la personalidad jurídica internacional del Mercosur.²⁹⁸ Por esto, a él incumbe negociar y firmar acuerdos en nombre del Mercosur con terceros países, agrupaciones de países y organismos internacionales.²⁹⁹ Estas funciones pueden ser delegadas, a través de mandato explícito, al GMC.³⁰⁰ El Grupo puede, por su parte, delegarlas a la CCM por medio de una autorización del Consejo.³⁰¹

²⁹⁶ Art. 19, VI, POP.

²⁹⁷ Art. 32. Este control depende de un mecanismo complejo de incorporación.

²⁹⁸ Art. 8, III, POP.

²⁹⁹ Art. 8, IV, POP.

³⁰⁰ Art. 8, IV, POP, *in fine*.

³⁰¹ Art. 14, VI, POP.

En la práctica, las relaciones exteriores del Mercosur están a cargo de las políticas externas individuales de los Estados miembros.³⁰² El papel ejercido por los Ministerios de Relaciones Exteriores, a través de la coordinación de todos los órganos con poder decisorio, garantiza plenamente el control de la postura del bloque, por los agentes de la política externa de los Estados. Resulta de ello la ausencia de participación de los órganos consultivos del Mercosur en la elaboración de los acuerdos internacionales. En la medida en que no existe ningún procedimiento predeterminado de conclusión de los acuerdos, es total la opacidad del funcionamiento del bloque en este aspecto.

Súmese a ello el hecho de que la materia no escapa a una cierta confusión. Antes del reconocimiento explícito de la personalidad jurídica internacional del Mercosur por el POP en 1994, éste ya había firmado dos acuerdos internacionales. Actualmente, el Mercosur ya firmó numerosos acuerdos internacionales.³⁰³

Habiendo el bloque privilegiado siempre el pragmatismo, es natural que la preocupación por el rigor jurídico de las relaciones exteriores del Mercosur no sea ejemplar. Las fórmulas de presentación de los signatarios son variadas, y no se podría decir que esa diversidad corresponda a una real pluralidad de significados jurídicos. Al contrario, sería más lógico reconocer que la fórmula *el Mercosur y sus Estados miembros*, clásica para los acuerdos mixtos, sería la más adecuada a la intergubernamentalidad pura adoptada por el bloque.

Al no estar claros los objetivos de la política externa del Mercosur, estos acuerdos constituyen un mosaico de iniciativas de cooperación. En la práctica, no produjeron una cooperación internacional significativa. Pero los principales problemas de las relaciones exteriores del Mercosur continúan siendo el de las relaciones con los Estados asociados, el de la superposición de negociaciones de contenido similar en distintos ámbitos regionales y la dificultad de mantener una posición homogénea en los foros de negociación multilaterales.³⁰⁴

³⁰² “Las relaciones externas del Mercosur son una función directa de las políticas externas individuales de los Estados parte” (Marcelo Medeiros, “Relações externas do Mercosul”, en *RBPI*, n.º 2, 1995, pp. 31-58, esp. p. 35).

³⁰³ Véase el cuadro n.º 8, “Los acuerdos internacionales del Mercosur”, p. 612.

³⁰⁴ Véanse pp. 394 y ss.

B. *El rol de la Comisión de Representantes Permanentes*

El presidente Duhalde ha desarrollado, a lo largo del año 2004, una intensa agenda de contactos internacionales, “con el objetivo de colaborar en las negociaciones en curso y abrir nuevos espacios de diálogo político y comercial”.³⁰⁵

Como presidente de la CRPM, acompañó al presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva a la India y a los Emiratos Árabes. Visitó al presidente de la Comisión Europea, en aquel momento Romano Prodi, y al alto representante para la Política Exterior y Seguridad Común y secretario general del Consejo de la Unión Europea, D. Javier Solanas. Participó de la Cumbre UE-América Latina en Guadalajara y se reunió, en Madrid, con el rey Juan Carlos. Sostuvo conversaciones con el vicescanciller de la Federación Rusa y con el secretario de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos.

Mantuvo un diálogo, durante el segundo semestre de 2004, con todos los presidentes de Sudamérica, y el 8 de diciembre del mismo año estuvo presente, en Cuzco, cuando la firma del acta fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones,³⁰⁶ de la cual intentó hacerse una especie de *padre fundador* y portavoz.³⁰⁷ Habló, en nombre de Mercosur, en una impresionante cantidad de reuniones y eventos internacionales o regionales.

Queda la impresión de que el Consejo creó una especie de *señor PESC* en el Sur, o sea, que quiso dar al Mercosur un rostro, de la misma manera que la Europa lo ha hecho para simbolizar a la Política Externa y de Seguridad Común de la

³⁰⁵ Mercosur/XXVI CMC/DI n.º 2/04.

³⁰⁶ *Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones* (III Cumbre Presidencial Sudamericana), firmada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Este ámbito de cooperación intergubernamental tiene como fin, según la Declaración, impulsar los procesos de concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la convergencia entre el Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, asociando a ello los Gobiernos de Suriname y Guyana; la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, la educación y la cultura; la interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración.

³⁰⁷ “Algunas voces se han alzado recientemente alertando sobre la posibilidad de la ‘disolución’ del Mercosur en nuestro nuevo nivel de integración. Nada más errado. En algún momento del tiempo, seremos definitivamente una sola región, con una plena integración económica, física y política” (Mercosur/XXVII CMC/DI n.º 08/04, “II Informe de Actividades del Presidente de la CRPM a los Sres. Presidentes de los Estados Parte del Mercosur y Sres. Miembros del Consejo del Mercado Común”, punto 5).

Unión Europea (PESC). Las resistencias sistemáticas al trabajo de la CRPM confirman que a ella puede estar reservado un rol más bien de representación que de impulsión del proceso de integración en el plano interno, y que dicho papel puede extenderse al proceso de integración subcontinental.

Si se oponen las percepciones estática y dinámica —como lo hicieron Kelsen y tantos otros con el derecho en general— en la estructura institucional del Mercosur, puede decirse que después de un análisis teórico de la composición de las atribuciones de sus órganos, los más optimistas guardarán como síntesis la palabra *flexibilidad*, mientras que los más pesimistas preferirán el término *fragilidad*, o hasta *precariedad*. Sin embargo, en cuanto a la dinámica de las instituciones, todos pueden estar de acuerdo en que la idea significativa de estos diez años de funcionamiento del Mercosur fue la buena voluntad de los Estados miembros.

Michel Virally destacaba la impropiedad del término *intergubernamental* en la clasificación de las organizaciones internacionales: “sería mejor decir *interestatales*”.³⁰⁸ En el caso del Mercosur, esta observación no parece pertinente. El Mercosur es una cuestión entre gobiernos, de los cuales depende enteramente, con nítida preponderancia de los elementos coyunturales sobre las preocupaciones de naturaleza estructural. Para algunos, sin ser un concepto *híbrido*, el Mercosur es una estructura de transición entre una unión aduanera y un mercado común de tipo simplificado.³⁰⁹ Aun habiendo adoptado la estructura de una organización regional común, su dinámica es tan flexible que más parece ser el fruto de un simple entendimiento entre gobiernos.

Esta inestabilidad no impide una abundante producción normativa que presenta actualmente más de mil reglas jurídicas, cuya fuente son las instituciones comunes. Es necesario por lo tanto investigar el alcance del derecho derivado del Mercosur.

³⁰⁸ O. cit., p. 53.

³⁰⁹ Paulo Roberto de Almeida, prefacio a Faria, *Le Mercosur...*, o. cit., p. ix.

II.

LA INEXISTENCIA DE UN ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

Un ordenamiento jurídico no es un grupo aleatorio de normas: debe ser concebido por la ciencia del derecho como un sistema de normas que mantienen relaciones recíprocas, en el cual unas son subordinadas a otras.³¹⁰ El fenómeno de la formación de ordenamientos jurídicos excede en gran medida el marco de las soberanías nacionales. La doctrina y la práctica del derecho internacional público tomaron conciencia, a lo largo de los años, de la existencia de ordenamientos jurídicos en el seno de las organizaciones internacionales. Claro está que el ordenamiento jurídico de la organización internacional es diferente del de sus Estados miembros, pero no es tan evidente que lo sea también del ordenamiento jurídico internacional.³¹¹

Efectivamente, en lo que se refiere a la posibilidad de la existencia de un ordenamiento jurídico autónomo dentro de una organización internacional, que no se confunde ni con los ordenamientos internos ni con el ordenamiento internacional, se encuentran las Comunidades Europeas, que son consideradas como ejemplos clásicos, si no únicos.³¹² Los tratados europeos se tornaron la base de la

³¹⁰ Hans Kelsen, "Théorie du droit international public", en *RCADI*, 1953, III, tomo 84, p. 6.

³¹¹ Para un debate sobre el ordenamiento jurídico de las organizaciones internacionales, véase Philippe Cahier, "L'ordre juridique interne des organisations internationales", en *Manuel sur les organisations internationales*, o. cit., pp. 377-397.

³¹² A pesar de la singularidad de las Comunidades Europeas, este "monopolio" no debe ser entendido de manera absoluta ya que, desde 1972, el juez Pescatore identificaba al GATT como el "verdadero precursor" de la supranacionalidad; véase *Le droit de l'intégration*, Ginebra, Sijthoff-Leiden-IHUEI, 1972, p. 52. Desde la creación de

legalidad comunitaria, o sea, “de un ordenamiento jurídico específico de las comunidades, diferente al mismo tiempo del derecho internacional y del derecho nacional de los Estados miembros”.³¹³

Los tratados son la base constitutiva de ese ordenamiento jurídico particular: “son ellos los que dan el fundamento jurídico y trazan el marco de ese ordenamiento europeo [...] en razón, precisamente, de su carácter inicial y fundamental, los tratados merecen el nombre de constitución europea”.³¹⁴

Este carácter fundamental explica y justifica el predominio de los tratados constitutivos en la jerarquía de las normas de origen comunitario. Los tratados constituyen la *norma fundamental* del sistema, ya que “la norma fundamental de un sistema dinámico es la regla fundamental según la cual las normas de un sistema deben ser creadas”.³¹⁵ Los actos de derecho derivado son por lo tanto subordinados a los tratados constitutivos en la medida en que los primeros son destinados apenas a garantizar la aplicación de los segundos.³¹⁶ Así, en el tope de la jerarquía comunitaria, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas fueron elevados por el

la Organización Mundial del Comercio, en 1994, innúmeras cuestiones sobre la verdadera naturaleza de su orden jurídico fueron levantadas. Según Celso Lafer, por ejemplo, la OMC “excedió la fragmentación de la *Tokyo Round*. El GATT *à la carte*” para adquirir “la unidad de un orden jurídica”; y todavía más: “lo que permitió esta concentración *sui generis* de *jurisdicción*, equivalente a una *jurisdicción obligatoria* en el plano internacional fue, en mi opinión, la dilución de los conflictos de concepción y la aceptación generalizada de la idea de que las contiendas económicas pasibles de solución en el seno de la OMC representan conflictos de intereses”; véase “Réflexions sur l’OMC lors du 50^e anniversaire du système multilatéral commercial. L’impact d’un monde en transformation sur le droit international économique”, en *JDI*, n.º 4, 1998, pp. 932-944. Véanse también Olivier Blin, “La propos de Seattle... et de l’OMC”, *Petites affiches*, 1.º de febrero de 2000, n.º 22, pp. 4-7; Marco Bronckers, “Une mise en garde contre des tendances antidémocratiques à l’OMC. Des meilleures règles pour un nouveau millénaire”, en *RMUE*, n.º 433, noviembre-diciembre de 1999, pp. 683-695.

³¹³ Pescatore, *L’ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, Presses Universitaires de Liège, 1975, p. 59. Sobre el carácter autónomo del orden jurídico comunitario, véase Denys Simon, “Les fondements de l’autonomie du droit communautaire”, en *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, París, Pedone, 2000, pp. 207-249.

³¹⁴ Pescatore, o. cit., p. 59.

³¹⁵ Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l’Etat*, París, LGDJ, 1997, p. 167. Según Kelsen, el ordenamiento jurídico es una estructura piramidal-jerárquica: “el ordenamiento jurídico, pirámide de normas con estadios jerarquizados, y no yuxtaposición de elementos más o menos del mismo nivel y equivalentes; los escalones, o sea, las normas, superiores, comandan los escalones, o sea, las normas, inferiores”, Charles Eisenmann, “La classification des formes politiques selon Hans Kelsen”, en *La pensée politique de Hans Kelsen*, Caen, Centre de Publications de l’Université de Caen, 1990, pp. 47-78.

³¹⁶ Esta subordinación del derecho derivado comporta dos particularidades: el lugar ocupado en la jerarquía por los actos convencionales y la subordinación del derecho derivado a otras reglas más allá de las establecidas por los tratados constitutivos; véase Jean Boulois, *Droit institutionnel des communautés européennes*, París, Montchrestien, 1993, 4.ª ed., pp. 216-221.

Tribunal de Justicia a la posición de “carta constitucional”.³¹⁷ Por ende, el aporte del nuevo “tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, en lo que concierne a la jerarquía del derecho originario europeo, es más simbólico que jurídico.³¹⁸

Tratándose de las relaciones entre el derecho comunitario y los derechos nacionales, en ausencia de dispositivos explícitos en los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia estableció, menos de una década después de la firma del Tratado de Roma, la primacía absoluta del derecho comunitario en caso de conflicto con el derecho nacional.³¹⁹ La Corte de

³¹⁷ Véase, entre otros, CJCE, 23 de abril de 1986, *Les Verts*, aff. 294/3, Rec. p. 1365. Sobre el alcance constitucional del derecho comunitario, véanse Jean-Victor Louis, “Le modèle constitutionnel européen: de la Communauté à l’Union”, en *Le nouveau modèle européen*, vol. I, Bruselas, ULB, 2000, pp. 31-50; y Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, París, PUF, 1997, part., pp. 35-37. Hubo un debate muy importante sobre la existencia de una Constitución de Europa o sobre la necesidad de que exista una; véanse Ernst-Ulrich Petersmann, “Proposals for the new Constitution for the European Union: building-blocks for the Constitutional Theory and Constitutional Law of the EU”, en *CML*, 32, 1995, pp. 1123-1175; Jorg Gerkrath, *L’emergence d’un droit constitutionnel pour l’Europe*, Bruselas, ULB, 1997; Joseph Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Jean-Claude Piris, “L’Union européenne la-t-elle une constitution? Lui en faut-il une?”, en *RTDE*, 35 (4), octubre-diciembre de 1999, pp. 599-635; Ingolf Pernice y Franz Mayer, “De la constitution composée de l’Europe”, en *RTDE*, 36 (4), octubre-diciembre de 2000, pp. 623-647; y Paul Mignette (org.), *La constitution de l’Europe*, Bruselas, ULB, 2000.

³¹⁸ “El proceso de integración europeo es indiscutiblemente percibido, tanto por los partidarios como por los adversarios de la Unión, como un proceso de *constitucionalización progresiva*, marcado al menos por dos peculiares limitaciones. En primer lugar, los tratados en vigor conforman una *Constitución parcial*, si se considera la limitación del campo de acción de la Unión Europea —pues ella posee apenas una parcela de las competencias normativas y de ejecución— y la subsistente de los Estados que la componen. Lo más importante, sin embargo, es constatar que si la actual Constitución Europea (léase los tratados constitutivos y plenamente vigentes) vive en situación de complementariedad recíproca con las constituciones nacionales, significa que estas últimas tampoco son totales, y una nueva teoría de la Constitución, precisamente la de la Constitución parcial, probablemente inspirada en el acervo teórico del federalismo, se impone tanto para la Unión Europea como para sus Estados miembros. Se constata, por consiguiente, que el problema de la limitación e influencia recíprocas entre constituciones nacionales y normas comunitarias dotadas de jerarquía constitucional preexiste, de hecho, a la probable adopción de una Constitución europea. La segunda limitación a la actual asimilación de los tratados constitutivos a la Constitución es que ella se atiene al sentido puramente material de una Constitución. Esto significa que no puede traspasar los aspectos esenciales de la construcción europea. Un dispositivo que regula un detalle, una norma de segunda línea, eventualmente incluido en los tratados constitutivos, no podrá beneficiarse con ese estatuto. En el plano interno, normalmente son consideradas Constitución en sentido material las normas sobre los derechos fundamentales, la organización de poder, la distribución de competencias y el proceso legislativo. De este modo, se equivoca el analista temerario al considerar que el proyecto de Constitución europea instituye la supremacía de la norma constitucional europea, en el sentido piramidal-jerárquico *kelseniano*, sobre los órdenes nacionales” (Deisy Ventura, “Crítica al proyecto de Constitución Europea [Constitución parcial]: la Convención como modesto laboratorio del constitucionalismo supranacional”, en *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 2003-3, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, pp. 598-600.

³¹⁹ El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuando entre en vigencia reconocerá expresamente, en su artículo I-6, que “la Constitución y el derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el derecho de los Estados miembros”.

Luxemburgo señaló que esta primacía opera en relación con el derecho nacional anterior y posterior al derecho comunitario. Además, el juez comunitario no se limita a reconocer la primacía de los tratados constitutivos, sino que también proclama la supremacía del conjunto del derecho comunitario sobre el derecho nacional.³²⁰

Desde este punto de vista, el tratado que instituye el Mercosur no comporta ninguna analogía con los tratados europeos. El Mercosur nunca engendró un ordenamiento jurídico autónomo, en el cual el TAs desempeñaría la función equivalente a la de una constitución en el orden interno.³²¹ Sin embargo, es innegable que los actos normativos de las instituciones del Mercosur, una vez incorporados a los ordenamientos internos de los Estados miembros, derivan del TAs y deben estar conformes a él.³²²

Consecuentemente, admitiéndose que un conjunto de normas ligadas por simples relaciones de derivación pueda formar un ordenamiento jurídico, es lógico reconocer que existe un ordenamiento jurídico en el Mercosur. Fue con ese espíritu que el Primer Tribunal Arbitral *ad hoc* del Mercosur interpretó el TAs y las otras normas de derecho derivado a él sometidas, destacando que “la tarea del Tribunal no consiste en decidir acerca de la aplicación de alguna o algunas disposiciones específicas y aisladas, sino en situar y resolver la controversia planteada bajo la perspectiva del *conjunto normativo* del Mercosur”.³²³ Los árbitros agregaron que

³²⁰ Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, París, LGDJ, 1996, 2.ª ed., pp. 742-743. Fallos célebres afirmaron este principio; véase especialmente CJCE, 15 de julio de 1964, *Costa/E.N.E.L.*, proc. n.º 6/64, rec. p. 1141.

³²¹ En relación con la Unión Europea, Philippe Manin señala que la asimilación de los tratados a una Constitución es apenas relativa, aunque ella “sea la consecuencia de interpretaciones considerables, en el sistema de fuentes de derecho comunitario, de los ‘principios generales del derecho’ y, particularmente entre ellos, de los ‘derechos fundamentales’ destinados a proteger a las personas”. Agrega que tal asimilación se refiere a la noción puramente material de Constitución, restando preguntarse si, más allá de su impacto simbólico, esta asimilación “no es susceptible de tornarse un principio de interpretación que permitirá a la Corte llegar a conclusiones tan importantes como aquellas que le permitieron hacer referencia al orden jurídico ‘propio’. Aún es muy temprano para saberlo” (“L’influence du droit international sur la jurisprudence communautaire”, en *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, París, Pedone, 2000, pp. 153-168 [161]).

³²² Según Roberto Dromi, Miguel Ekmekdjian y Julio Rivera, se trata, en este caso, de normas entrelazadas unas con otras, que forman “un *plexus* [del latín *plectere*, ‘tejer’] normativo”, un “concierto de normas” entrecruzadas (*Derecho Comunitario*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, p. 135).

³²³ *Controversia sobre los comunicados n.º 37...*, o. cit., ítem 49, p. 10 [sin cursiva en el original].

este conjunto normativo adviene de las decisiones políticas y jurídicas tomadas durante el proceso de integración, y son el resultado de un proceso evolutivo y continuo.³²⁴

Sin embargo, ateniéndose a las nociones clásicas de ordenamiento jurídico establecidas a lo largo de los 50 años de existencia de las Comunidades Europeas, es innegable que este conjunto normativo no es del tipo comunitario.³²⁵ No existen, dentro del sistema jurídico cuya norma fundamental sería el TAs, principios equivalentes a los principios fundamentales que determinan la autonomía del derecho comunitario. En primer lugar, el principio de la primacía del derecho de integración sobre los derechos internos no fue establecido (capítulo 1). En segundo lugar, las posibilidades de invocar en juicio las normas del Mercosur son muy limitadas (capítulo 2).

³²⁴ *Ibidem*, ítem 50.

³²⁵ Deisy Ventura, *A ordem jurídica do Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996, pp. 76-77.

1.

La ausencia de primacía del derecho de la integración

Durante un proceso de integración económica, tan considerable es la amplitud de las áreas económicas implicadas en esa construcción, que se torna muy probable el surgimiento de conflictos entre una norma comunitaria y una regla nacional. Sin embargo, los tratados constitutivos del Mercosur no traen ninguna referencia en cuanto a la existencia de una eventual jerarquía entre las reglas comunitarias y los derechos nacionales.

Ya fue mencionado que tal jerarquía es inexistente en los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, debido a que la primacía del derecho comunitario es, antes que nada, una regla de solución de conflictos de normas. Así, “la primacía no es una obligación que el constituyente o el legislador deben cumplir. Es una regla aplicable por el juez. Esa regla es, desde luego, incondicional. También es absoluta, en el sentido de que se aplica a cualquier norma interna independientemente de su posición, aunque sea una norma constitucional”.³²⁶

³²⁶ Jean-Victor Louis, *L'ordre juridique communautaire*, Bruselas, Comisión Europea, 1993, 6.^a ed., p. 165. En principio, esta afirmación puede chocar. Pero es preciso considerar que el derecho comunitario “encuentra su origen y legitimidad en la voluntad común de los ciudadanos del conjunto de los Estados miembros” y que él debe, “salvo excepción explícita, primar sobre una norma contraria proveniente del derecho nacional. El principio de aplicación uniforme e igualitaria de la ley establecida a nivel europeo —basada en valores comunes y conforme a los procedimientos previstos en los tratados— es, de hecho, la regla de juego y la condición bajo la cual los ciudadanos de los Estados miembros consintieron, de conformidad con las disposiciones de sus respectivas constituciones, a la constitución de ese poder legislativo supranacional” (Ingolf Pernice y Franz Mayer, o. cit., p. 636).

No obstante, el ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados europeos continúa funcionando según su propia lógica. Aún no es indudable que la primacía sea concedida del modo *supra* descrito en los ordenamientos internos, sobre todo que el derecho constitucional de cada país comparta la defensa de la autonomía irrestricta del derecho comunitario.³²⁷ Consecuentemente, es el juez, particularmente el juez comunitario, aunque lo haga a través del reenvío prejudicial,³²⁸ quien garantiza en la práctica la primacía del derecho comunitario.

Por lo tanto, es posible imaginar que, a semejanza de Europa, una construcción pretoriana venga a resolver esta cuestión en el ámbito del Mercosur, con el juez nacional velando por la primacía natural del derecho de la integración sobre los derechos nacionales. Sin embargo, la ausencia de una jurisdicción comunitaria dentro del Mercosur deja solas a las jurisdicciones nacionales en la tarea de solucionar los procesos en los cuales existe conflicto entre las normas comunitarias y los derechos internos.

³²⁷ Constance Grewe y Hélène Ruiz Fabri, “La situation respective du droit international et du droit communautaire dans le droit constitutionnel des états”, en *Droit international et droit communautaire...*, o. cit., pp. 251-282 (253). Las autoras reconocen que la importancia del lugar y del papel del derecho comunitario es evidente, “así como el hecho de que el mismo irriga al conjunto del sistema jurídico. A punto de preguntarse, a veces, si las controversias constitucionales no son ejercicios un poco vanos o condenados, en un mayor o menor plazo, a la pura vanidad”. Pero señalan que el fenómeno calificado como controversia o resistencia constitucional es también una presión en favor de la democracia y del pluralismo, ya que obliga a interrogarse continuamente sobre el sentido de la labor comunitaria, colocando en primer plano la diversidad de los sistemas y tradiciones (ibídem, pp. 253-254). Véanse también Jean-Claude Maslet y Didier Maus, *Les constitutions nationales a l'épreuve de L'Europe*, París, La documentation française, 1993; y Didier Maus y Olivier Passeleq, *Le traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales*, París, La documentation française, 1998.

³²⁸ El reenvío prejudicial es un instrumento de cooperación judicial entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y las jurisdicciones nacionales, instituido por el artículo 234 del TCE. Según Ami Barav, “el papel atribuido a los tribunales nacionales en la aplicación judicial del derecho comunitario y la tarea que les es confiada en materia de protección jurisdiccional de los particulares titulares de derechos fundados en reglas comunitarias, explican la existencia de un procedimiento no contencioso que permite al TJCE ayudar a los jueces internos [...]. Fundado sobre una nítida separación de funciones, muchas veces destacada, entre el Tribunal de Justicia y las jurisdicciones nacionales, el reenvío prejudicial atribuye competencia a la Corte apenas para interpretar y apreciar la validez de las disposiciones comunitarias, dentro de los límites de la interpelación hecha por el juez del reenvío, que continúa siendo el juez de la causa. A este último le incumbe aplicar las disposiciones de derecho comunitario al caso concreto. El régimen de este diálogo judicial es instruido por el respeto mutuo a las prerrogativas recíprocas de cada protagonista. Ni bien una cuestión de derecho comunitario es sometida a la Corte de Justicia por una jurisdicción de uno de los Estados miembros, la Corte es obligada a responderla” (“Le Renvoi préjudiciel communautaire”, en *Justices - RGDP*, n.º 6, abril-junio de 1997, pp. 1-14). Para una presentación sintética del procedimiento de reenvío, véase José Carlos Moitinho de Almeida, *O reenvio prejudicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*, Coimbra, Coimbra Editora, 1992. Para un análisis crítico del reenvío, véase Georges Vandensanden, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Bruselas, ULB, 1994, part. Robert Kovar, “L'évolution de l'article 177 du traité CE”, pp. 35-57, y John Usher, “Les renvois a la titre préjudiciel”, pp. 59-66.

De este modo, en caso de conflicto de normas, los jueces nacionales son obligados a buscar soluciones en los tratados constitutivos del Mercosur y en las constituciones nacionales: no disponen de instrumentos semejantes al reenvío prejudicial, que permitiría el establecimiento de principios aplicables uniformemente en los territorios de los Estados miembros.³²⁹

Nótese que una maquinaria tan compleja prevista por el derecho originario del Mercosur, que extiende los procedimientos de incorporación de los tratados constitutivos a los actos de las instituciones, coloca en cuestión el carácter coercitivo del derecho de integración (sección 1). Este sistema deja la aplicación del derecho de la integración, de manera general, totalmente a cargo de los órdenes internos (sección 2).

SECCIÓN 1

El derecho del Mercosur en los tratados constitutivos

El derecho originario³³⁰ del Mercosur no será de gran utilidad para las jurisdicciones nacionales, en la hipótesis de una eventual voluntad de promover una construcción pretoriana de la primacía del derecho comunitario. El TAs no

³²⁹ Para un estudio de las posibilidades de adopción del reenvío prejudicial en el Mercosur, véase Jânia Saldanha, *Cooperação jurisdicional internacional*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001.

³³⁰ Se consideran *derecho originario* del Mercosur el *Tratado de Asunción*, el *Protocolo de Brasilia* (relativo a la solución de controversias) y el *Protocolo de Ouro Preto* (relativo a la estructura institucional definitiva del Mercosur), en el sentido de que contienen la norma fundamental de este ordenamiento jurídico, o sea, la norma que determina el procedimiento que permite producir otras normas; véase Deisy Ventura, *A ordem jurídica do Mercosul*, o. cit., p. 36. Luiz Olavo Baptista también considera que estas tres convenciones constituyen las “fuentes originales” del Mercosur, *Le Mercosul...*, o. cit., p. 122. En la versión original de su obra, en portugués, el autor se aproxima más al lenguaje propio del derecho comunitario refiriéndose a fuentes “originarias”, y no “originales”, *O Mercosul...*, o. cit., p. 116. En derecho comunitario, el *derecho primario* o *derecho originario* está constituido por el Tratado de París, del 18 de abril de 1951, que crea la CECA; por los Tratados de Roma, del 25 de marzo de 1957, que crean la CEE y la CEEA; los tratados que revisan los tratados originarios (Tratado de Fusión, firmado en Bruselas, en 1965; Acto Único Europeo, firmado en La Haya y Luxemburgo, en 1986; Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992; Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997; y el Tratado de Niza, firmado en 2001); los protocolos y declaraciones anexos a los tratados; y los actos de adhesión de los nuevos Estados miembros (Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, o. cit., pp. 187-194). Ya por derecho *secundario* o *derivado* “entenderemos los actos unilaterales adoptados por las instituciones comunitarias como son previstos por los tratados” (ibídem, p. 194).

hace referencia al alcance de normas de las instituciones del Mercosur, limitándose a mencionar que el CMC se manifiesta a través de decisiones y el GMC través de resoluciones (artículo 16).

Fue preciso esperar al Protocolo de Ouro Preto, en 1994, para que fuesen expresamente reconocidas, gracias a su artículo 41, las fuentes de derecho del Mercosur:³³¹ “I. El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; II. Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; III. Las Decisiones del Consejo del 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”.³³²

En relación con los tratados constitutivos, la doctrina jurídica y la práctica de los Estados no suscitan dudas en cuanto a la necesidad de incorporar dichas convenciones a los ordenamientos jurídicos nacionales. Lo mismo sucede en Europa con los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y sus reformas sucesivas, que pueden también ser objeto de plebiscitos en algunos países europeos.

Resta precisar el alcance de las normas que derivan del funcionamiento de las instituciones del bloque. Del análisis de los procedimientos relativos a la aplicación de las normas del Mercosur, previsto por el POP, se deduce la incertidumbre de que ellas tengan como resultado la instalación de un régimen jurídico realmente obligatorio, por lo tanto oponible a los Estados miembros (§ 1.º). El caso *Porto de*

³³¹ La versión francesa del POP, de sufrible calidad, emplea la expresión “fundamentos jurídicos del Mercosur”. Nótese que las versiones en portugués y español, que se refieren respectivamente a las nociones de *fontes jurídicas* y de *fuentes jurídicas*, no dejan margen de duda sobre el hecho de que los signatarios del tratado emplearon el término “fuente de derecho”, que significa el origen del derecho, donde el derecho nació, y no la expresión “fundamento”, que significa la base sobre la cual una cierta interpretación del derecho puede fundarse. En otros términos, el TAs y sus instrumentos adicionales o complementarios, así como los acuerdos concluidos por el TAs y el derecho derivado de las instituciones, constituyen fuentes de derecho, por lo tanto cuna de producción de normas. Ellos no constituyen un simple fundamento para algunas decisiones o normas adoptadas por los gobiernos nacionales, como hace pensar la versión francesa del POP. Según Gérard Cornu, los fundamentos jurídicos son “los argumentos jurídicos propios para justificar, en derecho, una pretensión”, mientras que la fuente de derecho es la “forma bajo la acción de la cual la regla nace en el derecho; molde oficial llamado fuente formal que preside, positivamente, la elaboración, la expresión y la adopción de una regla de derecho” (*Vocabulaire juridique*, París, Quadrige/P.U.F., 2000, respectivamente p. 390 y p. 825).

³³² Luiz Olavo Baptista subraya que en el POP “solo se hace referencia a las normas nacidas en el marco del Mercosur [...]. No existe referencia a las normas del derecho internacional público en general ni a las de derecho interno de los países miembros, que también son aplicables a situaciones que sobrevengan en el seno del Mercosur y que llamaremos de fuentes externas” (*Le Mercosul...*, o. cit., p. 121).

Belém,³³³ recientemente sometido al Supremo Tribunal Federal brasilero, ejemplifica los riesgos del sistema creado en Ouro Preto (§ 2.º).

§ 1.º El sistema del POP: ¿un régimen coercitivo?

El carácter obligatorio de las decisiones, resoluciones y directivas adoptadas por las instituciones comunes es varias veces afirmado en el texto del POP; los artículos que establecen la tipología de los actos normativos del Mercosur ya les atribuyen, desde luego, una naturaleza coercitiva.³³⁴

Los Estados miembros son por lo tanto obligados a *transponer* esas reglas a los ordenamientos jurídicos nacionales. Sin embargo, las condiciones en las cuales se opera esa transposición limitan el alcance de las obligaciones de los Estados miembros (I) y engendran graves problemas de coherencia sistémica (II).

I. Un procedimiento complejo³³⁵

El capítulo IV del POP se titula “Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Órganos del Mercosur”. De acuerdo con el artículo 38, los Estados parte se comprometen a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de las decisiones, resoluciones y directivas dentro de sus territorios. El párrafo único de ese artículo agrega que los Estados parte informarán a la SAM respecto de las medidas adoptadas con tal finalidad.

El artículo 38 establece, por lo tanto, el principio general que atribuye a los gobiernos nacionales, en forma individual, la función de control de la aplicación del derecho derivado del Mercosur en los límites de sus respectivas jurisdicciones. La referencia a la Secretaría no debe ser vista como una función adicional de control

³³³ Supremo Tribunal Federal, “Carta rogatoria 8.279 República Argentina, 4 de mayo de 1998”, en *Informativo STF*, n.º 109, 4-8 mayo de 1998, disponible en <www.stf.gov.br>.

³³⁴ Véanse arts. 9, 15 y 20 POP. En relación con la jerarquía entre las normas de derecho derivado no existe, en el derecho del Mercosur, regla de solución de conflicto. Es posible presumir que la jerarquía verificada entre los órganos deliberativos se extiende a las normas sancionadas por ellos. Las decisiones del Consejo tendrían, entonces, primacía sobre las resoluciones del Grupo, que, por su parte, ocuparían una posición jerárquicamente superior a las directivas de la Comisión de Comercio.

³³⁵ Para un estudio específico sobre la elaboración y la vigencia de las normas del Mercosur, véase Alejandro Perotti y Deisy Ventura, *El proceso legislativo del Mercosur*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2004.

en el nivel comunitario. En realidad, se trata de la extensión natural de las funciones de archivo e información atribuidas a la SAM. Los Estados son, por lo tanto, guardianes de sus propios compromisos. La eficacia de las normas comunitarias depende de la diligencia de los Estados miembros en adoptar las medidas que permitan su aplicación.

Enseguida, el Protocolo aparta cualquier posibilidad de aplicabilidad inmediata del derecho derivado del Mercosur en los ordenamientos jurídicos nacionales.³³⁶ Detalla el procedimiento seguido por los Estados en relación con la incorporación interna del derecho derivado del Mercosur, a fin de garantizar su “vigencia simultánea” en los Estados parte (artículo 40, *caput*).

Primeramente, de acuerdo con el artículo 40 *i*, una vez “aprobada la norma, los Estados parte adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional”.³³⁷ Esta disposición reitera, *in fine*, que los Estados deben informar a la SAM sobre las medidas adoptadas.

A continuación, “cuando todos los Estados parte hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte” (artículo 40, *ii*).

Finalmente, “las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados parte 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur” (artículo 40, *iii*).

³³⁶ Sobre la aplicabilidad inmediata en derecho comunitario, véase pp. 96 y ss.

³³⁷ A pesar de la claridad del artículo 40, algunos autores, por inadvertencia, acogieron el decreto Leben —ya mencionado— como el reconocimiento de la aplicabilidad inmediata y de la primacía del derecho derivado del Mercosur sobre el derecho interno de los Estados miembros. Véase, por ejemplo, el artículo del embajador de la Argentina en Brasil, Jorge Herrera Vega, “Os juízes e o Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, San Pablo, 22 de abril de 1998, p. 3. Esta percepción es precipitada porque el caso concreto suscita el problema de la igualdad fiscal entre los socios del Mercosur: la sociedad Leben invocaba la no conformidad de un impuesto estadual con el artículo 7.º del Tratado de Asunción (“en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado Parte gozarán, en los otros Estados Parte, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional”). De este modo, el juez se limitó a aplicar el TAS: “la leche nacional, lista para el consumo, producida en territorio brasileiro, estando exenta del ICMS, el producto similar extranjero debe de la misma manera beneficiarse de esta exención”. Luego, la sentencia se limita a aplicar un tratado internacional ya incorporado al ordenamiento jurídico brasileiro. El alcance del decreto Leben es limitado, por lo menos desde el punto de vista jurídico, ya que reconoce apenas la aplicación de una norma interna, o sea, el Tratado de Asunción, debidamente incorporado al ordenamiento jurídico brasileiro y en vigor. Queda claro que el dominio de las nociones de aplicabilidad inmediata y de primacía todavía es bastante superficial entre los protagonistas del Mercosur.

El artículo 39 ya prevé la publicación de las normas del bloque en el Boletín Oficial del Mercosur. Sin embargo, el artículo 40 agrega que “los Estados parte, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales” (*iii, in fine*). Una segunda publicación, en el plano interno, se impone entonces como condición para que esas normas produzcan sus efectos.

De este modo, la vigencia de las normas del Mercosur observa un procedimiento más complejo que el aplicable a cualquier otro acuerdo internacional firmado individualmente por un Estado miembro, cuya entrada en vigor depende únicamente de la incorporación al orden interno según el procedimiento constitucional aplicable.

Desde el punto de vista de cada Estado miembro, la odisea de entrada en vigor de las normas del Mercosur se divide en cuatro partes.

En primer lugar, el Estado debe realizar la transposición. En virtud del artículo 42, el derecho derivado del Mercosur debe ser incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales “mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”. Posteriormente, será demostrado que ninguna disposición nacional de los Estados miembros, en la actualidad, prevé un procedimiento específico de incorporación de las normas del Mercosur. Los cuatro socios cumplen rigurosamente los procedimientos aplicables a cualquier fuente de derecho internacional.

En segundo lugar, el Estado debe elaborar un acto de información relativo a la transposición y enviarlo a la Secretaría del Mercosur. En tercer lugar, debe esperar la comunicación de la Secretaría que contiene el anuncio de la incorporación de la norma a los ordenamientos jurídicos de los cuatro socios. Finalmente, después de recibir la citada comunicación, el Estado debe realizar las diligencias internas, especialmente la publicación en el Boletín Oficial, para que la norma entre en vigor 30 días después de la notificación por la SAM. Este sistema fue reiterado por los Estados miembros a través de la decisión n.º 23/00 del Consejo, *Incorporación de la normativa Mercosur al ordenamiento jurídico de los Estados parte*, que se limita a agregar algunos detalles.³³⁸

³³⁸ Véase *BILA*, n.º 26, enero-julio de 2000.

Tan peculiar sistema deja a la modesta estructura de la SAM la pesada tarea de concentrar y después divulgar las informaciones sobre la incorporación de las normas comunitarias. La realización de esta tarea fue, sin embargo, elevada en el texto del Protocolo a condición *sine qua non* para la entrada en vigor del derecho derivado del Mercosur.³³⁹

La lectura de estos artículos da a entender que el derecho originario del Mercosur reconoce la existencia de dos ordenamientos jurídicos paralelos, y así admite claramente el *dualismo*.³⁴⁰ La expresión se refiere a la antigua querrela entre los internacionalistas, en cuanto a la naturaleza de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno, *monista* o *dualista*: “o bien se está en presencia de dos ordenamientos separados, rigurosamente cerrados sobre sí mismos y entre los cuales ninguna relación es concebible —entiéndase en el plano del derecho—. Es la tesis del dualismo. O bien nos encontramos frente a un ordenamiento jurídico único, que engloba todas las otras.³⁴¹ Es lo que sustenta el monismo”.³⁴²

Aunque las raíces internacionales constituyan el “patrimonio genético”³⁴³ del derecho de la integración, cabe interrogarse si esa idea de dualismo es compatible con los objetivos de los tratados del Mercosur. Por otra parte, el procedimiento complejo de transposición de las normas del Mercosur, creado en Ouro Preto, suscita varias dificultades relativas a la aplicación del derecho derivado, principalmente en lo que respecta a la uniformidad de interpretación.

³³⁹ La práctica no apoya esta afirmación; véanse las páginas siguientes.

³⁴⁰ José Gabriel Assis de Almeida, “O Mercosul e a Constituição da República”, en *Revista de Derecho del Mercosur*, n.º 3, junio de 2001, p. 57.

³⁴¹ Según Kelsen, fundador de la tesis monista con primacía del derecho internacional, “existe un orden jurídico universal, independiente de cualquier reconocimiento y superior a los Estados, una *civitas maxima*” (“Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public”, en *RCADI*, 1926, IV, p. 325). Así, postulando la unidad de la ciencia del derecho, ve entre el derecho internacional y el derecho interno apenas una diferencia de grado. Ello torna posible la evolución del primero en dirección al segundo, que no es más que un ordenamiento jurídico técnicamente más elaborado: “esta teoría postula por lo tanto que la evolución del derecho internacional se oriente hacia el Estado mundial, que hará sonar así las campanas del derecho internacional” (Cécile Tournaye, *Kelsen et la sécurité collective*, París, LGDJ, 1995, p. 98). La teoría de Kelsen se basa, por lo tanto, en una concepción “ético-moral” que quiere creer en el progreso de la humanidad (ibídem, p. 99).

³⁴² Michel Virally, en el célebre artículo “Sur un pont aux ânes: les rapports entre droit international et droits internes”, originalmente publicado en las *Mélanges Rolin* (París, Pedone, 1964), reeditado en *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, París-Ginebra, PUF-IHEI, 1990, pp. 103-117.

³⁴³ La expresión es de Denys Simon, “Les fondements de l’autonomie du droit communautaire”, o. cit., p. 228.

II. El síndrome de Jano³⁴⁴

Los Estados miembros del Mercosur pueden, al igual que Jano, presentar un rostro diferente conforme al lado de la puerta en que se encuentren. Después de las reuniones de las instituciones del Mercosur, cuando retornan a sus respectivas capitales, los representantes de los gobiernos inician un largo trabajo individual para la aplicación de las normas que acabaron de elaborar colectivamente. Sus rostros pueden entonces mostrarse amenazadores en relación con los compromisos comunitarios: ellos disponen de un verdadero poder para bloquear la efectivación de normas (A) y pueden recurrir a la transposición de las normas de acuerdo con su conveniencia (B).

A. LAS DIFERENTES FORMAS DE BLOQUEO POR OMISIÓN DE LOS ESTADOS

El texto del POP confiere un verdadero poder de veto a los Estados miembros con relación a las normas comunitarias; aquél se presenta bajo diferentes formas y en varias fases del proceso legislativo del Mercosur.

Inicialmente, la simple ausencia o abstención de un Estado en las reuniones deliberativas de las instituciones permite bloquear cualquier deliberación, pues la regla de la toma de decisión es el consenso con la presencia de todos los Estados miembros (artículo 37).³⁴⁵ A semejanza de la Europa de los años sesenta, las crisis de “asiento vacío”³⁴⁶ deben ser temidas no sólo en el caso de la voluntad deliberada

³⁴⁴ Dios romano, guardián de las puertas, representado con dos rostros opuestos, situados en la entrada y en la salida.

³⁴⁵ El sistema de toma de decisiones ya fue evocado anteriormente. La observación de un ex secretario general de la Comisión Europea, Emile Noël, en 1984, merece ser agregada: “es ampliamente admitido que la búsqueda sistemática de la unanimidad está en el origen de la parálisis del Consejo [...] no se debe dudar en pasar al voto cuando existe duda. Del mismo modo que la búsqueda sistemática de la unanimidad había instaurado, a lo largo de los años, hábitos paralizantes, hasta destructivos, también el recurso más frecuente a votos sobre materias importantes puede establecer progresivamente un nuevo código de conducta, más flexible y políticamente más exigente” (“Réflexions sur le processus de décision dans le Conseil des Communautés européennes”, en *Mélanges Teitgen*, pp. 346-347).

³⁴⁶ “En 1965, Francia se opuso a la aplicación de las disposiciones del Tratado CEE que permitían, al final de una etapa del período transitorio, extender las hipótesis de voto por mayoría (en materia agrícola). Ella provocó entonces la llamada ‘crisis de la silla vacía’, impidiendo la participación de sus representantes en las reuniones de órganos comunitarios de naturaleza intergubernamental. Esta crisis condujo a la adopción, en enero de 1966, [...] [del] Comunicado de Luxemburgo [...] [según el cual] en el caso en que el voto por mayoría era posible, pero uno o varios miembros del Consejo indicaban que ‘intereses muy importantes’ estaban en juego, la discusión proseguiría de modo de intentar llegar a soluciones aceptables por *todos* los miembros del

de un Estado de bloquear, con su ausencia, el proceso decisorio en cierta materia, sino también en la hipótesis de que un Estado, en razón de dificultades políticas y coyunturales, considere que la lentitud de la integración le es, de modo general, favorable.³⁴⁷

En segundo lugar, estando todos presentes y expresando su consentimiento para la adopción de una norma por un órgano comunitario, la exégesis del artículo 41 revela que basta que un solo Estado miembro no comunique a la Secretaría la adopción de una medida de incorporación, para que la entrada en vigor de la norma en cuestión se torne imposible. Según el sistema del POP, la aplicación de una regla común depende de la comunicación de la Secretaría sobre la incorporación de la norma en “todos los Estados parte”.³⁴⁸ Sin embargo, es tan lamentable como cierto que la no transposición una regla no causa ninguna sanción al Estado en cuestión.³⁴⁹

De este modo, un Estado miembro del Mercosur puede abstenerse de tomar las medidas de transposición de modo sistemático, con total impunidad. También puede manipular la fecha de entrada en vigor de las normas más difíciles de justificar en el plano nacional postergando, o la adopción de la medida de transposición, o la información de la Secretaría.

Además de la lentitud o de la eventual abstención del Estado, tres argumentos hacen creer que el sistema del POP no puede ser admitido como regla general de

Consejo [...] en los años que siguieron, se constató que el Consejo se abstenía de recurrir al voto por mayoría calificada, aun cuando ello era permitido por los tratados. Se sucedió una lentitud considerable de estos trabajos y una casi parálisis de la Comunidad en muchas materias” (Philippe Manin, *Les Communautés européennes...*, o. cit., pp. 204-205).

³⁴⁷ Éste fue el caso de la Argentina durante todo el año 2001. La crisis monetaria y las divergencias dentro del gobierno argentino generaron una parálisis casi absoluta de la agenda del Mercosur, pues la búsqueda de consenso en cualquier materia se mostró imposible en ese período.

³⁴⁸ Además, después de esta notificación, los Estados deben esperar 30 días más para reconocer su fuerza obligatoria.

³⁴⁹ La expresión *carencia* también tendría lugar frente a la abstención de un Estado legalmente obligado a practicar un acto. Pero se juzgó preferible el término *falta*, a fin de evitar cualquier confusión con el contencioso comunitario europeo, en el cual el *recurso en carencia* tiene por objetivo “la constatación, por parte del juez, de la ilegalidad de la abstención de una institución [comunitaria] legalmente obligada a tomar una decisión” (Jean Boulois y Marco Darmon, *Contentieux communautaire*, París, Dalloz, 1997, p. 227). Ya la *acción por falta* que permite a la Comisión Europea o a cada uno de los Estados miembros recurrir al Tribunal de Justicia de la CE, en caso de que consideren que un Estado miembro faltó a una de las obligaciones que le incumben, en virtud de los tratados, según los artículos 226 y 227 del TCE. Además, “hoy está totalmente establecido en la jurisprudencia que una abstención, siendo un comportamiento activo, puede constituir una falta” (ibídem, p. 267).

incorporación del derecho derivado, y consecuentemente no constituye una condición *sine qua non* para la entrada en vigor de las normas del Mercosur.

Inicialmente, existe un dispositivo específico sobre las condiciones de entrada en vigor, en el texto de cada norma de derecho derivado. A continuación, las dificultades prácticas para adaptar ese procedimiento a los sistemas nacionales de incorporación son numerosas. Finalmente, este sistema es incompatible con la naturaleza de la integración.

En cuanto a los dispositivos concernientes a la vigencia, previstos individualmente por cada norma de derecho derivado, hay varios ejemplos que revelan su antinomia con el sistema del POP. La decisión del CMC n.º 5/92 aprueba un Protocolo sobre cooperación jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa, que prevé en su artículo 33 la entrada en vigor 30 días después de la fecha de depósito del segundo instrumento de ratificación, así como su “aplicación provisoria” a partir de la fecha de su firma.³⁵⁰ Podría objetarse que esta decisión es anterior al POP. Sin embargo, hay incontables ejemplos de decisiones tomadas posteriormente al POP, que también crean diferentes condiciones de entrada en vigor.

La decisión de CMC n.º 2/96 aprueba un Protocolo sobre cooperación jurisdiccional en materia penal. De acuerdo con su artículo 28, este protocolo “entrará en vigor en relación con los dos primeros Estados parte que lo ratifiquen, treinta (30) días después que el segundo país proceda al depósito de su instrumento de ratificación. Para los demás ratificantes, entrará en vigor el trigésimo día posterior al depósito del respectivo instrumento de ratificación”.³⁵¹ Así, esta disposición específica del protocolo descarta totalmente la *vigencia simultánea* del derecho del Mercosur apuntada por el POP.

¿Es posible concluir de este conflicto que el sistema previsto por cada protocolo individualmente debe prevalecer, en la condición de disposición especial, sobre el sistema general establecido por el POP? En tal hipótesis, el sistema del POP sólo

³⁵⁰ Nadia de Araújo y otros, *Código do Mercosul. Tratados e Legislação*, Río de Janeiro, Renovar, 1998, p. 118.

³⁵¹ “[...] entrará en vigor en relación con los dos primeros Estados parte que lo ratifiquen, treinta días después que el segundo país proceda al depósito de su instrumento de ratificación. Para los demás ratificadores, entrará en vigor en el trigésimo día luego del depósito del respectivo instrumento de ratificación” (ibídem, p. 136).

sería aplicado excepcionalmente, ya que la mayor parte de las normas del derecho derivado del Mercosur prevén condiciones de aplicación mucho más flexibles.

Además, el control de la entrada en vigor de la norma se tornaría muy complicado, por no decir aventurado: algunas normas serían controladas por la Secretaría en Montevideo, a partir de informaciones aportadas por los Estados, mientras que otras dependerían exclusivamente de las informaciones de que dispone el gobierno de Asunción, ya que todos los depósitos de instrumentos de ratificación deben ser hechos junto al Estado paraguayo. De esta forma, sería probable que algunas normas pudiesen aplicarse en un Estado miembro y no en los demás.

En segundo lugar, en la hipótesis de existir sólo el sistema del POP, esto no dejaría de suscitar cierto número de dificultades de aplicación. Los Estados deben comunicar a la Secretaría la adopción de medidas de aplicación y sólo pueden hacerlo cuando estas medidas fueren efectivamente adoptadas. Se dirá, más tarde, que el depósito de la ratificación no confiere a la norma la capacidad de producir efectos, lo que constituye la consecuencia inmediata de la promulgación, y no de la ratificación.³⁵² Es por lo tanto necesario que la norma sea promulgada para que los Estados comuniquen su incorporación a la Secretaría.

En la práctica, las normas del Mercosur producen sus efectos en cada país luego de la promulgación interna de la norma, de acuerdo con el procedimiento constitucional de incorporación respectivo, lo que corresponde al momento en el cual ella se torna invocable en juicio como norma nacional.³⁵³ Ningún país espera la comunicación de la Secretaría para aplicar una norma del Mercosur, justamente porque ello constituiría un nuevo *round* de transposición, englobando el plazo de espera y una nueva publicación que fije la fecha a partir de la cual la norma sería obligatoria.

³⁵² Véase más adelante el caso de Brasil.

³⁵³ Se trata precisamente del argumento utilizado por la Argentina en el caso de los productos textiles, objeto de la tercera sentencia arbitral del Mercosur, de hecho acogido por el tribunal. Según Buenos Aires, en la experiencia y práctica del Mercosur no se ha logrado aplicar estrictamente el mecanismo del artículo 40, pero si una decisión, resolución o directriz que ha sido incorporada al derecho interno, ella rige en cada país desde la fecha del respectivo acto de incorporación. Sobre la base de la información suministrada por la reclamada, el “acto de incorporación” aún está en trámite; véase “Aclaración del Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre la Reclamación hecha por la República Federativa del Brasil a la República Argentina, sobre la Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre Productos Textiles (res. 861/99) del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos”, disponible en www.mercosur.org.uy.

Finalmente, aunque las objeciones anteriores fuesen carentes de pertinencia, parece conveniente preguntarse si este sistema corresponde a la naturaleza jurídica de las relaciones internacionales. “Todas las doctrinas de ‘transformación’ (cualquiera que sea el nombre que se le dé en los diversos Estados) son esencialmente inadecuadas a las exigencias resultantes del derecho internacional”.³⁵⁴ Así, al producirse la transformación de la norma de fuente internacional en regla de derecho interno, el Estado altera la naturaleza de la norma: de *compromiso* internacional, ella es reducida a la posición de norma jurídica y sometida a la autoridad del principio *lex posteriori derogat priori* (la ley posterior deroga la ley anterior).

Consecuentemente, “el legislador puede, si lo desea, modificar sus términos y poner fin a sus efectos”.³⁵⁵ Es justamente el tipo de problema que se encuentra dentro del Mercosur cuando se constata que la transposición de las normas puede ser hecha conforme a la conveniencia de cada Estado miembro.

B. UNA TRANSPOSICIÓN Á LA CARTE

De la lectura del artículo 40 del POP, resulta que el derecho derivado del Mercosur, en su conjunto, *debe ser transpuesto*, y los Estados deben cumplir esta obligación aplicando el procedimiento establecido por aquel texto. Sin embargo, algunas líneas después, el POP trae una disposición por lo menos enigmática: “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2 de este Protocolo³⁵⁶ tendrán carácter obligatorio y, *cuando sea necesario*, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país” (artículo 42).³⁵⁷

³⁵⁴ Pierre Pescatore, “L’application judiciaire des traités internationaux dans la Communauté européenne et dans ses Etats membres”, en *Mélanges Teitgen*, p. 400.

³⁵⁵ *Ibidem*, p. 401. En el mismo sentido, Denys Simon: “si la posición jerárquica del derecho internacional depende de una disposición de derecho interno, la primacía del derecho internacional es esencialmente fundada sobre una disposición inferior a las normas superiores a las cuales ella es llamada a hacer prevalecer, lo que termina siendo una aporía lógica; por otro lado, el fundamento de la primacía del derecho internacional es por esencia vulnerable, en el sentido de que el poder constituyente podría en cualquier momento colocar en cuestión la posición del derecho internacional en la jerarquía de las normas” (“L’arrêt Sarran: dualisme incompressible ou monisme inversé?”, en *Europe*, marzo de 1999, pp. 4-6 [6]).

³⁵⁶ El Consejo, el Grupo y la Comisión, o sea, los órganos dotados de poder decisorio, mención idéntica a la del artículo 40.

³⁵⁷ Sin cursiva en el original.

De ello resulta que un Estado puede considerar que el contenido de una regla ya está presente en su ordenamiento jurídico nacional y de este modo decidir no transponer la norma, o hacerlo apenas parcialmente.³⁵⁸ El texto de este artículo del POP, tal como fue concebido, autoriza al Estado miembro a considerar que la naturaleza de un acto lo dispensa del procedimiento de incorporación, contrariamente a lo que parece establecer el artículo 40 de ese mismo texto. El artículo 42 permite deducir que la incorporación no es la regla y que el procedimiento de incorporación a seguir no es el fijado por el artículo 40, sino el previsto por las respectivas normas de los Estados miembros. De este modo, los gobiernos nacionales disponen de un poder discrecional sobre la oportunidad de transposición y sobre la forma por la cual serán transpuestos los actos comunitarios.

A primera vista, el artículo 42 recuerda la lógica de la directiva en derecho europeo. En virtud del artículo 249 del TCE, la directiva “vincula a todos Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado a ser alcanzado, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y a los medios”. Así, la directiva deja a los Estados la elección del acto jurídico de transposición. Además, el Estado miembro puede invocar una situación de “conformidad espontánea” a la directiva, para sustraerse de la obligación de proceder a una transposición formal de la norma. Es el caso del Estado que dispone de una legislación o reglamentación nacional compatible con las disposiciones de la directiva.³⁵⁹

Sin embargo, este paralelo con la directiva en el marco de la transposición del derecho derivado del Mercosur merece al menos dos distinciones.

En primer lugar, la directiva representa apenas una categoría de norma del derecho comunitario derivado, justamente la única que admite el mecanismo de la transposición para el derecho interno. El derecho comunitario en general se beneficia irrefutablemente del postulado de la aplicabilidad inmediata. Dentro del Mercosur,

³⁵⁸ Esta interpretación es confirmada por la dec. CMC 23/00, o. cit., según la cual el derecho del Mercosur no será traspuesto en los órdenes nacionales cuando el conjunto de los Estados parte considere que el contenido de la regla se refiere al funcionamiento interno del bloque o cuando el Estado considere individualmente que este contenido ya se encuentra en su ordenamiento interno (art. 5.º).

³⁵⁹ “De cualquier modo, tal ‘dispensa de trasposición’ solo puede ser admitida en condiciones muy restrictas [...]. Generalmente se admite que la prueba de inutilidad de una trasposición formal cabe al Estado que la invoca, diferentemente de la situación de derecho común, donde cabe a la Comisión informar sobre las pruebas de los defectos que afectan eventualmente a la operación de transposición” (Denys Simon, *La directive européenne*, o. cit., pp. 36-37).

no hay posibilidad de adoptar, conforme el caso, normas directamente aplicables y reglas que deberán ser transpuestas, pues todas las normas deben en principio ser transpuestas. Así, una eventual “dispensa de transposición” en el Mercosur no significa que dicha norma comunitaria se haya beneficiado de la aplicabilidad directa. Al contrario, el hecho de que algunas normas no sean transpuestas en algunos países confirma el poder conferido a cada gobierno de evaluar la necesidad de transponer el derecho derivado del bloque y de promoverlo a su manera. Por lo tanto, el principio de la directiva comunitaria —la obligación de resultado y no de medios— se aplica a todas las normas del Mercosur.

Un Estado puede considerar, por ejemplo, que una norma relativa al funcionamiento de una institución del Mercosur no exige un acto de transposición para el derecho interno. También puede considerar que, en razón de la naturaleza de la norma, la transposición puede observar un procedimiento sumario, en lugar del previsto en el artículo 40. Esto explica la importancia de la segunda distinción: “en el derecho europeo, las autoridades nacionales no disponen de una libertad total en cuanto a la determinación del acto por el cual debe ser garantizada la transposición. Los imperativos de uniformidad de aplicación de las normas comunitarias llevaron de hecho, a un ‘encuadramiento’ progresivo del margen de maniobra de los Estados miembros”.³⁶⁰

Dentro del Mercosur, ese margen de maniobra es total, en la medida en que los cuatro socios viven en regímenes presidenciales. Los gobiernos pueden enviar la norma comunitaria al Poder Legislativo, a fin de que sea incorporada como ley. Ellos también pueden adoptar un simple acto administrativo normativo, escapando al control parlamentario. El derecho administrativo de los países del Mercosur consagra, en general, el principio según el cual el Poder Ejecutivo puede modificar o derogar un acto normativo, en cualquier momento, siempre que respete el interés público.³⁶¹ En caso de adoptar un acto administrativo normativo, es muy probable

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 41. Entre estos límites se encuentra el principio de “efecto útil” (la directiva es una obligación de resultado), el principio de “equivalencia” (al momento de transponer una directiva, es preciso adoptar un acto equivalente al que habría sido en derecho interno para realizar un objetivo análogo) y el carácter obligatorio de la norma interna (*ibidem*, pp. 39-44).

³⁶¹ En Brasil, este principio, ya ampliamente difundido, fue expresamente reconocido por la ley n.º 9.784/99, art. 53. Entre numerosas referencias, véanse Diógenes Gasparini, *Direito administrativo*, San Pablo, Saraiva, 2000, 5.ª ed., p. 97; Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, San Pablo, Malheiros, 2000, 12.ª ed., p. 392; y Hely Lopes Meirelles, o. cit., p. 185.

que no obedezca al procedimiento de transposición previsto por el artículo 40, pues será necesario esperar la información de la Secretaría y una nueva publicación para que la norma entre en vigor. Esta opinión es corroborada por el hecho de que la Secretaría no dispone de información sobre la gran mayoría de las normas derivadas del Mercosur. No existe ninguna garantía de aplicación de este derecho, y mucho menos una garantía de su aplicación uniforme.

Esta maleabilidad refleja la posición de Brasil en las negociaciones de Ouro Preto. El margen de maniobra, lo más confortable posible, es concedido a los Estados miembros gracias a la fuerte oposición a la adopción de la técnica de la aplicabilidad inmediata del derecho del Mercosur. Uno de los argumentos en apoyo a la posición brasilera es el de la voluntad de garantizar la participación efectiva de los Parlamentos nacionales en la producción normativa, a fin de evitar el tan criticado *déficit democrático* que existe en la Unión Europea. Algunos diplomáticos de Brasilia manifestaron que “la aplicación automática de las normas del Mercosur sustituiría a los Parlamentos nacionales por órganos burocráticos. Sería extremadamente antidemocrático”.³⁶² La práctica, lejos de debilitar esta teoría, trae de ella una demostración convincente.

Un estudio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil muestra que el aislamiento de los Parlamentos nacionales con relación al proceso de integración no es una diletante tesis académica.³⁶³ En ese documento, Brasil relata la incorporación de 78 decisiones del Consejo y de 345 resoluciones del Grupo, tomadas hasta diciembre de 1995. Entre las decisiones, 14,1% fueron sometidas a la aprobación del Poder Legislativo, 30,7% originaron actos administrativos y 44,87% no engendraron ninguna medida nacional de aplicación. Entre las resoluciones, ninguna fue enviada al Parlamento, 42,3% fueron incorporadas por vía administrativa y 33,62% no fueron transpuestas.

Un relevamiento reciente (julio de 2004), elaborado por la Comisión Parlamentaria Conjunta,³⁶⁴ revela que solamente ochenta normas del Mercosur se

³⁶² Según el embajador Samuel Guimarães, “Mecanismos de solução de controvérsias” (sessão de debates), en *A agenda política e institucional do Mercosul*, San Pablo, Fundação Konrad Adenauer, 1997, p. 165.

³⁶³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, *Implementação dos acordos, decisões, resoluções e diretrizes aprovadas no âmbito do Mercosul*, 5 de diciembre de 1996.

³⁶⁴ Publicado en Alejandro Perotti y Deisy Ventura, *El proceso legislativo del Mercosur*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2004, p. 114.

clasificaron como sometidas a la aprobación parlamentaria, lo que es poco considerando que el bloque cuenta hoy con más de 1.500 normas. Sin embargo, 29% de ellas no habían siquiera sido enviadas por los Poderes Ejecutivos a los Parlamentos nacionales.

Estos datos no deben ser interpretados como un temor del Ejecutivo brasileiro a que los legisladores ofreciesen resistencia al proceso de integración. Aunque Brasil posea un régimen presidencial que consagra la independencia de poderes, se constata una clara preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo en la producción normativa nacional. En efecto, las modificaciones de la Constitución introducidas por el régimen militar de los años sesenta y setenta tuvieron como consecuencia la consagración del Poder Ejecutivo como la principal fuente de iniciativa normativa.³⁶⁵

Así, el Ejecutivo se tornó el principal legislador *de jure y de facto*, lo que no cambió después de la vuelta a la democracia: “las normas que garantizan la iniciativa exclusiva del Ejecutivo le otorgan instrumentos de control directos sobre la agenda legislativa, a través de la definición de plazos de apreciación; e indirectos, al colocarlo en una posición estratégica en lo que respecta a la aprobación de sus proyectos. En realidad, el modelo de producción legislativa no se encuentra muy distante de lo que se observa en regímenes parlamentaristas, ya bajo el prisma de la iniciativa, ya por el grado de éxito de las proposiciones del Jefe del Ejecutivo”.³⁶⁶ El argumento invocado por Brasil en las negociaciones debe, por lo tanto, ser fuertemente relativizado.

Finalmente, aunque el Estado conceda efectivamente una medida de incorporación, la eventualidad de una *transposición defectuosa* puede alterar y hasta distorsionar el espíritu del texto comunitario. Este riesgo es aún mayor cuando los gobiernos nacionales pueden elegir las modalidades de incorporación de una regla, por ejemplo, amenizando su carácter coercitivo. Sin embargo, en caso de una transposición mal hecha, no existe una para el Estado en cuestión.

Por lo tanto, se constata que, una vez incorporadas, las reglas comunitarias disponen de la misma fuerza obligatoria que las reglas nacionales, sean leyes o actos

³⁶⁵ Para un resumen de la evolución del régimen presidencial en América Latina, véase Franck Moderne, “Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains”, en *Pouvoirs*, n.º 96, set. 2001.

³⁶⁶ Argelina Figueiredo, “Estrutura burocrática e relações Executivo/Legislativo nos países do Mercosul. O caso do Brasil”, en *A agenda política e institucional do Mercosul*, o. cit., pp. 89-99 (90-91).

normativos del Poder Ejecutivo, pues forman parte del derecho interno. Sin embargo, no existe una obligación absoluta de transposición, ni un control de la aplicación del derecho derivado del Mercosur. La reciente jurisprudencia brasilera no desmiente esta afirmación.

§ 2.º El caso Porto de Belém y la quimera de la aplicación uniforme

La transposición de una norma derivada del Mercosur fue objeto de una decisión emblemática y política del Supremo Tribunal Federal (STF).³⁶⁷ El caso *Porto de Belém*³⁶⁸ concierne a la aplicación de un Protocolo firmado por los Estados miembros del Mercosur, en el ámbito de la Reunión de Ministros de Justicia, aprobado por la decisión del Consejo n.º 27/94 del 17 diciembre de 1994. Se trata de un protocolo de cooperación jurisdiccional relativo a la ejecución de medidas cautelares.³⁶⁹

Para gran sorpresa de los juristas del Mercosur, el STF, en lugar de resolver la controversia, o sea, observar las condiciones de aplicación de una norma del Mercosur en el caso concreto —una demanda de *exequatur* de medida cautelar—, prefirió concentrarse en una cuestión anterior: la de verificar si la norma de que se trata estaba en vigencia en el ordenamiento jurídico brasilero.

Nunca antes la Suprema Corte brasilera se había referido de forma tan precisa al procedimiento de incorporación de las normas internacionales, hasta entonces determinado por una interpretación combinada de la Constitución y de la ley ordinaria (I). Contaminada por un formalismo desconcertante, la decisión del STF ignora totalmente el sistema de transposición previsto por el POP, y relega las normas oriundas del Mercosur a la posición de derecho internacional ordinario (II).

³⁶⁷ El STF acumula las funciones de un consejo constitucional y de un tribunal de recursos. De este modo, más que un simple guardián de la Constitución, el STF es la instancia más elevada del orden judicial, dotada del poder de dejar sin efecto decisiones, y responsable por la uniformidad de la interpretación del derecho (véase arts. 101 y 102 de la Constitución Federal).

³⁶⁸ Supremo Tribunal Federal, “Carta rogatoria 8.279 República Argentina, 4 de mayo de 1998”, en *Informativo STF*, n.º 109, 4-8 de mayo de 1998, disponible en <www.stf.gov.br>.

³⁶⁹ Protocolo de Medidas Cautelares; véase el texto integral en Nadia de Araújo et al., *Código do Mercosul*, o. cit., p. 146.

I. “Los nostálgicos de una aduana de normas”³⁷⁰

En el derecho brasileiro, la incorporación de un tratado internacional en el ordenamiento jurídico interno requiere un procedimiento extenso y complejo.³⁷¹ El STF no solamente confirmó el rito de transposición sino que él también se impone a las normas provenientes del Mercosur.

Según el artículo 84 VIII de la Constitución federal, la iniciativa, la negociación, y la firma de un acuerdo competen al presidente de la República, bajo reserva de una aprobación *a posteriori* por el Congreso Nacional. El presidente puede delegar estas atribuciones al Ministerio de Relaciones Exteriores.³⁷² En el mismo sentido, el artículo 49 I de la Ley Fundamental indica que es de competencia exclusiva del Congreso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que comporten cargas o compromisos gravosos al patrimonio nacional”.³⁷³ Sobre la incorporación de los tratados, la Constitución se limita a indicar estas dos líneas directrices, mientras que el resto del procedimiento es determinado por normas infraconstitucionales, tales como leyes y reglamentos, y hasta por la práctica del Poder Ejecutivo.

Así, una vez firmado el acuerdo internacional, el presidente debe enviar al Senado Federal un *Mensaje*, en el que consten el texto íntegro del acuerdo y una exposición de motivos, a fin de dar inicio al proceso de aprobación de la norma por el Congreso Nacional.

La convención, cuyo alcance debe ser manifestado en la exposición de motivos del presidente, es entonces sometida a la Comisión de Relaciones Exteriores y

³⁷⁰ La expresión es de Denys Simon; véase “L’arrêt Sarran: dualisme incompressible ou monisme inversé?”, *Europe*, marzo de 1999, pp. 4-6 (6).

³⁷¹ Véase Ricardo Seitenfus y Deisy Ventura, *Introdução ao direito internacional público*, 2.^a ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001, pp. 45-46. Para conocer los mejores estudios sobre esta materia, véanse Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, *O poder de celebrar tratados*, Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1995; y Araminta Mercadante, “A processualística dos atos internacionais: Constituição de 1998 e Mercosul”, en *Contratos Internacionais e Direito Econômico no Mercosul*, San Pablo, LTr, 1998, pp. 458-505.

³⁷² Ello se llevó a cabo a través del decreto presidencial n.º 3.959, del 10 de octubre de 2001, publicado en el *Diário Oficial* del 11 de octubre de 2001.

³⁷³ Con excepción de los acuerdos llamados *de forma simplificada*, casi siempre bilaterales y muchas veces complementarios a un acuerdo marco ya aprobado anteriormente por el Congreso, muy utilizados por el Ejecutivo brasileiro a lo largo de la historia. Véase Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais*, Porto Alegre, LPM, 1983, pp. 136 y ss.

Seguridad Nacional del Senado Federal, que delibera sobre su aprobación o su rechazo, y envía su decisión al presidente del Senado. Los senadores pueden recurrir la decisión de esta Comisión, lo que implicará la deliberación en sesión plenaria del Senado. Luego de la aprobación de la Comisión o, si fuere el caso, de la sesión plenaria, el presidente del Senado procede a la primera promulgación de la norma, por medio de un decreto legislativo de aprobación, que debe ser publicado por el *Diario del Senado Federal*.

Después de la promulgación por el Senado, el presidente de la República puede ratificar el acuerdo y depositar el instrumento de ratificación junto al país designado por el propio texto convencional como guardián del tratado. Enseguida, el presidente debe dictar el decreto de promulgación y ordenar su publicación, debidamente instruida con el texto integral del acuerdo, en el *Diario Oficial de la Unión*. Hecha esta última publicación, el tratado entra en vigor en el territorio brasileiro.

Este procedimiento de incorporación, cuya duración es incierta pero que generalmente se extiende por varios años, fue muchas veces criticado por la doctrina brasileira y por las autoridades extranjeras.³⁷⁴

En efecto, de la necesidad de transposición de la norma internacional al derecho interno, muchas veces se dedujo que Brasil sería partidario de la teoría dualista.³⁷⁵ Sin embargo, el STF no quiso privilegiar una u otra de estas corrientes doctrinarias. Una jurisprudencia constante sobre los conflictos de normas indica que “se debe buscar la solución normativa para la cuestión de la incorporación de los actos internacionales al sistema de derecho positivo interno brasileiro”, en el texto de la

³⁷⁴ Alberto Carmona, diplomático argentino, destaca las incongruencias del sistema brasileiro. A título de ejemplo, nótese que el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea encuentra su fundamento jurídico en el Protocolo de Ouro Preto, que otorgó la personalidad jurídica internacional al Mercosur. El acuerdo UE-Mercosur fue firmado el 15 de diciembre de 1995, el mismo día en que el Parlamento brasileiro aprobó el texto del Protocolo de Ouro Preto. Nótese que el decreto presidencial de promulgación de este Protocolo sólo fue publicado el 10 de mayo de 1996. Eso significa que el presidente de Brasil firmó un acuerdo con la Unión Europea con base en una norma que no estaba en vigor en su país (“Etapas necesarias. Camino hacia la profundización del Mercosur”, *Serie Documentos de Trabajo*, n.º 32, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, diciembre de 1999, disponible en www.isen.gov.ar/sdt/DT0032ix.htm).

³⁷⁵ Sin embargo, la doctrina se encuentra lejos de ser unánime al identificar qué teoría adoptan, al final, los países del Mercosur. En adelante se hará referencia a que el Brasil es presentado por diferentes autores como dualista, monista moderado y también dualista moderado. Véase especialmente el más lúcido estudio publicado al respecto: Nadia de Araújo e Inês da Matta Andreiulo, “A internalização dos Tratados no Brasil e os direitos humanos”, en *Os direitos humanos e o direito internacional*, Río de Janeiro, Renovar, 1999, pp. 63-113, part. p. 75-100.

Constitución de la República y no “en la controversia doctrinaria entre monistas y dualistas”.³⁷⁶

II. El retroceso de un derecho en formación

Los hechos que originaron el caso *Porto de Belém* son banales. La empresa argentina *Coagulantes Argentinos* demandó, en el ámbito de la jurisdicción de Buenos Aires, la retención de las mercaderías y la interdicción, con carácter provisorio, del navío *Santos Dumont*, anclado en el puerto de la ciudad de Belém, capital del Estado brasilero de Pará. Las medidas cautelares fueron admitidas por la jurisdicción argentina, y tenían como objetivo la garantía de las deudas del propietario del barco junto a la empresa acreedora.

Con base en la decisión CMC n.º 27/94 ya citada, conocida como Protocolo de Medidas Cautelares, perfectamente incorporada al ordenamiento jurídico argentino por la ley 24.579,³⁷⁷ se envió una carta rogatoria a la jurisdicción brasilera,³⁷⁸ a través de la cual el requirente pretendía obtener del juez brasilero la homologación y ejecución de la sentencia del juez argentino en territorio brasilero.

El STF era competente en este caso por la sencilla razón de que, en virtud del artículo 102 *b* de la Constitución federal, tiene competencia exclusiva en materia de “homologación de sentencias extranjeras y la concesión de *exequatur* a las cartas rogatorias, que pueden ser conferidas por el reglamento interno a su Presidente”.

De acuerdo con la Constitución, el presidente del STF fue entonces investido de esta función por el reglamento interno de la casa.³⁷⁹ Fue tarea del ministro José Celso de Mello, en aquella época presidente del Supremo Tribunal Federal, deslindar esta cuestión.

El Protocolo de Medidas Cautelares fue aprobado por el Parlamento brasilero³⁸⁰ según el procedimiento constitucional en vigor. El instrumento de

³⁷⁶ Véase, por ejemplo, Supremo Tribunal Federal, *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.480-3*, fallo del 4 de setiembre de 1997, p. 213, disponible en <www.stf.gov.br>.

³⁷⁷ Del 25 de octubre de 1995, publicada en el *Jornal Oficial* del 27 de noviembre de 1995, p. 2, disponible en <infoleg.mecon.gov.ar>.

³⁷⁸ Según el artículo 18 del Protocolo sobre Medidas Cautelares, “la solicitud de medidas cautelares será formulada a través de exhortos o cartas rogatorias, términos equivalentes a los efectos del presente Protocolo”.

³⁷⁹ Art. 13, IX. Véase texto integral del Reglamento Interno del STF en <www.stf.gov.br>.

³⁸⁰ Decreto legislativo n.º 192/95, del 18 de diciembre de 1995.

ratificación de este acuerdo fue depositado por el Brasil, junto al gobierno paraguayo, el 18 de marzo de 1997. Sin embargo, en su decisión del 4 de mayo de 1998, el presidente del STF consideró que la norma del Mercosur no era apta para producir sus efectos, porque no estaba perfectamente incorporada al ordenamiento jurídico brasileiro.

En realidad, el texto del acuerdo no había sido promulgado por el presidente de la República.³⁸¹ Fundada en la doctrina más clásica, si no ortodoxa, del derecho internacional público —e ignorando las referencias de la doctrina brasileira de los años noventa, influidas por el derecho comunitario y el derecho emergente del Mercosur—, esta decisión ofreció la ocasión para que el STF retomase en detalles el *iter* de incorporación de las normas de fuente internacional. De ahí el *dictum* que se tornó célebre: “el Protocolo de Medidas Cautelares adoptado por el Consejo del Mercado Común (Mercosur) en ocasión de su VII Reunión, realizada en Ouro Preto/MG en diciembre de 1994, a pesar de haber sido aprobado por el Congreso Nacional, no se encuentra formalmente incorporado al sistema de derecho positivo interno vigente en el Brasil, pues, aunque ya ratificado, aún no fue promulgado mediante decreto por el Presidente de la República”.³⁸²

Debe resaltarse que el STF no se pronunció sobre los hechos ni sobre el contenido de las normas invocadas. Esto se explica por el hecho de que las medidas adoptadas por el juez argentino poseen innegablemente carácter ejecutorio. Nótese que, en razón del silencio de la ley brasileira a este respecto, una jurisprudencia bien establecida de la Corte Suprema considera que las cartas rogatorias que comprenden el uso de vías de ejecución forzada no pueden ser acogidas por el derecho brasileiro, a menos que ellas se basen en convenciones internacionales de cooperación jurisdiccional.³⁸³

³⁸¹ Ésta fue hecha algunas semanas después de la decisión de la Corte, a través del decreto presidencial 2.626, del 15 de junio de 1998, publicado en el *Jornal Oficial* el 16 de junio de 1998. Según el gabinete de la Presidencia de la República, nunca existió una intención de negar la entrada en vigor de la norma común, tratándose de una simple negligencia. El texto de este decreto es notable: “El gobierno brasileiro depositó el instrumento de ratificación de este Protocolo el 18 de marzo de 1997, confiriendo a éste fuerza obligatoria para el Brasil a partir del 18 de abril de 1997” (tercer considerando). Infelizmente, lo reconoce después de 14 meses y un proceso.

³⁸² O. cit.

³⁸³ Se trata de una jurisprudencia *praeter legem* y no *secundum legem*. Véase, entre otros, STF, Carta rogatoria 7.618 República Argentina y carta rogatoria 8.168 República Francesa, disponible en www.stf.gov.br.

El caso fue sometido a la sesión plenaria de la Corte algunas semanas más tarde, ya que Coagulantes Argentinos recurrió la decisión tomada por el presidente del Tribunal.³⁸⁴ La recurrente argumentó que las relaciones entre ellos, “países hermanos” que integran el Mercosur, ya no pueden verse sometidas a las reglas jurídicas de 150 años atrás, y que el Protocolo en cuestión tiene como objetivo justamente remediar la notable e intolerable fragilidad de los mecanismos de cooperación jurisdiccional disponibles hasta entonces.³⁸⁵ La recurrente destacó igualmente que, con la ratificación, el Estado brasileiro se comprometió en el plano internacional, compromiso del cual sólo podría deshacerse a través de la denuncia del acuerdo.

La empresa argentina agrega que este Protocolo se torna aún más importante en la medida en que no concierne a países distantes, sino, muy por lo contrario, se encuentra dentro de una amplia red normativa que confiere efectividad jurídica a un proyecto político e institucional mayor. Finalmente, el impetrante afirma que el decreto presidencial de promulgación sería una simple formalidad, ya que el decreto legislativo de aprobación, publicado en los diarios oficiales de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, confiere al Protocolo una fuerza ejecutoria, representando así el verdadero momento en el cual la norma penetra en el ordenamiento jurídico interno.

El STF rechazó los argumentos del requirente, confirmando la decisión de su presidente. La Corte sostuvo que “a pesar de ser deseable la adopción de mecanismos constitucionales diferenciados, cuya institución privilegia el proceso de recepción de los actos, acuerdos, protocolos o tratados celebrados por el Brasil en el ámbito del Mercosur, es un tema que depende, esencialmente, en cuanto a su solución, de una reforma del texto de la Constitución brasileira, reclamando, en consecuencia, modificaciones de *jure constituendo*. Mientras no sobrevenga esa necesaria reforma constitucional, la cuestión de la vigencia doméstica de los acuerdos celebrados bajo el amparo del Mercosur continuará sujeta al mismo tratamiento normativo que la Constitución brasileira da a los tratados internacionales en general”.³⁸⁶

³⁸⁴ STF, Agravo regimental em carta rogatória n.º 8.274 República Argentina, 17 de junio de 1998, p. 42, disponible en www.stf.gov.br.

³⁸⁵ *Ibidem*, pp. 46-50.

³⁸⁶ *Ibidem*.

Enseguida, el Supremo Tribunal agrega unas líneas que aluden al derecho europeo: “la Constitución brasilera no consagró, en materia de convenciones internacionales o de tratados de integración, ni el principio del efecto directo, ni el postulado de la aplicabilidad inmediata. Esto significa, de *jure constituto*, que mientras no se concluya el ciclo de su transposición al derecho interno, los tratados internacionales y los acuerdos de integración más allá de no poder invocarse, desde luego, por los particulares, en lo que se refiere a los derechos y obligaciones en él fundados (principio de efecto directo), tampoco podrán ser aplicados inmediatamente en el ámbito doméstico del Estado brasilero (postulado de la aplicabilidad inmediata)”.³⁸⁷

De este modo, una regla de derecho derivado del Mercosur, aunque aprobada y publicada en el *Diario Oficial del Parlamento* y enseguida ratificada por el presidente de la República, no puede ser aplicada antes de la elaboración de un decreto presidencial de promulgación y de una segunda publicación en el *Diario Oficial de la Unión*.

El análisis crítico de esta decisión comprende por lo menos tres dimensiones. Inicialmente es necesaria una mirada general sobre los principios que guían el ordenamiento jurídico brasilero. Aunque los principios del derecho comunitario europeo, como observó el STF, no hayan sido expresamente adoptados por la Constitución brasilera, nada impediría que el Tribunal, como guardián de la Ley Fundamental, cuya jurisprudencia es innegable fuente de derecho, investigue el espíritu de los tratados concluidos por Brasil y perciba que ellos no están en oposición, sino al contrario, son compatibles con las grandes líneas del derecho constitucional brasilero, en particular cuando el derecho interno y el derecho del Mercosur se constituyen en garantes de la democracia, del desarrollo económico y de la justicia social.

En segundo lugar, limitándose a las normas del Mercosur ya incorporadas, la Corte Suprema no aprovechó la ocasión para esclarecer el alcance del artículo 42 del POP, este sí en plena vigencia en el Brasil, que impone a los signatarios el carácter obligatorio de las reglas comunes, sin con ello tornar obligatoria su transposición

³⁸⁷ Ibidem.

en el ordenamiento interno. La Corte tampoco se refirió al sistema de transposición previsto en Ouro Preto por el artículo 40, que podría ser interpretado de manera más flexible. El STF se contenta con exigir las medidas nacionales de incorporación, sin mencionar expresamente de qué medida se trata ni quién debe ser el autor.

En tercer lugar, debe ser resaltada la fragilidad del argumento de la Corte. En realidad, ella concentra toda su fuerza en la negación de la integridad de un procedimiento constitucional de incorporación aparentemente sólido. Nótese que la Constitución federal no dedica ninguna línea a la promulgación de los tratados por medio de un decreto presidencial. La práctica de la segunda promulgación por el presidente de la República (ya que la primera proviene del Congreso Nacional por medio de un decreto legislativo) es muy antigua.³⁸⁸ Sin embargo, se funda apenas en una analogía entre el proceso legislativo interno y la incorporación de los tratados.

De hecho, el artículo 84 IV atribuye con total exclusividad al presidente de la República la sanción, promulgación y publicación de las leyes. No menciona los tratados. Pero la analogía se funda en el hecho de que las leyes internas, una vez aprobadas por el Parlamento, no pasan de *proyectos de ley*, por lo que deben someterse a la sanción del presidente. La sanción presidencial se expresa a través de la promulgación seguida de la publicación de la ley, que entra en vigor sólo después de esa publicación en el *Diario Oficial de la Unión*.

Llevando la comparación entre el tratado y la ley a las últimas consecuencias, parece que la etapa de sanción, promulgación y publicación de la ley por el presidente no correspondería a la promulgación por decreto y a la segunda publicación, sino a la fase de ratificación y depósito del instrumento de ratificación del tratado.

Uno de los argumentos en favor de la promulgación presidencial —por lo tanto contrario a que la simple aprobación por el Congreso confiera vigencia a una norma de fuente internacional— es que, en el caso de que ella no fuese obligatoria, un tratado aprobado y promulgado por el Congreso, por lo tanto en vigor en

³⁸⁸ João Hermes Pereira de Araújo sostiene que desde la conclusión del primer acto internacional de su vida independiente, Brasil sigue la práctica que consiste en promulgar por medio de un decreto presidencial el tratado ya ratificado, *apud* José Carlos Magalhães, *O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional. Uma análise crítica*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000, p. 75. De acuerdo con Mirtô Fraga, ya en 1905 la Corte Suprema hacía referencia al decreto presidencial de promulgación, *O conflito entre tratado internacional e norma de direito interno*, Río de Janeiro, Forense, 1998, pp. 69-70.

Brasil, podría no ser ratificado por el presidente. El tratado tendría, entonces, fuerza obligatoria en Brasil, independientemente de la renovación del compromiso frente a los otros Estados signatarios de la convención. Esta posibilidad eliminaría efectivamente la manipulación de la fase de ratificación/promulgación del tratado por el Poder Ejecutivo —por ejemplo, la intención del Estado de retroceder en su compromiso debido a acontecimientos imprevistos—, ya que la segunda promulgación no sería más que una condición de entrada en vigor del tratado en el ordenamiento interno.

La exigencia de promulgación por parte del presidente puede llevar a la deformación contraria. Si el Ejecutivo ratifica, pero por cualquier razón no promulga el tratado, una convención internacional puede ser ratificada, y el compromiso de Brasil respecto a la comunidad internacional ser oficialmente renovado, sin que el acuerdo esté vigente en Brasil.

Aun admitiendo la equivalencia absoluta entre el tratado internacional y la ley interna, y considerando la promulgación presidencial irrecusable, el análisis del derecho constitucional brasileiro revela que la regla de la promulgación no es tan absoluta como parece a primera vista. El artículo 66 de la Ley Fundamental permite al presidente del Senado, y hasta en algunos casos al vicepresidente del Senado, promulgar la ley cuando el presidente se rehúsa a hacerlo.

Por otro lado, el STF no abordó en este caso el artículo 29 del Protocolo sobre Medidas Cautelares, base de la controversia, que prevé “la entrada en vigor 30 días después del depósito del segundo instrumento de ratificación, en relación a los dos primeros Estados parte que lo ratifican”. Argentina fue la primera en ratificarlo, seguida por Brasil, que depositó su instrumento de ratificación el 18 de marzo de 1997. Según el artículo 29, esta norma debería entrar en vigor en Brasil el 17 de abril de 1997. En estos términos fue aprobado el Protocolo sobre Medidas Cautelares por el Senado brasileiro.

Por lo tanto, el Parlamento aprobó la regla del protocolo según la cual el tratado entra en vigor 30 días después del depósito del segundo instrumento de ratificación, por lo menos para los Estados que lo ratificaron. Esta regla no está de acuerdo con la regla general de vigencia de las normas internacionales en Brasil. Pero el Parlamento se expresó de forma clara, a través de la aprobación, sobre la entrada en vigor de este protocolo, admitiendo en él una forma de vigencia diferente

de la regla general. Por ello, el reconocimiento de una excepción a esa regla, promovido por el Parlamento en favor del derecho del Mercosur, pasó desapercibido para la Corte. En realidad, es probable que los senadores ni siquiera hayan imaginado las posibles consecuencias del protocolo que acababan de aprobar, y que no dieran importancia a las normas autónomas de vigencia contenidas en los tratados internacionales.

Sin embargo, el presidente de la República también ratificó ese tratado, con esa exposición sobre la vigencia. La promulgación presidencial de norma internacional ni siquiera es prevista por la Constitución federal. Y el STF fue incapaz de indicar sobre cuál disposición legal se basa para llegar a esta interpretación tan restrictiva.³⁸⁹

Finalmente, es preciso recordar la *Convención de La Habana sobre los Tratados Internacionales* de 1928,³⁹⁰ ratificada por Brasil. En virtud del artículo 4.º de esta convención, los tratados deben ser publicados por los Estados signatarios inmediatamente después de la ratificación, pero la omisión en el cumplimiento de esa obligación internacional no impide la entrada en vigor de los tratados, ni la exigibilidad de las obligaciones por ellos generadas.

Además, según el artículo 27 de la *Convención de Viena*, un Estado no puede invocar una disposición de su derecho interno para dejar de respetar un tratado internacional. Estas disposiciones no fueron tenidas en cuenta por el STF.

La decisión de la Corte tuvo repercusión en los medios jurídicos brasileros, y fue acompañada por un sorprendente debate en los medios. Por primera vez, las cuestiones jurídicas relacionadas con la integración ocuparon un espacio en los diarios brasileros.³⁹¹ Sin embargo, a lo largo de los meses, las reacciones de indignación dieron lugar a una cierta indiferencia. Probablemente como consecuencia de la paulatina paralización del proceso de integración.

Finalmente, el caso *Porto de Belém* apenas confirma el proceso de incorporación de los tratados previsto por la Constitución brasilerá, a pesar de su complejidad y

³⁸⁹ José Carlos Magalhães, o. cit., p. 74.

³⁹⁰ Véase el texto integral en Celso de Albuquerque Mello, *Direito internacional público. Tratados e convenções*, Río de Janeiro, Renovar, 1997, 5.ª ed., pp. 1295-1343.

³⁹¹ Véanse, entre otros, Carlos Eduardo Caputo Bastos, "Tratados do Mercosul e executoriedade", en *Correio Braziliense*, Brasilia, 8 de junio de 1998; Jorge Hugo Herrera Vegas, "As vigências dos tratados do Mercosul", en *Gazeta Mercantil*, San Pablo, 18 de mayo de 1998; Deisy Ventura, "O direito e o avesso do Mercosul", en *Folha de São Paulo*, San Pablo, 3 de julio de 1998.

de su arcaísmo, y excluye por lo tanto cualquier posibilidad de reconocer una excepción en beneficio del proceso integración.

Aunque superados los inconvenientes que presenta la incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales, cabe ahora preguntar si el derecho del Mercosur ya incorporado se beneficia con una aplicación correcta, especialmente en caso de conflicto con normas de otra fuente. Así, se hace necesario precisar el tratamiento que el ordenamiento jurídico de los Estados miembros reserva, en su conjunto, a las normas elaboradas en el seno del Mercosur.

SECCIÓN 2

El derecho del Mercosur en los ordenamientos jurídicos nacionales

Las Cortes de Justicia pueden eventualmente escapar al dilema del monismo frente al dualismo, limitándose a resolver cada caso concreto como lo hizo la Corte brasilera. Sin embargo, la mayoría de las Constituciones de los Estados asumen expresamente una u otra de estas tesis.

La lectura rápida de las Constituciones de los países del Mercosur parece indicar que el dualismo es consagrado en las normas fundamentales de los cuatro socios, lo que impediría la afirmación del principio de la primacía del derecho del Mercosur.³⁹² Sin embargo, la experiencia europea demuestra que el hecho de ser monista o dualista no es decisivo en materia de derecho comunitario.

³⁹² Es más fácil comprender la teoría dualista y sus problemas de coherencia lógica cuando se conoce el contexto histórico en el cual nació: “en el momento en que ella fue enunciada por primera vez por Laband, Triepel y Anzilotti, el poder del emperador de Alemania y del rey de Italia de concluir tratados era ilimitado; ninguna intervención legislativa era prevista [...]. Su objetivo era garantizar la separación de los poderes internos evitando que el Ejecutivo pudiese, por medio de la conclusión de acuerdos internacionales, modificar la legislación existente; ella no poseía de modo alguno por objetivo oponerse a la instalación del derecho internacional, y tampoco llevó, en los países que adoptaron esta teoría, a tornar más pesados los procedimientos de ejecución interna de estos tratados” (Michel Waelbroeck, *Traité internationaux et juridictions internes*, París, Pedone, 1969, pp. 302-303). El dualismo fue igualmente una expresión del positivismo voluntarista. Dionisio Anzilotti, por ejemplo, presenta como “concepción fundamental” de su célebre *Cours de Droit international* la urgencia de extender al derecho internacional las ideas que serían “ya recibidas en el presente momento en todas las ramificaciones de la ciencia del derecho” y que consistirían en separar, por un lado, el derecho positivo, el único objeto de la ciencia del derecho y, por otro, las otras ciencias: “éticas, políticas, económicas, técnicas, etc.” (colección Les Introuvables, París, Panthéon-Assas, 1999, pp. 18-19).

Ello se entiende fácilmente cuando el analista encuentra la clave de la distinción entre monismo y dualismo: “¿son las normas internacionales integradas de pleno derecho en el ordenamiento jurídico interno o deben sufrir una transformación?”.³⁹³ Como fue dicho anteriormente, la aplicabilidad inmediata del derecho comunitario significa que, con excepción de las directivas, las normas comunitarias no precisan ser incorporadas en los ordenamientos jurídicos internos ni tampoco transformadas. Pero el principio de aplicabilidad inmediata no interfiere en la forma como los Estados miembros de la comunidad conciben sus relaciones internacionales extracomunitarias. Un país puede ser monista o dualista en sus relaciones internacionales generales, pero respetará el principio de la aplicabilidad inmediata en las relaciones intrabloque. Así, la cuestión del monismo o dualismo no se presenta en las relaciones entre las normas comunitarias y los ordenamientos jurídicos internos.

En el mismo orden de ideas, la primacía del derecho comunitario no puede depender del eventual reconocimiento de la primacía del derecho internacional por los Estados miembros. En efecto, la aplicación del principio de la primacía del derecho internacional corresponde a las jurisdicciones nacionales, de acuerdo con sus reglas internas. La primacía *interna* del derecho internacional “debe ser garantizada, pero sólo puede serlo de acuerdo con las soluciones constitucionales nacionales. Ésta es justamente la razón por la cual la jurisprudencia comunitaria se empeñó en fundar la primacía del derecho comunitario sobre otro fundamento que no es el del derecho internacional general”.³⁹⁴

Así, las Constituciones europeas ofrecen soluciones bastante variadas pero siempre específicas, para permitir la participación en las Comunidades. Lado a lado, se encuentran entre los Estados miembros tanto partidarios del monismo como del dualismo. Para su adaptación a los tratados europeos, “las dificultades encontradas no fueron, sin embargo, la mayoría de las veces, superadas por revisiones constitucionales, sino por evoluciones jurisprudenciales conducidas por jueces

³⁹³ Philippe Manin, “Débats”, en *Droit international et droit communautaire: perspectives actuelles*, París, Pedone, 2000, p. 201-202. Este debate versaba sobre la cuestión de saber si la Comunidad Europea adoptaba una concepción monista o dualista en relación con los acuerdos internacionales que ella concluyó, o sea, sobre las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho internacional general.

³⁹⁴ Denys Simon, o. cit., p. 6.

constitucionales u ordinarios, que respondieron, de forma más o menos rápida y completa, a las exigencias comunitarias”.³⁹⁵

Las lecciones de Europa permiten a los analistas del Mercosur percibir que la primacía del derecho de la integración no depende del dilema entre monismo y dualismo. En teoría, nada impide a un Estado dualista reconocer la primacía de la norma comunitaria no incorporada a su ordenamiento jurídico, ya que esta norma no forma parte del derecho internacional general. De todos modos, el conflicto entre una norma comunitaria y una norma nacional es en el Mercosur tema de mero derecho internacional general.

Nótese que, si las normas del Mercosur conciernen al derecho internacional general, parece lógico buscar la regla aplicable a los conflictos entre el derecho de la integración y el derecho interno en las normas constitucionales de los Estados miembros.

En el ámbito del Mercosur, la verdadera cuestión consiste en saber si las respectivas normas constitucionales permiten el reconocimiento de una cierta singularidad al derecho de la integración o, yendo más lejos, si ellas autorizan a los Estados a pertenecer a un órgano capaz de constituir una fuente de derecho autónoma.

El estudio de las Constituciones revela que Argentina y Paraguay dotaron a sus cartas constitucionales de disposiciones que permiten una evolución del Mercosur en dirección a la primacía del derecho de la integración sobre las normas nacionales (1.º), a diferencia de las Constituciones de Brasil y Uruguay (2.º).

§ 1.º La existencia de Estados potencialmente federalistas

Entre las Constituciones en vigor en los países del Mercosur, dos de ellas acogieron el principio de la primacía del derecho supranacional. Conviene sin embargo evidenciar el hecho de que este postulado no logró hasta ahora ninguna

³⁹⁵ Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'Union...*, o. cit., p. 820. En otro estudio, el autor señala que “pertenecer a Europa implica antes que nada la existencia en cada Estado miembro de una plataforma constitucional adaptada, que permita las transferencias de competencias y de poder necesarias y que garanticen su legitimidad. Esta plataforma puede ser explícita o implícita” (“Rapport introductif”, en *Le Traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales*, o. cit., pp. 12-16 [13]).

aplicación práctica. Ni Argentina (I), ni Paraguay (II) toman asiento en órganos supranacionales, aunque sus leyes fundamentales así lo permitan.

I. Argentina

La Constitución Argentina de 1853 se mantuvo hasta 1994, a pesar de que raramente haya tenido vigencia entre 1930 y 1983, en razón de la existencia de sucesivos períodos “de excepción”.³⁹⁶ En realidad, la “hegemonía del poder militar desde 1930, a través de formas de gobierno muy variadas, parece haberse tornado la regla y no la excepción, como en la mayor parte de los países vecinos”.³⁹⁷ La cultura política argentina no es, por lo tanto, marcada por el consenso, sino que guarda una nítida tendencia a la ruptura, de donde viene tal vez la fuerte inestabilidad del país, que se muestra a veces como crónica.³⁹⁸

A pesar de las reformas que su texto sufrió a lo largo de los años,³⁹⁹ la Constitución argentina no hacía ninguna referencia al derecho de la integración o al derecho de las organizaciones internacionales.

El artículo 36 se limitaba a precisar que “esta Constitución, las leyes de la Nación que el Congreso elabora y los tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación, y las autoridades de cada provincia son obligadas a conformarse a ellas”. En virtud del artículo 27, los tratados deberían ser concluidos

³⁹⁶ A lo largo de los períodos 1930-1931, 1943-1946, 1949-1956, 1955-1958, 1966-1973 y 1976-1983, la Constitución argentina no tuvo vigencia. Estos regímenes se justificaban por las “doctrinas de facto” —la expresión *facto* señalando una oposición a *derecho*—. Se trata de una elaboración teórica de algunos tribunales y juristas cuyo objetivo era reconocer la conformidad al derecho en normas y actos que de modo alguno podrían ser legales. Para un estudio sobre los incidentes de la historia constitucional de la Argentina y de la justificación de los “gobiernos de facto”, véase Helio Juan Zarini, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1999, 2.ª ed., pp. 865-905, donde se constata la llamativa indulgencia de la Corte Suprema en relación con los dictadores argentinos. Véase también una síntesis de la historia del constitucionalismo argentino en Néstor Pedro Sagüés, *Elementos de derecho constitucional*, t. I, Buenos Aires, Astrea, 1999, 3.ª ed., part., pp. 187-235. Sobre la historia general del derecho argentino, véase Levaggi, *Manual de historia del derecho argentino*, Buenos Aires, Depalma, 1998, 2.ª ed.

³⁹⁷ Alain Rouquié, *Pouvoir militaire et société politique en République Argentine*, París, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1978, p. 4. Esta clásica tesis trae informaciones llamativas: “de 1880 a 1930, mientras un buen número de vecinos conoce aún una vida política convulsiva y sangrienta, la Argentina ofrece la imagen de instituciones sólidas funcionando regularmente, que no dejan de evocar, vistas desde el exterior, a las democracias anglosajonas” (ibídem, pp. 4-5). En setiembre de 1930 “se abre la *era militar* de la historia argentina”: de los 16 presidentes que la Argentina conoció entre 1930 y 1975, 11 eran militares y 10 eran presidentes “de facto”, que llegaron al poder por decisión militar, sin ninguna consagración electoral (ibídem).

³⁹⁸ Manuel Alcántara Sáez, *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 19.

“en conformidad con los principios del derecho público establecidos por esta Constitución”.

Así, la mayor parte de la doctrina considera que la Constitución consagraba la paridad entre el derecho internacional y las leyes internas.⁴⁰⁰ Sin embargo, este principio no estaba totalmente establecido por la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina, que muchas veces adhirió a la tesis dualista sin reconocer la primacía del derecho internacional, aplicando simplemente el principio *lex posteriori derogat priori*.⁴⁰¹ De acuerdo con este postulado, es la última voluntad del legislador la que debe prevalecer, sea que se manifieste por medio de la ley interna, sea por la transposición de una norma internacional.⁴⁰²

En 1992, la jurisprudencia experimentó un cambio repentino gracias al célebre fallo *Edmekjian c. Sofovich*,⁴⁰³ en el cual la Corte Suprema argentina abandonó su tradición dualista. En primer lugar, considera que la *Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados*, debidamente ratificada por la Argentina, reconoce la primacía del derecho internacional convencional sobre el derecho interno (artículo 27). Así, la aplicación de la Convención de Viena “impuso a los órganos del Estado argentino la primacía del tratado frente a un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria,⁴⁰⁴ o frente a la violación de la prohibición de sancionar disposiciones que por sus efectos, equivaldrían a la violación del tratado internacional”.⁴⁰⁵

Por otro lado, la Corte reconoce “la aplicabilidad inmediata” de un tratado internacional, con la condición de que el texto “contenga descripciones

³⁹⁹ No obstante, poco numerosas para un período tan largo: 1866, 1898 y 1957.

⁴⁰⁰ Martha Lucía Olivari Jiménez, “La comprensión de la noción de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur”, en *Mercosul. Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, 2.^a ed., pp. 33-88 (78).

⁴⁰¹ Calixto Armas Barea, “Derecho internacional público y derecho interno”, en *Estudios en homenaje a Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Montevideo, FCU, 1994, pp. 141-164. Véase, por ejemplo, el caso *Martín y Cía. Ltda. c/ Administración General de Puertos*, de 1963 (ibídem, p. 153).

⁴⁰² Francisco Rezek, *Direito internacional público*, San Pablo, Saraiva, 1995, p. 104; en el mismo sentido, Jacob Dolinger, *Direito internacional privado*, Río de Janeiro, Renovar, 1993, p. 97.

⁴⁰³ CSJN, *Ekmekdjian Miguel A. c. Sofovich Gerardo y otros*, Repertorio 1992-C-547, 7 de julio de 1992.

⁴⁰⁴ La doctrina adujo que la Corte habría reconocido la supremacía de los tratados tanto en relación con las leyes como con la propia Constitución. Un año más tarde, en el caso *Fibracca*, la Corte agregó que el respeto a los “principios del derecho público constitucional” por los tratados es condición *sine qua non* para su primacía (CSJN, 7 de julio de 1993, Repertorio 1993-IV-471). El juez hace alusión, evidentemente, al texto del artículo 27 de la Constitución de 1853, ya citada.

⁴⁰⁵ CSJN, *Ekmekdjian...*, o. cit., considerando 19.

suficientemente concretas” para permitir su aplicación y que esa norma internacional “pueda operar directamente, sin que sea necesario recurrir a instituciones que deban ser creadas por el Congreso”.⁴⁰⁶

Una reforma constitucional, operada en 1994, se inspira claramente en esta evolución jurisprudencial.⁴⁰⁷ De manera general, la Constitución concede a los tratados internacionales un lugar superior a las leyes nacionales en la jerarquía de las normas (artículo 75 inciso 22). Pero el constituyente fue más allá del avance jurisprudencial, al otorgar a *algunos* tratados relativos a los derechos fundamentales “un valor de norma constitucional”.⁴⁰⁸ Para gozar de ese *status* de norma constitucional, el acuerdo internacional se enfrenta en primer lugar con un límite material: debe tener por objeto necesariamente los derechos humanos. A continuación, o bien el texto figura expresamente en la lista de tratados establecida en el artículo 75 de la Constitución,⁴⁰⁹ o bien será incorporado al ordenamiento jurídico nacional por medio de un procedimiento especial, que no puede ser aplicado al derecho internacional general.⁴¹⁰ Los primeros, que constan en la lista, son llamados tratados *constitucionalizados*; los segundos, tratados *a constitucionalizar*.⁴¹¹

⁴⁰⁶ *Ibidem*, considerando 20. La expresión “aplicabilidad inmediata”, en el contexto de este fallo, significa, de hecho, invocabilidad en juicio. Ella no debe ser interpretada a la luz del debate entre monismo y dualismo, ya que el tratado en cuestión fue debidamente incorporado al ordenamiento argentino a través de un proceso complejo.

⁴⁰⁷ Roberto Dromi y otros, *Derecho comunitario*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, p. 42; y también Martha Jiménez, “La comprensión del concepto de derecho comunitario...”, o. cit., p. 55.

⁴⁰⁸ Conforme el texto de la Constitución, “[...] en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional [...]”.

⁴⁰⁹ La Constitución menciona los siguientes textos: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴¹⁰ Conviene llamar la atención sobre las frecuentes imprecisiones de la doctrina al afirmar que los tratados relativos a los derechos fundamentales fueron promovidos al estatuto de norma constitucional en la Argentina. En realidad gozan de *status* constitucional, además de los tratados expresamente mencionados en el inciso 22, apenas los acuerdos que fueron sometidos al procedimiento especial de aprobación previsto por el mismo artículo (*in fine*). Este procedimiento impone un quórum de dos tercios de la totalidad de los miembros de cada cámara del Parlamento para la aprobación del acuerdo. Si no fuera aprobado de esta manera, un tratado sobre derechos humanos puede ser incorporado según el procedimiento ordinario, o sea, por mayoría simple, pero no gozará de jerarquía constitucional. Véase Eduardo Esteva Gallicchio, “La cuestión constitucional en los cuatro Estados parte del Mercosur”, en *El Mercosur después de Ouro Preto*, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, serie Congresos y Conferencias, n.º 11, pp. 35-51 (41).

⁴¹¹ Néstor Pedro Sagüés, o. cit., pp. 266-272.

Es innegable que este salto en dirección a la efectividad de la protección internacional de los derechos fundamentales se debe al miedo, de parte los legisladores argentinos, de que una eventual inestabilidad política pudiese provocar, en el futuro, la adopción de leyes restrictivas de los derechos fundamentales. La crueldad de los regímenes autoritarios, especialmente de la reciente dictadura militar argentina, dejó marcas indelebles. Así, elevados al rango de normas constitucionales, estos tratados se encuentran indudablemente en la cima de la jerarquía de las normas, al abrigo de cualquier querrela jurídica, salvo en el caso de una nueva reforma de la Constitución.⁴¹²

Sin embargo, la gran innovación de la Ley Fundamental de 1994 coincide con el reconocimiento de la singularidad del derecho de la integración con relación al derecho internacional general. En virtud del artículo 75 de la Constitución vigente, cabe al Congreso aprobar “los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones estatales, bajo condición de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos”. Las normas dictadas en consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes (inciso 24).⁴¹³ Dos consecuencias esenciales pueden destacarse a partir de allí.

En primer lugar, la Constitución autoriza expresamente la aprobación de un tratado constitutivo de una organización supranacional, a la que el Estado argentino puede delegar competencias y someterse a su jurisdicción.⁴¹⁴

⁴¹² Un profundo estudio sobre el tratamiento de los derechos fundamentales en la Constitución argentina y sobre la reforma constitucional de 1994 fue llevado a cabo por Juan Carlos Vega y Marisa Adriana Graham, *Jerarquía constitucional de los tratados internacionales*, Buenos Aires, Astrea, 1996. Véase también Enrique Ricardo Lewandowski, “A proteção dos direitos humanos no Mercosul”, en *Stvdia Ivridica*, n.º 40, 2000, Universidade de Coimbra, pp. 51-81.

⁴¹³ *Constitución de la Nación argentina y tratados internacionales con jerarquía constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1994.

⁴¹⁴ Existe influencia de la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina en la elaboración de esta norma constitucional. En 1993, en el caso *Jorge Daniel Cocchia c. Estado nacional y otro*, la Corte fue obligada a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley 23.696, relativa al reglamento del proceso de privatización de empresas públicas, particularmente en lo que se refiere a la violación de los derechos sociales que podría provocar. Entre los argumentos usados por la Corte para reconocer la constitucionalidad de la ley, se encontraba el hecho de que la Argentina forma parte del Mercosur, interpretado como una señal de “liberalización”: “el Tratado de Asunción, ratificado por la ley 23.981, que establece el Mercosur, constituye el corolario de un proceso de toma de conciencia común entre las naciones de la región, y es una clara definición de la política legislativa que el ordenamiento jurídico interno no puede contradecir, dificultar u omitir en su implementación práctica”. Véase el fallo del 2 de diciembre de 1993, Repertorio C. 802 XXIV, p. 2626, disponible en <www.csjn.gov.ar/cgi/buscar.cgi>.

En segundo lugar, las normas elaboradas en el ámbito de esa organización supranacional se localizan en una posición jerárquica superior a las leyes. Por lo tanto, la Constitución extiende al derecho derivado de los órganos supranacionales la regla general de la superioridad de los tratados, establecida en virtud del artículo 22, según el cual los tratados poseen un valor superior a la ley.

Luego, la Constitución argentina admite la existencia de una fuente de derecho exógena respecto al ordenamiento jurídico nacional, siempre que se cumplan tres condiciones: la reciprocidad, la igualdad y el respeto por el orden democrático y los derechos humanos. Es preciso, sin embargo, dimensionar el alcance de estas condiciones.

La reciprocidad parece constituir antes que nada una salvaguardia, en la medida en que Argentina utilizará este mecanismo constitucional apenas en caso de que sus socios se muestren igualmente dispuestos a delegar competencias y a otorgar un estatuto privilegiado a las normas del Mercosur en los respectivos ordenamientos jurídicos.

La igualdad entre los Estados, principio *westfaliano* clásico, parece reflejarse en la exigencia de reciprocidad. Pero en el contexto de una organización supranacional, ella podría insinuar la exigencia de un sistema igualitario de toma de decisiones. Luego, es posible cuestionar si este principio de igualdad, también presente en la Constitución de Paraguay, no podría ser interpretado como un obstáculo constitucional a la eventual introducción de una ponderación de votos en el proceso decisorio del Mercosur.⁴¹⁵ Parece más razonable creer que este postulado simplemente veda acciones que impliquen la subordinación a otros Estados, o la conclusión de convenciones leoninas, cuya ejecución podría ocasionar a los demás socios una ventaja excesiva en detrimento de la Argentina.

Por último, el respeto por la democracia y por los derechos humanos, que refleja la moderna tendencia de multiplicar las “cláusulas democráticas” en los acuerdos

⁴¹⁵ Ésta parece ser la opinión de Miguel Ekmekdjian, para quien la igualdad garantiza que todos los Estados posean una “posición equivalente” dentro de un órgano supranacional (*Tratado de derecho constitucional*, t. IV, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 644). Según Calogero Pizzollo, la igualdad obliga a “la arquitectura de la integración” a respetar el equilibrio formal, evitando que la balanza pese a favor de uno u otro Estado; reconoce, sin embargo, que la integración puede, legítimamente, favorecer a las regiones menos desarrolladas (*Pensar el Mercosur*, Mendoza, Cuyo, 1998, p. 177).

internacionales constituye una significativa preocupación en la Argentina. Tal condición en nada traiciona el espíritu del Mercosur, cuya formación sólo fue posible después del retorno de todos los Estados miembros a la democracia. Resta por definir el contenido del concepto de *orden democrático*, que permanece coyuntural y relativamente nebuloso, tanto en la Argentina como en la totalidad de América del Sur.⁴¹⁶

Considerado el tratamiento dado por la Constitución argentina a los tratados relativos a los derechos fundamentales mencionados en el artículo 75 y también a los tratados de integración, subsiste la duda sobre la necesidad de transposición de estos tratados a los ordenamientos jurídicos internos y aun sobre el “valor constitucional” de estas normas.

Según la Constitución, los tratados internacionales siempre deben ser incorporados al ordenamiento interno.⁴¹⁷ El proceso de transposición es complejo y comprende tres fases: la firma y la conclusión del acuerdo, a cargo del Poder Ejecutivo (artículo 99 inciso 11), la aprobación del tratado por el Poder Legislativo (artículo 75 incisos 22 y 24), y finalmente la ratificación del tratado, mediante la cual el Poder Ejecutivo confirma su intención de conferir fuerza obligatoria a ese instrumento.⁴¹⁸

Las condiciones de aprobación de los tratados por el Parlamento varían conforme a la materia del acuerdo. La regla general es la aprobación por mayoría simple. Constituyen excepciones a la regla precisamente los tratados relativos a los derechos humanos, cuyas condiciones de aprobación ya se mencionaron, y los tratados de integración.

De acuerdo con el inciso 24 del artículo 75 de la Constitución, los tratados de integración concluidos con países de América Latina deben ser aprobados por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara del Congreso. Los acuerdos de

⁴¹⁶ Véase el debate sobre la democracia en el Mercosur en las pp. 202 y ss. De manera general, se constancia en la actualidad la pérdida de la esperanza que la sociedad civil depositó en el proceso de redemocratización, particularmente en la Argentina y en el Brasil. La expresión de Simón Bolívar, citada por Alain Rouquié en su magistral obra sobre América Latina, asume aquí toda su dimensión: se tiene continuamente la impresión de “labrar el mar”...

⁴¹⁷ Un profundo estudio sobre la incorporación de los tratados internacionales en la Argentina es llevado a cabo por Eve Rimoldi de Ladmann, “Los tratados y la gestión internacional”, en *Política exterior y tratados*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999, pp. 139-177, part., pp. 142-152.

⁴¹⁸ Mario Midón, *Derecho de la integración*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1998, p. 259.

integración con los demás países deben, por su parte, obtener una previa “declaración de conveniencia”, adoptada por mayoría absoluta de los presentes en cada Cámara del Congreso. Después de 120 días, ellos pueden ser aprobados por la mayoría de los miembros de cada Cámara. Nótese que el proceso reservado a los tratados de integración con otros países es sometido a un sistema complejo de “doble votación”.⁴¹⁹

Por último, acerca de la necesidad de transposición de las normas internacionales al derecho interno para que ellas produzcan efectos en el territorio argentino, parece posible concluir que este país sería *a fortiori* un partidario de la teoría dualista. Pero algunos autores consideran que la Constitución argentina se pronuncia a favor del monismo. Ello se explicaría por el hecho de que, una vez ratificado, el tratado entra en vigor desde la fecha estipulada por los signatarios: “si nuestra ‘ley de leyes’ hubiese adoptado el dualismo, a estos tres pasos de la incorporación deberíamos agregar un cuarto, ocasión en la cual el Congreso debería sancionar un acto legislativo transformando el derecho internacional en derecho interno”.⁴²⁰

Otros autores, preocupados en evitar esta querrela académica, consideraron que la cuestión de la transposición se observa de manera diferente cuando se trata del derecho de la integración. De hecho, las normas resultantes de la participación de un Estado en una organización supranacional serían eximidas de cualquier transposición, ya que la Constitución les confiere, en el artículo 75 ya citado, una jerarquía superior a la ley.⁴²¹ Sin embargo, ellas no escaparían al control constitucional, ya que no poseen *status* constitucional. Esta interpretación parece promover una cierta confusión entre:

- la regla de solución de conflictos de normas (jerarquía);
- y la vigencia de las normas internacionales (la necesidad de incorporación al ordenamiento jurídico interno o la aplicabilidad inmediata).

⁴¹⁹ Alberto Dalla Via, *Constitución de la Nación argentina*, o. cit., p. 50.

⁴²⁰ Mario Midón, *Manual de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1997, p. 31.

⁴²¹ Germán Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. VI, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 595.

Parece clara la posibilidad de reconocer, en caso de conflicto, la primacía de una norma internacional sobre una ley interna, sin haber eximido a esa norma del procedimiento de incorporación.

Así, la jerarquía general de las normas, resultante del análisis de las disposiciones de la Ley Fundamental argentina, puede ser presentada de la siguiente forma: en la cúpula, la Constitución nacional y los tratados internacionales dotados de valor constitucional (artículo 75 inciso 22, parágrafos 2.º y 3.º); a continuación, los tratados internacionales en general, cuyo valor es superior al de la ley (inciso 22, parágrafo 1.º) y las normas que resultan de la participación en órganos supranacionales (inciso 24); y finalmente, la ley interna.⁴²²

Por consiguiente, no existe duda sobre el hecho de que la Constitución ya dejó establecida la jerarquía entre el derecho interno y el derecho derivado de un futuro orden supranacional, reconociendo la primacía del segundo sobre el primero. De este modo, las normas comunitarias ocuparán una posición inferior a la Constitución y a los tratados internacionales, pero superior a las leyes argentinas. Sin embargo, la participación en una entidad supranacional no debe ser confundida con la actual participación del país en el Mercosur, pues las normas del bloque son incorporadas al ordenamiento nacional, en el cual disfrutan del estatuto de derecho internacional general.

La Corte Suprema no tardó en aplicar las nuevas disposiciones constitucionales. En el caso *Cafés La Virginia S. A.*,⁴²³ la Corte se pronunció sobre el conflicto entre un acto normativo del Poder Ejecutivo argentino y un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil. No vaciló en establecer que “el legislador no tiene atribución

⁴²² Horacio Lavopa se pregunta si el constituyente no quiso crear una “posición intermedia” entre la Constitución y los “tratados con jerarquía constitucional”. Aceptando esta hipótesis, la regla de primacía sería la siguiente: 1.º) la Constitución nacional; 2.º) los tratados internacionales dotados de valor constitucional; 3.º) los tratados internacionales en general, cuyo valor es superior a la ley; 4.º) las normas resultantes de la participación en organismos supranacionales; 5.º) la ley interna. Véase “La dimensión jurídica de la integración”, en *Contribuciones*, n.º 4, 1996, p. 189. Ésta es la opinión de Juan Carlos Vega y Marisa Adriana Graham, para quien el valor constitucional está en una posición superior a la de las leyes, pero inferior a la de la Constitución (ibidem, p. 27). Alberto Dalla Via considera también que los tratados relativos a los derechos humanos que fueron “constitucionalizados” forman parte del “bloque constitucional”, pero que la Constitución se encuentra en una posición “ligeramente superior” (ibidem, esp. p. 49).

⁴²³ CSJN, 13 de octubre de 1994, *Cafés La Virginia S.A. c. Fisco Nacional*, *apud* Jiménez, o. cit., pp. 81-82.

para modificar un tratado por una ley y, si bien podría dictar una ley que prescribiese disposiciones contrarias a un tratado o que hiciese imposible su cumplimiento, ese acto del órgano legislativo comportaría una trasgresión al principio de la jerarquía de las normas (artículo 31 de la Constitución Nacional) y sería un acto constitucionalmente inválido. Teniendo en cuenta de que el legislador no puede delegar una facultad que no tiene, desde el punto de vista de la legitimidad de una delegación siempre está presente [...] ni una ley ni otra norma de rango inferior puede violar un tratado internacional”⁴²⁴

Finalmente, es posible concluir que en la Argentina los obstáculos a la integración no advienen ni de la Constitución y ni del Poder Legislativo, ni de las jurisdicciones, sino sobre todo de la actitud del Poder Ejecutivo y de la inestabilidad crónica del país, cuestiones que serán tratadas más adelante. En Paraguay, la situación del derecho del Mercosur es relativamente próxima a la de la Argentina.

II. Paraguay

No es simple la tarea de analizar el derecho constitucional paraguayo. La historia política de Paraguay dejó una triste herencia, que algunos autores definieron como “la levedad de la ley”. Ella se explica, por un lado, por la incompetencia y la corrupción de numerosos jueces y, por otro, por la cultura de la ilegalidad que afecta a un número creciente de personas y grupos sociales.⁴²⁵ Este fenómeno alcanza tal amplitud que el comportamiento conforme a la ley se torna la excepción. Por consiguiente, los individuos tienen mucha dificultad para abandonar “la cultura del *mbaraté* (la ley del más fuerte) y de la ‘trampa’ para aceptar sin subterfugios la autoridad de las leyes”.⁴²⁶ Esta tradición no es, en realidad, característica exclusiva de Paraguay.⁴²⁷

⁴²⁴ *Ibidem.*

⁴²⁵ José Luis Simón, “Sistema político, Estado y sociedad en el Paraguay del autoritarismo contemporáneo y en el de la transición y la integración democrática”, en *Instituições políticas comparadas*, Río de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas, 1998, pp. 349-432 (384).

⁴²⁶ *Ibidem.* La expresión *mbaraté* proviene del guaraní, una de las lenguas oficiales del país. Según el artículo 140 de la Constitución paraguaya en vigor, “El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Los idiomas oficiales son el castellano y el guaraní”. El Paraguay es el único país del Mercosur que posee más de una lengua oficial.

⁴²⁷ Véase, por ejemplo, el trabajo de Keith Rosenn sobre el *jeito* en la cultura jurídica brasilera. Este autor considera que Portugal legó al Brasil cinco características de su época colonial: una gran tolerancia a la

Además, cuando se destaca la inestabilidad política de la Argentina, ¿qué decir sobre la de Paraguay? Una transición hacia la democracia sólo fue posible después de la caída del general Stroessner, que permaneció en el poder entre 1954 y 1989. Pero fue preciso esperar hasta 1998 para que un gobierno pudiese, por primera vez en la historia del país, transmitir el poder a un partido de oposición electo por el sufragio popular.⁴²⁸ Hoy, Paraguay puede ser clasificado como con “tendencia a ser pos-autoritario”, y su mayor desafío consiste en instaurar instituciones democráticas, pero sobre todo en tornar eficaz un Estado que, en la práctica, no existe.⁴²⁹ Como ejemplo de la casi totalidad de los países de América del Sur, la corrupción es, en Paraguay, una enfermedad grave y crónica.⁴³⁰

El Mercosur debe a Paraguay la concepción del *Protocolo de Ushuaia*.⁴³¹ Fue por temor a una recaída autoritaria en territorio paraguayo que los cuatro socios instituyeron una *cláusula democrática* dentro del bloque. En efecto, el texto siguió a una tentativa de golpe de Estado ocurrida en Asunción en abril de 1996: “fue por una injerencia declarada en los negocios internos de su vecino y socio que Argentina y Brasil —apoyados en aquella época por los Estados Unidos— frustraron las pretensiones golpistas”.⁴³² La influencia de los vecinos argentinos y brasileros se encuentra en el origen del proceso de redemocratización del país, para el que la posibilidad de participación en el Mercosur constituye un elemento muy importante en favor de la democracia.

corrupción, la falta de responsabilidad cívica, una profunda desigualdad socioeconómica, el sentimentalismo, y la voluntad de alcanzar el consenso (*O jeito na cultura jurídica brasileira*, Río de Janeiro, Renovar, 1998, p. 17). También señala cuánto el hábito del “papelero burocrático”, la confusión de la legislación portuguesa y la gestión *ad hoc* de la justicia influenciaron la cultura jurídica brasilera (ibídem, part., pp. 30-36). Véanse también, del mismo autor, “The Jeito: Brazil’s Institutional Bypass of the Formal Legal System and Its Developmental Implications”, en *American Journal of Comparative Law*, vol. 19, 1971, pp. 514-549; y “Legal Culture: The Jeito Revisited”, en *Florida International Law Journal*, vol. 1, 1984, pp. 1-43.

⁴²⁸ Mario Midón, o. cit., p. 123.

⁴²⁹ Manuel Alcántara, o. cit., p. 87.

⁴³⁰ Renato Janine Ribeiro considera que la conciencia de la existencia de una “cultura de la corrupción” y la mirada antropológica sobre este problema no son suficientes para explicar “las costumbres corrompidas”. A continuación recuerda que la corrupción es un problema sensible sólo para los Estados democráticos, porque la República moderna tolera una corrupción que la envenena: si bien la corrupción no amenaza a la dictadura —sino que, por el contrario, la alimenta—, para la democracia puede ser fatal. *A Sociedade contra o Social. O alto custo da vida pública no Brasil*, San Pablo, Companhia das Letras, 2000, p. 175. Para datos precisos sobre la corrupción en América Latina, véase el informe “Os Custos da Corrupção”, en *Cadernos Adenauer*, n.º 10, 2000.

⁴³¹ Véase *BILA*, n.º 22, enero-julio de 1998.

⁴³² Ricardo Seitenfus, “Acquis et dilemmes du Mercosur”, en *Cahiers des Amériques latines*, n.º 27, 1998, p. 108.

Así, cuando el Tratado de Asunción fue firmado, la Constitución de 1967 todavía se encontraba en vigor en Paraguay. La Carta se conformaba con la posibilidad de participar de “sistemas multilaterales internacionales de desarrollo, cooperación y seguridad” (artículo 9), garantizando que “el Estado favorezca el proceso de integración de los países latinoamericanos, para acelerar su desarrollo equilibrado y aumentar el bien común, según los intereses de la República y sin perjuicio de su soberanía”.⁴³³

Un año después de la creación del Mercosur, en 1992, Paraguay adoptó una nueva Constitución que consagra el régimen democrático y representativo, y protege los derechos humanos y las libertades públicas. Criticado por su populismo,⁴³⁴ el texto es profundamente marcado por sucesivas referencias a la libertad, a la soberanía y a la independencia. El artículo primero afirma que “la República del Paraguay es para siempre libre e independiente”.⁴³⁵ En virtud del artículo 3.º, *in fine*, “la dictadura está fuera de la ley”.⁴³⁶

El artículo 138 trata la hipótesis de un golpe Estado. Las últimas líneas impresionan: “autorízase a los ciudadanos a resistir a dichos usurpadores, por todos los medios a su alcance. Los Estados extranjeros que, por cualquier circunstancia, se relacionen con tales usurpadores, no podrán invocar ningún pacto, tratado ni acuerdo firmado o autorizado por el gobierno usurpador, para exigirlo posteriormente como obligación o compromiso de la República del Paraguay”. El constituyente intenta así evitar que un “gobierno de facto” pueda tener el apoyo de la comunidad internacional, como fue el caso de los regímenes militares de América del Sur, fuertemente apoyados por los Estados Unidos en la época de la *Guerra Fría*.⁴³⁷

⁴³³ *Apud* Esteva Gallicchio, o. cit., p. 43.

⁴³⁴ José Luis Simón, o. cit., p. 387.

⁴³⁵ *Constitución Nacional*, Asunción, edición oficial, 1992.

⁴³⁶ Considerando que en el momento de su instalación en el poder, casi la totalidad de los regímenes, en el dictatoriales es incompatible con una Constitución democrática en vigor, es legítimo preguntarse sobre las posibilidades de eficacia de esta disposición.

⁴³⁷ En 1981, escribió Jean Salmon: “América Latina fue precursora en el establecimiento de la regla de la no intervención. Sin embargo, fue justamente en América Latina en donde se produjeron las intervenciones más numerosas y multiformes por parte de los Estados Unidos de América en los asuntos internos de los Estados independientes del hemisferio [...] La realidad revela que el hemisferio occidental no pasa de una vasta zona de influencia de los Estados Unidos. Podemos preguntarnos: ¿cómo América Latina acepta esta comedia y se presta a un juego que hace poco caso de su soberanía? [...] una explicación convincente para esta contradicción: la identificación de los intereses de las elites locales con los de Washington. Esta identificación tiene como consecuencia la ruptura existente entre los pueblos y esta clase, que sólo puede mantenerse en el poder a través de la violencia interna. El apoyo y la intervención de los Estados Unidos son, entonces, indispensables a esta

A pesar de que el texto constitucional pone énfasis en el mantenimiento de la soberanía nacional, el constituyente preparó el terreno para que ella fuese compartida en el ámbito de la integración económica. De este modo, las expresiones *libertad*, con vistas a garantizar el ejercicio del poder legítimo sobre el territorio nacional, según el régimen constitucional vigente, pero también como expresión típica del discurso político populista.

Así, la Constitución vigente autoriza expresamente la participación del Estado en un orden jurídico supranacional. Según el artículo 145, “la República del Paraguay, en condiciones de igualdad con los otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural”. También agrega que las decisiones relativas a este orden “sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”.

Luego, a semejanza de la Argentina, la Constitución paraguaya coloca como condición para la participación en un órgano supranacional el respeto por los derechos humanos. Sin embargo, en vez de indicar los principios de reciprocidad e igualdad afirmados en la Carta argentina, la Ley Fundamental paraguaya se ocupa de los objetivos del órgano, que deben ser afinados con los objetivos de la integración económica, especialmente el desarrollo, que de hecho se encuentra en el Preámbulo del Tratado de Asunción.⁴³⁸

La incorporación de los tratados internacionales está prevista por la Constitución de Paraguay en el artículo 141: “los tratados internacionales

clase para continuar reinando. Es intercambio de favores” (prefacio para Jacques Noel, *Le principe de non-intervention: Théorie et pratique dans les relations inter-américaines*, ULB, 1981). Sobre el entrenamiento de los militares de los países del Cono Sur por militares norteamericanos, véase John Saxe-Fernández, “Los militares norteamericanos y América Latina”, en *América Latina y Canadá frente a la política exterior de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 72-105. Véase part. la posición de Brasil: “gracias a la participación militar brasilera junto al Ejército americano durante la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre los dos Estados mayores se vieron privilegiadas. La doctrina de la seguridad nacional fue transmitida a los ejércitos latinoamericanos, pero Brasil fue considerado como el ‘satélite privilegiado’ de los Estados Unidos en América del Sur” (“L’armée brésilienne et la nation”, en *Hérodote*, n.º 98, tercer trimestre de 2000, p. 102). Véase también el ejemplo de Chile, en Herald Muñoz, “Chile y Estados Unidos en 1987: tensiones en vísperas de un momento decisivo”, en *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas*, Buenos Aires, Prospel, 1988, pp. 313-326.

⁴³⁸ De cualquier forma, es preciso agregar que “la igualdad jurídica entre los Estados” es un principio general de las relaciones internacionales del Paraguay, según el artículo 143, inciso 3 de la Constitución.

válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 136”. En realidad, la jerarquía de las normas es definida por el artículo 137: “La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado”.

Los tratados de integración exigen un quórum especial de aprobación, idéntico al que fue en 1994 previsto por la Ley Fundamental argentina para los tratados de integración concluidos con los países de Latinoamérica, o sea, la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso (artículo 145, *in fine*).

El texto paraguayo se asemeja, en su espíritu, al texto constitucional argentino, cuando pretende lanzar las bases para que estos países puedan adaptarse, en el futuro, a un orden comunitario. Sin embargo, a diferencia de la Argentina, no menciona el derecho derivado entre la jerarquía de las fuentes del derecho. La Constitución paraguaya se limita a afirmar que la Constitución se encuentra por encima de los acuerdos internacionales ratificados y aprobados, que a su vez están por encima de las leyes nacionales. Argentina posee entonces, innegablemente, la Constitución más avanzada bajo el prisma de una futura integración comunitaria semejante a la de Europa.

En la hipótesis del otorgamiento a las instituciones del Mercosur de un cierto grado de supranacionalidad, reconocido por los Estados miembros, los ordenamientos internos de Argentina y Paraguay no enfrentarían ninguna dificultad de adaptación de sus derechos constitucionales respectivos. No es el caso de Brasil y Uruguay.

§ 2.º La existencia de irreductibles soberanistas

En relación con la importancia del proceso de integración económica, el reconocimiento de un estatuto privilegiado para las normas originarias del Mercosur sería plenamente justificado. Sin embargo, hasta el momento, ni Brasil (I) ni Uruguay (II) se han pronunciado en este sentido.

I. Brasil

Brasil se dotó de una nueva Carta Constitucional en 1988, con el retorno a la democracia. Ella fue el resultado de un largo proceso de elaboración y discusión, organizado en el ámbito de la Asamblea Nacional Constituyente.⁴³⁹ Las cuestiones internacionales no tuvieron un lugar privilegiado en el debate, aunque en la época de la Asamblea Constituyente la estrategia de aproximación entre Brasil y Argentina ya estuviese en curso.

La Constitución de 1988 sólo se refiere a la integración económica en el párrafo único del artículo 4.º, cuando fija los principios que deben orientar al Brasil en sus relaciones internacionales: “la República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de Latinoamérica, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.⁴⁴⁰

Es ampliamente aceptado por la doctrina que esta regla posee apenas carácter programático⁴⁴¹ y, consecuentemente, no goza de eficacia plena.⁴⁴² En ausencia de otras disposiciones que tornen más precisa su interpretación, ella constituye apenas una autorización para negociar acuerdos de integración.⁴⁴³ Pero ella también debe constituir un parámetro de interpretación de las otras normas constitucionales, de

⁴³⁹ Sobre la nueva Constitución brasilera, conocida como “Constitución ciudadana”, véase Demian Fiocca y Eros Grau, *Debate sobre a Constituição de 1988*, San Pablo, Paz e Terra, 2001.

⁴⁴⁰ *Constitution de la République fédérative du Brésil*, traducción de Jacques Villemain y Jean-François Cleaver, Brasília, Senado, 1994. El párrafo único del artículo 4.º es conocido como la *cláusula Montoro*, pues fue propuesto por el diputado constituyente André Franco Montoro.

⁴⁴¹ Según Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, esta norma es una propuesta, una carta de intenciones que debe adquirir fuerza obligatoria en el futuro; pero ya constituye un principio al cual las normas infraconstitucionales deben conformarse, *Comentários à Constituição federal. Princípios fundamentais*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, p. 222.

⁴⁴² Se encuentra claramente establecido en la jurisprudencia del STF que la norma programática posee apenas un contenido semántico y que está desprovista de eficacia: se trata de “una estructura jurídica sin suficiente densidad normativa”. Consecuentemente dependen de reglamentación posterior para alcanzar sus efectos. Véase, por ejemplo, Supremo Tribunal Federal, Ação direta de inconstitucionalidade n.º 4-7, fallo del 7 de marzo de 1991. Según Marcelo Neves, estas normas ideales son adoptadas porque no afectan los intereses de los grupos en el poder y desarrollan la fórmula retórica de las buenas intenciones del constituyente y de los gobiernos en general, *A constitucionalização simbólica*, San Pablo, Acadêmica, 1994, p. 89. Para un panorama de la doctrina moderna sobre las normas programáticas, véase Paulo Roberto Lyrio Pimenta, *Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas*, San Pablo, Max Limonad, 1999.

⁴⁴³ Pedro Dallari, *Constituição e relações exteriores*, San Pablo, Saraiva, 1995, p. 182; para una interpretación contraria, pero sin eco en la jurisprudencia brasilera, véase Celso Bastos e Ives Gandra Martins (*Comentários à Constituição do Brasil*, vol. I, San Pablo, Saraiva, 1988, p. 464), para quien sólo la existencia de este artículo ya indica la posibilidad de adhesión a organismos supranacionales.

modo que, cuando una disposición de la Ley Fundamental debe ser interpretada, debe serlo siempre en el sentido favorable a la integración latinoamericana y no en sentido contrario.⁴⁴⁴

Asociada al texto de los tratados constitutivos, la famosa *cláusula Montoro* podría haber desempeñado un papel importante, a partir de un método de interpretación teleológico, en la interpretación y aplicación de las normas del Mercosur. Eso no fue, sin embargo, lo que sucedió en el ya citado caso *Porto de Belém*. Algunos legisladores brasileiros presintieron las consecuencias negativas del carácter programático de esta norma. En ocasión de la revisión constitucional, que tuvo lugar en 1993, el relator de la reforma llegó a proponer, en sesión plenaria del Congreso Nacional, la adopción de una enmienda a la Constitución que reconocía la aplicabilidad inmediata de los actos provenientes de organizaciones internacionales de las cuales Brasil es miembro.⁴⁴⁵ Esta enmienda fue rechazada en febrero de 1994. En el caso de que hubiese sido adoptada, la Constitución brasileira tendría un texto similar a las Leyes Fundamentales de Argentina y Paraguay.

En realidad, la Constitución brasileira no se refiere al Mercosur y, lo que es más grave, no establece una jerarquía entre las normas de origen internacional y las de origen interno, con excepción de los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, que pueden tener rango constitucional, según las condiciones de su aprobación.⁴⁴⁶ En caso de conflicto de normas, el derecho del Mercosur no encuentra en la Constitución una regla específica, ni tampoco una regla general que reconozca su primacía. El silencio sobre la jerarquía de las normas fue considerado como “la gran omisión” de la nueva Ley Fundamental brasileira.⁴⁴⁷ Esta laguna dio

⁴⁴⁴ José Gabriel Assis de Almeida, “O Mercosul e a Constituição da República”, en *Revista de Derecho del Mercosur*, n.º 3, junio de 2001, p. 52.

⁴⁴⁵ Nelson Jobim, “Revisão da Constituição Federal”, Parecer n.º 1 de 1994, RCF, Brasília, Senado Federal, 1994. La propuesta de enmienda fue presentada originalmente por el diputado Adroaldo Streck. Para un análisis detallado de esta modificación abortada, véase Pedro Dallari, o. cit., part., pp. 182-185.

⁴⁴⁶ Según la enmienda constitucional n.º 45/2004, cuando sean aprobados, en cada cámara del Parlamento, en dos turnos, por mayoría de tres quintos de los votos de los respectivos miembros, los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos “serán equivalentes a las enmiendas constitucionales” (art. 5.º, §3.º CF). La consecuencia más importante de esta disposición es que el artículo 60, § 4.º, IV, de la Constitución brasileña prohíbe la apreciación de cualquier enmienda constitucional tendiente a abolir derechos y garantías individuales. Por lo tanto, *a fortiori*, ni siquiera el Parlamento puede hacerlo; se excluye la posibilidad de denuncia de estos tratados de rango constitucional por el Poder Ejecutivo. Carmen Tiburcio, “A Emenda Constitucional n.º 45 e temas de direito internacional”, *Boletim de Direito Internacional*, n.º 58, Río de Janeiro, Luís Barroso & Asociados, enero de 2005, p. 10.

⁴⁴⁷ Celso Albuquerque de Mello, “A revisão do direito internacional na Constituição de 1988”, en *Revista Ciências Sociais*, n.º 1, Río de Janeiro, Universidade Gama Filho, 1995, p. 20.

lugar a una jurisprudencia bastante incómoda para las relaciones exteriores de este gran país (A). Además, varias disposiciones constitucionales se presentan como obstáculos a la participación en una futura *comunidad de derecho* (B).

A. LA JURISPRUDENCIA BRASILEIRA RELATIVA A LA JERARQUÍA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Si la Constitución brasilera hubiese consagrado el monismo, es probable que ella hubiese mencionado una jerarquía entre las fuentes de derecho, porque habría creído en la unicidad del sistema normativo.

A pesar del silencio de la Carta, eminentes juristas brasileros consideraron que la Corte Suprema brasilera sería partidaria del monismo moderado.⁴⁴⁸ Conviene ahora cuestionar la pertinencia de tal afirmación.

Para que el STF fuese adepto al monismo moderado, debería declararse favorable al monismo, pero admitiendo que un acto nacional es necesario para la aplicación interna de los tratados, aunque regularmente concluidos y en vigor. No obstante, contrariamente a los dualistas, el monismo moderado no considera que tal acto sea exigible debido a la naturaleza de las relaciones entre derecho internacional y derecho interno. En realidad, ese acto de transposición sería apenas una condición que la Constitución nacional puede imponer como presupuesto de la recepción de la norma internacional: “la orden de ejecución no tiene, en esta concepción, el efecto de transformar la norma internacional en derecho interno, sino de tornarla aplicable tal cual es por los órganos estatales”.⁴⁴⁹

El STF recientemente precisó que “bajo tal perspectiva, el sistema constitucional brasilero —que no exige el dictado de una ley a efectos de la incorporación del acto internacional al derecho interno (visión dualista extrema)—

⁴⁴⁸ Jacob Dolinger percibió una inspiración *kelseniana* en la Corte Suprema, ya que Kelsen no se apegaría a la primacía del derecho internacional, sino apenas al hecho de que una fuente, sea cual fuere, debe primar sobre la otra. El *monismo radical* sería por lo tanto la primacía del derecho internacional, mientras que el *monismo moderado* significaría la superioridad del derecho interno (*Droit international privé*, Río de Janeiro, Renovar, 1997, 5.^a ed., pp. 100-101). Se deduce que las divergencias de la doctrina brasilera no se deben a eventuales dudas en cuanto a la posición del STF, sino a la incomprensión de las propias teorías monista y dualista.

⁴⁴⁹ Michel Waelbroeck, *Traité internationaux et juridictions internes*, o. cit., § 256.

se satisface, para la ejecutoriedad doméstica de los tratados internacionales, con la adopción del *iter* procedimental que comprende la aprobación del Congreso y la promulgación ejecutiva del texto convencional (visión dualista moderada)”.⁴⁵⁰

Algunos autores consideran que la diferencia entre el dualismo y el monismo moderado es bastante tenue,⁴⁵¹ y que nada obsta a la conclusión de que el sistema brasileiro es en realidad dualista:

- i. porque impone la transposición como condición de vigencia de la norma internacional y, aunque no se realice mediante una ley ordinaria, su incorporación depende de un procedimiento complejo, que no constituye una mera formalidad ya que existe la posibilidad de rechazo de la norma;
- ii. porque corroborando la idea de que una regla de primacía para regular los conflictos entre el derecho interno y el derecho internacional no es indispensable en los Estados dualistas, la Constitución brasileira se niega a reconocer tal regla;
- iii. pero sobre todo porque el STF consagró la equivalencia entre la ley interna y el tratado internacional, reservando al derecho internacional la misma regla de solución de conflicto de normas aplicada al derecho interno —*lex posteriori derogat priori* y *lex specialis derogat generali*.

Así, la Suprema Corte no tiene en cuenta la fuente de donde proviene la norma, si es interna o internacional, lo que confirma plenamente la idea de ordenamientos paralelos. El *download* de la norma internacional es condición *sine qua non* de su aplicación, y resulta en una situación de simple equivalencia al ordenamiento nacional, en la cual está ausente cualquier idea de primacía inherente a la naturaleza de la norma.

⁴⁵⁰ Ministro Celso de Mello, “Carta rogatoria 8.279, República Argentina, 4 de mayo de 1998”, en *Informativo STF*, n.º 109, 4-8 de mayo de 1998.

⁴⁵¹ Según Waelbroeck, “la única diferencia entre los monistas *moderados* y los dualistas consiste en el hecho de que los primeros admiten que un tratado pueda ser aplicado como tal en el ordenamiento interno, mientras que para los segundos es siempre necesaria una transformación, aun cuando la disposición en cuestión es establecida en términos precisos y no precisa ser completada [...] la transformación puede hasta resultar de una disposición constitucional previendo la adaptación automática del ordenamiento interno al derecho internacional convencional. Al final de cuentas, la diferencia se muestra puramente conceptual; ella no ocasiona, como vimos, ninguna divergencia en el ámbito de las soluciones prácticas” (o. cit., § 256).

Resulta que, a pesar de la incorporación de un tratado internacional en el orden interno, una ley nacional posterior puede derogar su texto, parcial o totalmente. El STF tiene en cuenta apenas la última voluntad del legislador, sea en la aprobación de un tratado (en virtud del artículo 49 CF), sea en la elaboración de una ley ordinaria, que es su función típica. La ley posterior, como “expresión de la última voluntad del legislador republicano, debe tener su predominio garantizado por la Justicia, a pesar de las consecuencias del incumplimiento del tratado, en el plano internacional”.⁴⁵²

Recientemente, la Corte Suprema tuvo ocasión de pronunciarse de forma aún más precisa sobre la jerarquía de las normas, con motivo de la constitucionalidad de la incorporación en el derecho brasileiro de la Convención n.º 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptada en 1982, relativa al despido de trabajadores.⁴⁵³ Las Confederaciones Nacionales del Transporte y de la Industria argumentaron que el decreto n.º 1855 del 10 abril de 1996, que promulgó esa Convención y autorizó su vigencia en el orden interno, no estaría en conformidad con el artículo 7.º I de la Constitución brasileira,⁴⁵⁴ según el cual las normas sobre despido de trabajadores deben ser objeto de una ley complementaria.⁴⁵⁵

⁴⁵² Éstos son los términos empleados por el juez brasileiro de la Corte Internacional de Justicia Francisco Rezek, o. cit., p. 106.

⁴⁵³ Esta convención obliga a los Estados que la ratifican a establecer los motivos por los cuales un trabajador puede ser despedido. De este modo, un trabajador no puede ser despedido sin que exista un motivo válido para la rescisión, vinculado a su capacidad o conducta, o fundado en los imperativos de gestión de la empresa. No constituyen motivos válidos de despido la filiación sindical, el hecho de haber propuesto acción judicial contra el empleador, el hecho de ejercer un mandato de representación de los trabajadores, la raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo, la religión, la opinión política, la nacionalidad, el origen social o la ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad. Además, la convención prevé procedimientos de recurso contra el despido. La convención es complementada por la recomendación n.º 166. El texto integral de estas normas está disponible en <www.ilo.org/public/french/standards/norm/whatare/standards/empl.htm>.

⁴⁵⁴ “Son derechos de los trabajadores urbanos y rurales, además de otros que pretendan mejorar su condición social: I) relación de empleo protegida contra el despido arbitrario o sin justa causa, en los términos de una ley complementaria, que preverá indemnización compensatoria, entre otros derechos”.

⁴⁵⁵ Un gran número de normas constitucionales no produce efecto directo, exigiendo que el legislador precise las condiciones de su aplicación. Es la propia norma la que esclarece cómo será completada: si por una ley ordinaria, aprobada por mayoría simple en presencia de la mayoría de los miembros del Parlamento, o si por una ley complementaria, cuya aprobación exige la mayoría absoluta (art. 69 CF). El quórum especial, así como el orden de presentación de las normas contenido en el art. 59 CF, hacen suponer una superioridad jerárquica de la ley complementaria en relación con la ley ordinaria. Después de la promulgación de la Constitución de 1988, el Ministerio de Justicia elaboró un estudio sobre las 282 disposiciones constitucionales que exigían expresamente una reglamentación: 238 de ellas preveían necesidad de ley ordinaria, 44 de ley

El STF reafirmó entonces el principio en virtud del cual en el sistema jurídico brasilero los actos internacionales no disponen de primacía jerárquica en relación con las normas de derecho interno. Así, “la eventual primacía de los tratados o convenciones internacionales sobre las reglas infraconstitucionales de derecho interno solamente se justificará cuando la situación de antinomia con el ordenamiento jurídico imponga para la solución del conflicto, la aplicación alternativa del criterio cronológico (*lex posteriori derogat priori*) o, cuando corresponda, del criterio de la especialidad”.⁴⁵⁶

A continuación, la Suprema Corte recordó que “la primacía de la Constitución, en el sistema jurídico brasilero es oponible al principio *pacta sunt servanda*, sin que exista por este motivo en el derecho positivo nacional el problema de la concurrencia entre tratados internacionales y la Ley Fundamental de la República, cuya suprema autoridad normativa siempre deberá prevalecer sobre los actos de derecho internacional público”.

Finalmente, la Corte Suprema agregó que “los tratados internacionales celebrados por Brasil —o a los cuales Brasil adhiera— no pueden, en consecuencia, versar sobre materia reservada constitucionalmente a una ley complementaria. Es que, en tal situación, la propia Carta Política subordina el tratamiento legislativo de determinado tema al exclusivo dominio de la ley complementaria, que no puede ser sustituida por ninguna otra especie normativa infraconstitucional, ni siquiera por los actos internacionales ya incorporados al derecho positivo interno”.⁴⁵⁷

En este caso existe un conflicto entre la norma constitucional que impone, en determinada materia, el recurso a una ley complementaria, y el texto de la Convención de la OIT, que regula la materia en cuestión. Se trata, por lo tanto, de un conflicto entre una norma constitucional y un tratado internacional. Sin embargo, la Corte aprovechó la ocasión para afirmar que las convenciones internacionales se sitúan en una posición jerárquica inferior a las normas constitucionales, y también a las leyes complementarias.

complementaria. Véase Ministerio de Justicia, *Leis a elaborar. Constituição de 1988*, Brasilia, Ministerio de Justicia, 1989. La cifra es alarmante pues la Carta posee apenas 254 artículos. Sin embargo, algunas disposiciones, como el célebre artículo 5.º (“De los derechos y deberes individuales y colectivos”), cuentan con 77 incisos y dos párrafos.

⁴⁵⁶ STF, Ação direta de inconstitucionalidade n.º 1.480-3, o. cit., p. 215.

⁴⁵⁷ La Corte resolvió que la Convención litigiosa es una simple “propuesta de legislación” dirigida al legislador nacional y que depende de una acción normativa posterior para que sea aplicable en territorio brasilero.

La Suprema Corte aclara que el principio de la paridad o equivalencia no reside en el binomio *acto internacional y ley interna*, sino en el *acto internacional y la ley ordinaria*. Sostiene además, que la resolución de la antinomia *norma internacional contra ley ordinaria* no se encuentra, en absoluto, en la naturaleza de esas normas, sino simplemente, conforme al caso, en los criterios de cronología o especialidad.

El Tribunal Regional Federal de la 1.^a Región (DF) tuvo la ocasión de invocar el principio de la especialidad, en el ámbito de un conflicto entre una norma del Mercosur y una ley interna posterior.⁴⁵⁸ Se trata en este caso, de la aplicación del *Reglamento de Equipajes de Pasajeros* del Mercosur, aprobado por la decisión CMC n.º 18 del 17 de diciembre de 1994, debidamente incorporada al derecho brasileiro.⁴⁵⁹ Esta normativa prohíbe otorgar exenciones fiscales a la importación de vehículos en general (artículo 7).

En 1997, un agente diplomático brasileiro trajo como equipaje personal en su retorno al Brasil un vehículo que había comprado diez años atrás, cuando era embajador de Brasil en Irán. Él invocó varias normas especiales internas, entre ellas la más reciente, del año 1985,⁴⁶⁰ según las cuales los diplomáticos se benefician de una exención del impuesto de importación sobre sus bienes personales cuando son desvinculados de sus funciones en el extranjero. Pero el Fisco brasileiro sostuvo que el Reglamento del Mercosur, de 1994, había derogado esas disposiciones internas —*lex posteriori derogat priori*—. Así, el Tribunal Regional Federal de la Primera Región consideró que las normas del Mercosur se referían a los viajantes en general, mientras que las leyes internas se referían a la situación específica de los diplomáticos que no son viajantes comunes. El Tribunal decidió por unanimidad que las normas generales establecidas por la decisión del Mercosur n.º 18, incorporadas en 1995, no podrían derogar las normas especiales previstas por los decretos-leyes n.º 37 de 1966 y n.º 1455 de 1976.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ Tribunal Regional Federal da 1.^a região, Apelação em Mandado de Segurança n.º 1997.01.00.020621-3-DF, Fazenda Nacional c. Ronald L. M. Small, 3 de marzo de 1998, pub. 27 de marzo de 1998, p. 111.

⁴⁵⁹ *Diário Oficial da União*, 29 diciembre de 1995, sección I.

⁴⁶⁰ Decreto ley n.º 37, del 18 de noviembre 1966 (art. 13, I); decreto ley n.º 1.455, del 7 abril de 1976 (art. 2º, § 1º); y decreto n.º 91.030, del 5 marzo 1985 (art. 237).

⁴⁶¹ *Ibidem*, considerando I. El Tribunal agrega, en el considerando III de la misma decisión, que en caso de que el diplomático brasileiro en servicio en el exterior vuelva al Brasil por orden de su superior jerárquico, y traiga consigo un vehículo extranjero, no estará efectuando una importación, sino simplemente trayendo consigo aquello que le pertenecía cuando vivía en el extranjero al servicio del Brasil.

Aunque la no aceptación de la primacía de la regla internacional, o de la autorización para participar de órganos supranacionales, asociada a la tradición jurisprudencial brasilera, constituyan por sí solas un obstáculo considerable a la integración, algunas disposiciones expresas de la Constitución brasilera se prestan a una interpretación aún más restrictiva.

B. LOS LÍMITES DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN BRASILEIRA

Otras disposiciones de la Constitución federal son igualmente presentadas como obstáculos a la integración, particularmente las relativas a las competencias estatales. Siendo Brasil una federación, compuesta por la Unión, por el Distrito Federal,⁴⁶² por 26 estados federados y por 5.560 municipios,⁴⁶³ su Constitución impone una división rigurosa de las competencias en dos dimensiones, separación típica del sistema de *checks and balances*.⁴⁶⁴ Inicialmente, existe un reparto vertical del poder entre la Unión, los estados federados y los municipios, con un *status* especial reservado al Distrito Federal. También se establece un reparto horizontal, y la Unión, cada estado federal y cada municipio dispone de Poderes Ejecutivo y Legislativo autónomos.⁴⁶⁵

Las reglas de este reparto de poderes son definidas por la Constitución federal, así como por las constituciones estaduais y por las leyes orgánicas de cada municipio. La Corte Suprema fue instada a pronunciarse repetidas veces sobre el complejo

⁴⁶² Antiguo “municipio neutro”, totalmente controlado por el gobierno central, el Distrito Federal se encuentra hoy a mitad de camino entre los Estados federados y los municipios: dispone de competencias reservadas tanto a los primeros como a los segundos, pero la mayor parte de las instituciones en Brasilia se encuentra bajo un control de la Unión que no alcanza a los Estados federados ni a los municipios. El DF podría ser entonces definido como una unidad de la federación cuya autonomía es relativa. Cf. José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, San Pablo, Malheiros, 1997, pp. 598-602.

⁴⁶³ Datos de 2005, cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponible en <www.ibge.gov.br>.

⁴⁶⁴ Se trata de una influencia del federalismo norteamericano, fuertemente marcado por dos ideas: la de un equilibrio al mismo tiempo social e institucional entre poderes independientes y separados, y la de un Poder Judicial independiente. De este modo, “en esta república compleja que es el Estado federal, los diferentes niveles de gobierno (nacional y regional) se controlan unos a otros (frenos y contrapesos del reparto *vertical* del poder), siendo cada nivel simultáneamente controlado por sectores distintos y separados (frenos y contrapesos del reparto *horizontal* del poder)” (Lidija Basta-Posavec, “Checks and Balances”, en *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruselas, Bruylant, 1994, pp. 27-29).

⁴⁶⁵ Cada estado federado dispone igualmente de un Poder Judicial que, a pesar de la evidente vinculación de una parte importante de sus decisiones, goza de autonomía significativa en relación con las Cortes federales. Para un profundo estudio del federalismo brasilero, véase José Alfredo de Oliveira Baracho, *Teoria geral do federalismo*, Río de Janeiro, Forense, 1986, part., pp. 186-204.

sistema de reparto de las competencias entre las entidades federales, y de reparto de los poderes dentro de cada una.

Por otro lado, los artículos 22 a 24 de la Constitución federal no dejarían entrever ninguna posibilidad de aceptación de fuente normativa extraña al Congreso Nacional, las asambleas legislativas en el plano estadual y las cámaras municipales, conforme sus respectivas competencias. Ésta es la razón por la cual tales disposiciones son muchas veces presentadas como obstáculos a la integración. La doctrina brasilera suscita, así, la cuestión de la incompatibilidad del proceso de integración con los principios de la separación de poderes (1) y de la federación (2).

1. *La separación de poderes*

Algunos autores, observando la dinámica de las Comunidades Europeas, consideran que la transferencia de competencias normativas a una organización supranacional puede violar el principio constitucional de la separación de poderes.⁴⁶⁶ Ellos destacan el hecho de que instituciones como la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea acumulen funciones legislativas y ejecutivas.

Según el artículo 60 § 4.º III de la Constitución federal, “no será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendiente a abolir: *la forma federativa de Estado*; el voto directo, secreto, universal y periódico; *la separación de Poderes*; los derechos y garantías individuales”.⁴⁶⁷ Según el derecho constitucional francés, se puede clasificar esta disposición brasilera como un *límite de fondo* al poder constituyente derivado.⁴⁶⁸

Las normas constitucionales sobre atribuciones normativas evocan la incidencia del artículo mencionado *supra*, pues constituyen la esencia del reparto de las competencias entre las entidades federales, así como del reparto de poderes en el seno de cada entidad federativa. Y la consecuencia de la diferenciación material entre las normas, establecida por el artículo 60 CF, es precisamente la de que un

⁴⁶⁶ Véase, por ejemplo, Luiz Olavo Baptista, “As instituições do Mercosul”, en *O Mercosul em movimento*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996, pp. 54-74.

⁴⁶⁷ Sin cursiva en el original.

⁴⁶⁸ En el derecho brasilero, las limitaciones materiales al poder reformador son llamadas “cláusulas pétreas”.

“núcleo de disposiciones o principios juzgados intangibles” debe necesariamente sustraerse a una eventual revisión.⁴⁶⁹ Estas normas “no susceptibles de revisión” son por lo tanto llamadas “supraconstitucionales”.⁴⁷⁰ Luego, en una literal comprensión del mismo artículo 60 CF, queda prohibido al Parlamento deliberar sobre estos temas, y es por lo tanto inútil su eventual inclusión en el orden del día y su apreciación por las casas parlamentarias.⁴⁷¹

Conviene, por lo tanto, preguntarse si la participación en una organización internacional dotada de competencias normativas implica necesariamente una *violación* del principio de separación de poderes.

En primer lugar, la estructura de una organización internacional se puede presentar de diferentes formas. Nada obliga a los Estados a crear órganos en los cuales funciones ejecutivas y legislativas estén acumuladas.

Sin embargo, aunque las instituciones comunitarias no puedan descartar la acumulación de funciones de naturaleza diversa, la Constitución brasilera no hace referencia a una simple violación de las cláusulas pétreas. La Carta Magna repele la propuesta “que tiende a abolir” los principios protegidos —por ejemplo, la reforma del texto constitucional que pudiese llevar a la abolición del principio de separación de poderes.

Esta observación excede la condición de un simple detalle, incitando a la reflexión sobre qué límites de restricción a las competencias de los poderes de la

⁴⁶⁹ Constance Grewe y Hélène Ruiz-Fabre, *Droits constitutionnels européens*, París, PUF, 1995, p. 55.

⁴⁷⁰ Hélène Gaudin, “Amsterdam: l'échec de la hiérarchie des normes”, en *RTDE*, 35 (1), enero-marzo de 1999, pp. 1-20, p. 7.

⁴⁷¹ Esta cuestión fue objeto de un fallo de referencia del Supremo Tribunal Federal. En 1991, un diputado presentó una propuesta de enmienda constitucional que instituya la pena de muerte en Brasil. Un partido político provocó, entonces, a la Suprema Corte, a través de una *acción directa de inconstitucionalidad* (forma de control concentrado de constitucionalidad prevista por el art. 103 CF) contra la propuesta de enmienda constitucional. Su objetivo era el de evitar la *apreciación* de la propuesta por la Cámara de Diputados, que constituiría una violación al artículo 60 § 4.º de la Constitución. En efecto, la pena de muerte sería incompatible con las garantías y los derechos individuales consagrados por la Ley Fundamental como normas intangibles. El STF consideró que el ordenamiento jurídico brasilero no consagra el control de constitucionalidad de los actos normativos en formación. La proposición de una norma necesita ser sometida a la eventual aprobación, integral o parcial, antes de su introducción formal en el universo jurídico. La acción directa de inconstitucionalidad sólo puede, por lo tanto, tener como objeto leyes aprobadas, promulgadas y publicadas. Pero la Corte adelantó que, una vez en vigor, la enmienda constitucional podría ser objeto del control de constitucionalidad y dejó entender que no permitiría la violación de los límites materiales explícitos al poder reformador previstos por el artículo 60 § 4, STF, Ação direta de inconstitucionalidade n.º 4.662/600-DF, 3 de abril de 1991, publicado el 10 de mayo de 1992, p. 55. Felizmente, la propuesta de enmienda en cuestión fue rechazada aun en el ámbito de la Cámara de Diputados.

República deben ser impuestos al proceso de integración, a fin de no perjudicar el principio de separación de poderes.

Así, ¿sería la acumulación de funciones contraria al derecho constitucional brasileiro? Se trata de discutir si la eventual participación de Brasil en un órgano supranacional es compatible con las normas constitucionales relativas a la división del poder normativo (a) y al reparto de las funciones judicial y ejecutiva (b).

a. La división del poder normativo

De la lectura de la Constitución se extrae que ninguna exclusividad en materia normativa es reservada al Poder Legislativo de las entidades federativas. Ello resulta del marcado régimen presidencial brasileiro, de hecho característico en los cuatro Estados miembros del Mercosur.⁴⁷² Más allá del ejercicio del poder reglamentario —o sea, del poder-deber de adoptar normas que tengan por objetivo la ejecución de las leyes preexistentes—, el presidente de la República ejerce un papel primordial en la elaboración del ordenamiento jurídico como un todo.⁴⁷³

En primer lugar, los Poderes Ejecutivos de las unidades federales participan del proceso de elaboración de las normas en sus respectivos ámbitos. En lo que respecta a la Unión, el presidente de la República posee un amplio poder de veto sobre los proyectos de ley aprobados por el Parlamento. Tal derecho de veto, según el artículo 66 § 1.º CF, puede ser ejercido cuando el presidente considera que el proyecto aprobado por el Poder Legislativo es inconstitucional o cuando es “contrario al interés público”.⁴⁷⁴ La Constitución no ofrece, sin embargo, una definición de la contrariedad al interés público.

⁴⁷² Para un estudio más profundo de las características del presidencialismo en los Estados miembros del Mercosur, véase Luiz Alexandre Carta Winter, *Crise do presidencialismo no âmbito do Mercosul*, Curitiba, Juruá, 2002.

⁴⁷³ Sobre el poder reglamentario del presidente, véase Clemerson Clève, *Atividade legislativa do Poder Executivo*, San Pablo, Ed. Revista dos Tribunais, 2000, 2.ª ed., part., pp. 270-398.

⁴⁷⁴ Sería natural imaginar que el presidente sólo puede recurrir a esta prerrogativa en situaciones muy graves, en las cuales el orden público es colocado en cuestión. No siempre es así. En 2001, el presidente de la República hizo valer su poder de veto contra un proyecto de ley que establecía la enseñanza obligatoria de sociología y restablecía la de filosofía en los cursos secundarios. Estas disciplinas habían sido excluidas de las escuelas brasileiras por la dictadura militar, en ocasión de la reforma educativa de 1973, pues en medio de los profesionales de ciencias humanas se concentraban los críticos más feroces del régimen. Aun siendo él mismo un sociólogo, el presidente de aquella época, Fernando Henrique Cardoso, cedió ante las presiones del ministro de Educación, que juzgó dispendiosa la contratación de profesores. Véase el texto integral del proyecto de ley

Por otro lado, según el artículo 61 § 1.º CF, el presidente de la República dispone de un poder de iniciativa exclusivo para proponer proyectos de ley al Parlamento en materias muy importantes, en la práctica casi todas concernientes a la administración pública.⁴⁷⁵ No obstante, puede proponer enmiendas a la Constitución (artículo 60, II). En verdad, hasta hoy, la mayor parte de las enmiendas hechas a la Constitución fueron directa o indirectamente (por medio de la base parlamentaria) propuestas por el Ejecutivo.

Por otro lado, el Parlamento puede, por medio de una resolución, delegar al presidente de la República la elaboración de una ley, bajo la condición de que ciertos límites previstos por el artículo 68 de la Constitución sean respetados.⁴⁷⁶ Sin embargo, desde 1988 esta facultad sólo fue utilizada por un presidente en dos oportunidades. Ello se explica por el hecho de que el Poder Ejecutivo recurre ampliamente a otra modalidad legislativa atípica.

En realidad, la Constitución federal autoriza al Poder Ejecutivo a legislar, en circunstancias excepcionales, a través de medidas provisionarias.⁴⁷⁷ De acuerdo con el artículo 62 —recientemente modificado por la enmienda constitucional n.º 32, del 11 de setiembre de 2001—, “en caso de relevancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptar medidas provisionarias con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al Congreso Nacional”. El parágrafo 3 determina que “perderán eficacia, desde su edición, si no fueron convertidas en ley en el plazo de sesenta días,

n.º 3178/97 en <www.camara.gov.br> (projeto de lei n.º 9/2000 no Senado), y el veto del presidente de la República publicado en el *Diario Oficial* del 9 de octubre de 2001. La sistemática del veto del presidente es, en teoría, bastante limitada. En efecto, el veto presidencial puede ser sometido a las cámaras del Parlamento reunidas, que pueden reiterar su voluntad normativa *desconstituyendo* (en la expresión usual de los congresistas, ‘derrumbando’) el veto por mayoría absoluta (art. 66, § 4). En la práctica es todavía poco probable que el Parlamento emprenda tal esfuerzo para deliberar sobre cuestiones que no afecten intereses políticos y económicos directos, como ésta ligada a la enseñanza y a la formación. “El Senado y la Cámara, mudos gracias a la generosa distribución de dinero público a diversos de sus miembros, no reaccionan ni siquiera en defensa de sus propias competencias constitucionales” (Dalmo Dallari, “Ditadura constitucional”, en *Folha de São Paulo*, 16 enero de 1998, pp. 1-3).

⁴⁷⁵ Por ejemplo, la creación de cargos, funciones o empleos públicos, y el aumento de su remuneración; la creación, estructura y atribuciones de los ministerios y órganos de la Administración pública; los empleados públicos de la Unión, su régimen jurídico, el nombramiento de cargos, la estabilidad del empleo y la jubilación civil; la reforma y la transferencia de militares; la organización del Ministerio Público de la Unión y de los Estados.

⁴⁷⁶ Estas normas son llamadas “leyes delegadas”.

⁴⁷⁷ Para consultar el texto integral de las medidas provisionarias adoptadas hasta el presente, véase el sitio oficial del Ministerio de Justicia brasileiro: <www.mj.gov.br>.

prorrogable, en los términos del § 7.º, una vez por igual período, debiendo el Congreso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, las relaciones jurídicas de ellas resultantes”.⁴⁷⁸

El Parlamento tiene por lo tanto tres posibilidades: o transforma la medida provisoria en ley, o la rechaza expresamente, o no se pronuncia al respecto, caso en el cual perderá sus efectos. En razón de la inercia del Congreso, que sólo se pronuncia en raras ocasiones respecto a estos actos, el gobierno adoptó la práctica de la reedición sistemática de estas medidas.⁴⁷⁹

Así, el Ejecutivo brasileiro, entre 1988 y 2002, adoptó 6.211 medidas provisionarias.⁴⁸⁰ De ese total, 720 constituían textos originales; las otras 5.491 eran meras reediciones con el objeto de remediar el silencio del Parlamento. El gobierno de Lula adoptó, entre enero de 2003 y julio de 2005, 157 nuevos textos originales de medidas provisionarias. Entre textos originales y reediciones, solamente 34 medidas provisionarias fueron expresamente rechazadas por el Parlamento. Frente a tal furor normativo del Poder Ejecutivo, algunos autores llegan a preguntarse si, acabado el

⁴⁷⁸ Véase el texto integral de la EC n.º 32 en el *Diario Oficial de la Unión* del 12 de setiembre de 2001, p. 1. Parte de la doctrina brasileira establece un paralelo con el *Règlement autonome* [reglamento autónomo] francés. Esta comparación parece arriesgada, primero porque la clasificación de los poderes reglamentarios (*autónomo, semiautónomo y subordinado*) es hoy considerada obsoleta por la mayor parte de la doctrina francesa, ya que la jurisprudencia interpretó el artículo 34 de la Constitución de manera uniforme. Además, el poder reglamentario llamado autónomo era tenido como aquel que se ejerce “en materias extrañas al ámbito legislativo” (Burdeau, o. cit., pp. 645-646), que no es absolutamente el caso de las medidas provisionarias. En realidad, hasta la reforma del artículo 62, en 2001, las medidas provisionarias no conocían ningún límite material. Aun después de la enmienda constitucional n.º 32, las medidas provisionarias continúan teniendo como objetivo al ámbito legislativo por excelencia. Por otro lado, Sérgio Andréa Ferreira precisa que las instituciones extranjeras aparentemente equivalentes a las medidas provisionarias se encuentran en regímenes parlamentaristas, en los cuales la cuestión del reparto de poderes se coloca de forma diferente, “Medida provisória: natureza jurídica”, en *Revista Trimestral de Direito Público*, n.º 1, 1993, p. 154. Sin embargo, aunque Italia adopte un régimen parlamentarista, la influencia de las *provvedimenti provvisori* sobre la Constitución brasileira es innegable. Véase Clemerson Clève, *Medidas Provisórias*, San Pablo, Max Limonad, 1999, 2.ª ed.

⁴⁷⁹ Muchas veces la Suprema Corte fue instada a pronunciarse sobre las medidas provisionarias. Al menos dos decisiones pueden ser consideradas como fallos de referencia en esta materia. En relación con la reedición de las medidas provisionarias, que no fue prevista originalmente por la Constitución federal, la Corte admitió que el presidente podría reeditarlas, desde que el Parlamento no las rechace antes de la expiración de su plazo de validez, en aquella época 30 días después de la fecha de edición (STF, *Ação direta de inconstitucionalidade I.617-2*, 11 de junio de 1997, pub. el 15 de agosto de 1997, p. 107). Por otro lado, en relación con los límites materiales de las medidas provisionarias, la Corte consideró que las definiciones de los términos *relevancia* y *urgencia*, referidos por la Constitución como condiciones para la adopción de una medida provisoria, pertenecen al ámbito de la discrecionalidad. O sea, dependen de la apreciación del presidente de la República, que debe considerar la oportunidad y la conveniencia de estas medidas, ejerciendo su poder discrecional (STF, *Ação direta de inconstitucionalidade 162*, 14 de diciembre de 1989, pub. el 19 de setiembre de 1997, p. 1).

⁴⁸⁰ Datos oficiales del Ministerio de Justicia, de 2 de agosto de 2005, disponibles en www.mj.gov.br.

régimen militar, el Parlamento se tornó realmente un *locus* importante del proceso de toma de decisión política.⁴⁸¹ Tramitan hoy en el Congreso Nacional 112 medidas provisorias, de las cuales 11 se presentaron después de la enmienda constitucional n.º 32, que instauró límites materiales explícitos a su edición, pero reconoció expresamente la posibilidad de reedición.⁴⁸² Su grado de eficacia práctica, en el sentido de restringir el ejercicio atípico de la competencia normativa por el Poder Ejecutivo, se mostró bastante tímido.

Por todo ello, se puede decir que en el régimen presidencialista brasilero el poder normativo es compartido entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así, la eventual participación de Brasil en un órgano supranacional que concentre funciones normativas y ejecutivas no puede ser considerada inconstitucional, ni tampoco una innovación, ya que la tradición brasilera no corrobora la separación estricta de estas competencias.

Una objeción más sólida reside en el equilibrio entre el Parlamento y la Presidencia de la República, en relación con los acuerdos internacionales eventualmente firmados por el Mercosur cuando no posean carácter mixto.⁴⁸³ Tratándose de acuerdos internacionales, el artículo 49 I de la Carta Federal atribuye al Congreso Nacional la competencia exclusiva para aprobarlos, dado que comportan obligaciones para el Estado brasilero. Además, al otorgar al presidente de la República

⁴⁸¹ Véase por ejemplo, Renato Boschi, Eli Diniz y Fabiano Santos, *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*, serie Pesquisas, n.º 18, San Pablo, Konrad Adenauer, 2000. Este estudio concluye que la mayoría de los parlamentarios que adquiere experiencia política migra rápidamente hacia el Poder Ejecutivo federal o estadual, que de hecho determina “la naturaleza y el contenido de la agenda política” (ibídem, p. 114).

⁴⁸² Conforme al nuevo texto del art. 62 CF, “§ 1.º Está vedada la edición de medidas provisorias sobre materia: I) relativa a: a) nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos y derecho electoral; b) derecho penal, procesal penal y procesal civil; c) organización del Poder Judicial y del Ministerio Público, la carrera y la garantía de sus miembros; d) planes plurianuales, directivas presupuestarias, presupuesto y créditos adicionales y suplementarios, salvo el previsto en el art. 167, § 3; II) que tenga como objeto la detención o aprehensión de bienes, de ahorro popular o cualquier otro activo financiero; III) reservada a ley complementaria; IV) ya disciplinada en proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional y pendiente de sanción o veto del presidente de la República”. Si la EC n.º 32 avanzó en el sentido de estipular límites materiales explícitos a las medidas provisorias, su contribución es dudosa en relación con los límites de su eficacia. De acuerdo con el § 3.º, el efecto de las medidas provisorias perdura por 60 días, admitida una reedición por el mismo plazo. Es el Congreso Nacional que disciplina, por decreto legislativo, las relaciones jurídicas de ellas resultantes, en el caso de que no sean convertidas en ley. Pero el § 11 estipula que, no editado el referido decreto legislativo “hasta sesenta días después del rechazo o pérdida de eficacia de la medida provisoria, las relaciones jurídicas constituidas y resultantes de actos practicados durante su vigencia se conservarán regidas por la misma”.

⁴⁸³ O sea, cuando un acuerdo es firmado exclusivamente por una entidad supranacional, sin que los Estados miembros también sean signatarios de la convención. Sobre los acuerdos mixtos, véase p. 389.

competencia exclusiva para concluir tratados, convenciones y actos internacionales, el artículo 84 VIII somete esta competencia a la aprobación parlamentaria.

Corresponde entonces preguntarse si una futura reforma de los tratados constitutivos que otorgue verdadera competencia internacional al Mercosur podrá ser realizada sin que Brasil proceda a una reforma constitucional. La respuesta parece ser negativa.

Si la elaboración de las normas no es prerrogativa exclusiva del Parlamento, también es verdad que las funciones de administración del Estado (ejecutivas) y de la Justicia (jurisdiccionales) pueden, ellas también, ser ejercidas por otros órganos que no sean sus clásicos titulares, y todo ello en total conformidad con la Constitución.

b. Reparto de los poderes Ejecutivo y Judicial

En primer lugar, la Ley Fundamental contempla un procedimiento que permite al Poder Judicial suplir, en cierto modo, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en caso de omisión de un órgano al que la Constitución atribuye la elaboración de una reglamentación. Así, según el artículo 5 LXXI CF, el *mandado de injunção* será interpuesto ante el Supremo Tribunal Federal, que concentra la competencia en la materia (artículo 102, *q*), cuando la falta de la norma reglamentaria torna imposible el ejercicio de los derechos y prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía.⁴⁸⁴ La jurisdicción debe aplicar, por lo tanto, la norma constitucional al caso concreto, a pesar de la inexistencia de reglamentación.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Abundante doctrina se dedica al estudio de este procedimiento, paradójicamente poco utilizado en el derecho brasileiro; véanse, entre otros, Ruy Bacerlar, *O mandado de injunção*, Brasília, Senado Federal, 1988; Sergio Reginaldo Bacha, “A evolução do mandado de injunção na Suprema Corte Brasileira”, en *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, San Pablo, n.º 20, 1997, pp. 126-129; Luís Roberto Barroso, “Mandado de injunção: o que foi sem nunca ter sido. Uma proposta de reformulação”, en *Revista de Processo*, San Pablo, n.º 89, 1998, p. 57-61; Ivo Dantas, *Mandado de injunção: guia teórico e prático*, Río de Janeiro, Aide, 1989; Carlos Augusto Machado, *Mandado de injunção: um instrumento de efetividade da constituição*, San Pablo, Atlas, 1999; Calmon de Passos, *Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e habeas data: constituição e processo*, Río de Janeiro, Forense, 1989; Flávia Piovesan, “Proteção Judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção”, San Pablo, *Revista de los Tribunais*, 1995; Regina Quaresma, *O mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão: teoria e prática*, Río de Janeiro, Forense, 1999, 3.ª ed.; Irineu Strenger, *Mandado de injunção*, Río de Janeiro, Forense Universitária, 1988, 2.ª ed.

⁴⁸⁵ El instrumento jurídico capaz de obligar a la institución encargada de la elaboración de la norma a realizar su misión no es el *mandado de injunção*, sino la *acción de inconstitucionalidad por omisión*, prevista en el art. 103 § 2.º CF. En este caso, el Poder Judicial no reglamenta la norma, sino que ordena a la institución

En segundo lugar, los poderes Legislativo y Judicial garantizan, con total autonomía, la gestión de sus propios presupuestos y de su personal, aplicando el principio de la independencia de poderes establecido por el artículo 2 de la Ley Fundamental, reafirmado por varias otras disposiciones constitucionales e infraconstitucionales. Sin embargo, se trata de atribuciones típicamente ejecutivas.

Como tercer aspecto se presenta, sin embargo, una de las más fuertes objeciones a la eventual sumisión de Brasil a una Corte supranacional, consagrada por la jurisprudencia del STF. Teóricamente, los poderes Ejecutivo y Legislativo disponen de algunos poderes atípicos de naturaleza jurisdiccional, como la existencia de una “jurisdicción administrativa embrionaria”, ligada al Ejecutivo,⁴⁸⁶ y algunos poderes de investigación y sanción conferidos al Parlamento, limitadas tales prerrogativas de sanción al juzgamiento político de algunas conductas.⁴⁸⁷ Sin embargo, cuando se trata de la noción de jurisdicción *stricto sensu*, el STF no renuncia a su competencia en materia internacional y tiende a no tolerar la renuncia de parte de otras jurisdicciones brasileras. El reciente caso *Livramento-Rivera*, a pesar de su apariencia banal, constituye una perfecta ilustración de aquello.⁴⁸⁸

En realidad, la frontera que separa a Brasil con Uruguay está, en muchos tramos, desprovista de obstáculos naturales. En ella existen *ciudades gemelas*, donde el límite entre los Estados está constituido por una simple avenida desprovista de

omisa que lo haga —tratándose de un órgano administrativo, en un plazo de 30 días. Ninguna sanción está prevista para el caso de que la institución omisa no obedezca esta orden.

⁴⁸⁶ No se puede comparar, sin embargo, a la jurisdicción administrativa francesa. El ordenamiento jurídico brasilero admite la existencia de algunos procedimientos en el seno del Poder Ejecutivo, pero no existe un verdadero contencioso administrativo en el sentido atribuido al término por el derecho francés. Las decisiones del Ejecutivo pueden ser dejadas sin efecto o reformadas por el Poder Judicial.

⁴⁸⁷ De ello son ejemplos clásicos las comisiones parlamentarias de investigación, la anulación de mandatos de los parlamentarios omisos y el procedimiento de juicio político (*impeachment*) del presidente de la República. De acuerdo con el artículo 58 § 3.º de la Constitución, las comisiones parlamentarias de investigación “tendrán poderes de investigación propios de las autoridades judiciales, además de otros previstos en los reglamentos de las respectivas casas [...], siendo sus conclusiones, si fuera el caso, encaminadas al Ministerio Público, para que promueva la responsabilidad civil o criminal de los infractores”. En relación con la pérdida de mandato, será decidida, según el artículo 55 § 2.º y 3.º, o por la mesa de la casa en cuestión, o en sesión plenaria por voto secreto y mayoría absoluta, teniendo el interesado derecho, en cualquier situación, a la amplia defensa. Finalmente, luego de la autorización de la Cámara de Diputados, el Senado federal debe sancionar los crímenes de responsabilidad del presidente de la República —definidos por el art. 85, que comprende *grosso modo* la violación de los principios constitucionales y la improbidad administrativa— que pueden resultar en la pérdida del mandato (art. 86). Pero el juzgamiento de las infracciones de derecho común cometidas por el presidente compete al STF.

⁴⁸⁸ STF, 30 de diciembre de 1997, pub. el 4 de febrero de 1998, p. 4.

control de circulación de personas y de vehículos, llamada *frontera viva*. Es exactamente el caso de la ciudad brasilera de *Santana do Livramento*, contigua a la ciudad uruguaya de *Rivera*, donde la integración binacional conoce la plenitud de sus ventajas e inconvenientes.

En este caso, un juez uruguayo de Rivera envió directamente al juez brasilero de Santana do Livramento una carta rogatoria. El magistrado brasilero dio lugar al pedido y ordenó el *exequatur* de la sentencia uruguaya, con fundamento en el derecho derivado del Mercosur —en este caso, el *Protocolo de Las Leñas*, del 27 de junio de 1992.⁴⁸⁹

Sin embargo, el procedimiento clásico de cooperación jurisdiccional prevé el envío de la carta rogatoria al presidente del STF en Brasilia, procedimiento que se extiende generalmente por más de un año. Por otra parte, tal expediente es extremadamente oneroso para un particular que debe demandar ante la jurisdicción de la capital federal, situada aproximadamente a 3.000 kilómetros de Rivera, mientras que la comarca de Livramento se encuentra a algunos metros. No es necesario destacar la importancia de la simplificación de los procedimientos de cooperación jurisdiccional para la región de la frontera, y del mismo modo cuánto el formalismo practicado por el STF está disociado del interés social que debería orientar la prestación jurisdiccional del Estado.

La parte perjudicada por la celeridad del despacho de la rogatoria recurrió ante el STF por medio de una reclamación, requiriendo la anulación del acto del juez brasilero. La Corte Suprema consideró que la regla del Mercosur es jerárquicamente subordinada a la norma constitucional brasilera, más precisamente al artículo 102 I *h* de la Constitución federal, según el cual el presidente del STF es la única autoridad competente para decidir la ejecución de una carta rogatoria. Por consiguiente, el presidente ordenó la anulación de la decisión del magistrado brasilero y la suspensión del procedimiento que tramitaba en Livramento.

Sin embargo, este caso contiene un avance, aunque limitado, en materia de cooperación jurisdiccional dentro del Mercosur. Efectivamente, la sentencia *Livramento-Rivera* confirma la evolución jurisprudencial que tuvo inicio en otro caso, juzgado meses antes por el STF, relativo al procedimiento de *exequatur* de

⁴⁸⁹ Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa, incorporado al derecho brasilero por el decreto 2.067, del 12 de noviembre de 1996.

una sentencia ejecutoria proveniente de la jurisdicción de un Estado miembro del Mercosur. Hasta este cambio jurisprudencial, se imponía a todos los Estados extranjeros, inclusive a los del Mercosur, un procedimiento clásico de homologación de sentencia, en el cual la citación del requerido era exigida y el juez no podía pronunciarse *ex-officio*.⁴⁹⁰

En abril de 1997 la Corte admitió, de acuerdo con el artículo 19 del *Protocolo de Las Leñas* ya citado, que la homologación de la “sentencia proveniente de los Estados parte se haga también mediante rogatoria, lo que importa admitir la iniciativa de la autoridad judicial competente del foro de origen y que el *exequatur* se defiera independientemente de la citación del requerido, sin perjuicio de la posterior manifestación del mismo, por medio del agravio a la decisión concedente o de obstáculos a su cumplimiento”.⁴⁹¹

Conviene llamar la atención sobre el hecho de que el Protocolo en cuestión ya se encontraba perfectamente incorporado al ordenamiento jurídico brasileiro en la época de la decisión. El conflicto residía, por lo tanto, entre la norma del Mercosur —que goza de paridad con la ley ordinaria brasileira— y el reglamento interno del STF, asociado a una práctica judicial bien establecida. Considerando el ejercicio del poder reglamentario subordinado a la ley ordinaria, sólo restaba a la jurisdicción brasileira aplicar la innovación introducida por el texto del Protocolo, adaptando su dinámica interna.

De este modo, el procedimiento de cooperación jurisdiccional admitido por el STF para los países del Mercosur se muestra, desde entonces, más maleable que para otros Estados, gracias a la aceptación del procedimiento vía carta rogatoria. Pero, como estipuló claramente el caso *Livramento-Rivera*, el presidente del Supremo Tribunal Federal conservaba su competencia exclusiva para juzgar el pedido, regla que permaneció inalterada hasta 2004. Con la enmienda constitucional n.º 45/04, el Superior Tribunal de Justicia pasó a ser competente para procesar y juzgar la homologación de sentencias extranjeras y la concesión de *exequatur* a las cartas rogatorias.⁴⁹²

⁴⁹⁰ Véase el reglamento interno del STF, o. cit.

⁴⁹¹ STF, Agravo regimental em carta rogatória n.º 7.613, fallo de abril de 1997, *Repertorio* del 9 de mayo de 1997, p. 223.

⁴⁹² Competencia reglamentada por la resolución n.º 9, de 4 de mayo de 2005, de la Presidencia del Superior Tribunal de Justicia. Resulta que el Brasil adopta actualmente un sistema híbrido de cooperación jurídica internacional: para homologación de decisiones y *exequatur* a las rogatorias pasó a ser competente el STJ; para examen de pedido de extradición sigue siendo competente el STF; para pedidos de cooperación hechos

Al final, sería equivocado creer que la participación en órganos supranacionales dotados de competencias normativas y ejecutivas amenaza el principio de la separación de poderes. Al contrario, los procesos de codecisión exigidos por tal instancia no serían una novedad para los brasileros. Lo mismo sucede con las competencias ejecutivas, para las cuales el Poder Ejecutivo no posee monopolio.

En contrapartida, la inconstitucionalidad de la sumisión de Brasil a una jurisdicción supranacional constituye verdaderamente un obstáculo consistente. Apenas una reforma constitucional, que reconozca expresamente la posibilidad de sumisión a una jurisdicción supranacional, puede evitar una reacción indeseable de la Corte Suprema, tan celosa de sus competencias.

La cuestión de la federación por su parte, pone en discusión la eventual pérdida de poder de los Estados federados, dentro de un proceso de integración.

2. *La compatibilidad entre la federación y la integración*

El dilema de la participación de un Estado federal en organizaciones supranacionales no es exclusivo de Brasil. Aunque el número de Estados en el mundo que adoptan el régimen federalista no pasa de 20, se encuentran entre ellos algunos de los más importantes países, en términos de territorio y demografía —como Estados Unidos, Rusia, Canadá, India y Brasil—. Es también el caso de Alemania, cuya Ley Fundamental⁴⁹³ enfrentó el problema de la erosión de las competencias de las entidades federadas frente al proceso de integración europea adoptando una fórmula innovadora que, sin embargo, sigue siendo objeto de innumerables críticas.⁴⁹⁴

con base en tratados, competente será la autoridad prevista expresamente en la convención en cuestión, teniendo en cuenta que, si el pedido depende de autorización judicial, la cuestión debe ser sometida al juez federal, por fuerza del artículo 109, I y II CF. Para Carmen Tiburcio, el objetivo de esta modificación fue reducir el trabajo del STF. Sin embargo, es posible un recurso de una decisión del STJ al STF (*recurso extraordinario*). Aunque la enmienda haya previsto la necesidad de demostrarse una repercusión constitucional para interponer el recurso, hay riesgo de que el procedimiento sea más demorado que el anterior. Además, Brasil perdió la oportunidad de modernizarse transfiriendo esta competencia a los jueces federales de primera instancia, como ocurre hoy en Europa, “A Emenda Constitucional n.º 45 e temas de direito internacional”, *Boletim de Direito Internacional*, n.º 58, Río de Janeiro, Luís Barroso & Asociados, enero de 2005, p. 11.

⁴⁹³ Ley Fundamental de la República Federal Alemana, del 23 de mayo de 1949 [última revisión del 16 de julio de 1998], en *Les Constitutions des Etats de l'Union européenne*, París, La documentation française, 1999, pp. 24-67.

⁴⁹⁴ Los *Länder* reivindican la extensión de sus competencias normativas, sobre todo porque se sienten mucho más afectados que antes por una legislación de jerarquía superior. En realidad, la participación en la

Así, el artículo 23-2 de la Ley Fundamental alemana garantiza que los *Länder*, “participan de las cuestiones referentes a la Unión Europea”. Entre otras disposiciones, la Constitución garantiza que, cuando la Comunidad Europea dispone sobre materia que es, *in foro interno*, objeto de competencia normativa exclusiva de los *Länder*, el ejercicio de los derechos de que goza la República Federal Alemana como miembro de la Unión Europea debe ser transferido por la Federación a un representante de los *Länder* designado por el *Bundesrat*. Pero el ejercicio de estos derechos ocurrirá con la participación del gobierno federal y de modo concertado, pues la responsabilidad de la Federación por el conjunto del Estado debe ser preservada. De cualquier modo, parece nítido que un Estado puede conservar un régimen federalista aun perteneciendo a una entidad supranacional.⁴⁹⁵

Conocido el ejemplo germánico, especialmente por la tradición del constitucionalismo de aquel país, parece chocante que en Brasil el federalismo sea presentado como un obstáculo a la integración. En razón de la fragilidad del modelo federalista brasileiro actual, éste fue definido como un “federalismo predador”.⁴⁹⁶ Existe aquí, un constante conflicto de naturaleza vertical, por lo tanto, entre los estados federados y la Unión, principalmente en lo que respecta a la distribución de los ingresos públicos, u horizontal entre los propios estados federados que, lejos de cooperar en el ámbito de las políticas públicas nacionales, se entregan a una feroz competencia en busca de inversiones, calificada de “guerra fiscal”.⁴⁹⁷

Particularmente son las relaciones entre la Unión y los estados las que engendran conflictos permanentes. La superioridad de la Unión con relación a los estados es, sin embargo, innegable sobre todo en materia normativa; basta leer los artículos 22

Unión Europea implica una real limitación del poder de las unidades federativas. Además, la incorporación de la ex Alemania del Este sobrecargó algunos servicios públicos y redujo el presupuesto de los antiguos estados de Alemania Occidental. Cf. Marcos Ribeiro de Moraes, *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha*, San Pablo, Konrad Adenauer, 2001, p. 210.

⁴⁹⁵ Sobre la participación de Alemania en la Unión Europea y la cuestión de los *Länder*, véase Konrad Hesse, *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*, Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1998, part., pp. 78-106.

⁴⁹⁶ Eduardo Kugelmas, “A evolução recente do regime federativo no Brasil”, en *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, San Pablo, Konrad Adenauer, 2001, pp. 29-49 (41).

⁴⁹⁷ Se trata de la disputa por inversores a través de gigantescas exenciones fiscales, en detrimento de los intereses de la población y sobre todo de un proyecto sensato de desarrollo nacional. En Alemania, por ejemplo, esta guerra sería imposible porque los Estados federados no disponen de competencia para fijar el monto de los impuestos. Véase Horts Zimmermann, “Guerra fiscal e federalismo competitivo”, en *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, o. cit., pp. 173-183 (177).

a 24 de la Constitución federal para constatar que el poder de legislar sobre materias de importancia política, económica o social cabe a la Unión.⁴⁹⁸ Además, en las materias en las que existe una competencia normativa común o concurrente, o sea, que tanto la Unión como los estados están habilitados a legislar, el artículo 24 § 4.º de la Carta confiere a la ley federal la primacía sobre la ley estadual.⁴⁹⁹

Concretamente, el poder de que disponen los estados y los municipios es el de administrar los órganos y servicios locales, así como los impuestos instituidos en su ámbito de competencia, respetando las normas federales generales aplicables en cada materia y participando de un complejo juego político de distribución del presupuesto federal de la Unión, que concentra un volumen sustancial de ingresos gracias a los impuestos federales, particularmente el *imposto de renda*.

Sin embargo, independientemente de la efectividad del federalismo brasileiro, corresponde investigar si la participación en un órgano supranacional constituiría una violación del artículo 60 § 4.º de la Ley Fundamental, según el cual la forma federativa de Estado forma parte del núcleo intangible de normas constitucionales brasileiras. ¿La aceptación de una nueva fuente de derecho, dotada de primacía sobre la ley interna, sería una medida “que tendería a abolir la forma federal de Estado”, en el sentido establecido por la Constitución?

El STF ya tuvo la ocasión de pronunciarse sobre el alcance de esta cláusula pétrea, llamada supraconstitucional. La Suprema Corte afirma que la forma federativa de Estado no puede ser definida a partir de un modelo ideal y preestablecido de federación. Así, los límites materiales del poder de reforma de la Constitución, previstos por el artículo 60 § 4.º, no significan la intangibilidad absoluta de los

⁴⁹⁸ El primer inciso del artículo 22 determina la división de competencias normativas de la Federación brasileira: “Compete privativamente a la Unión legislar sobre: I) derecho civil, comercial, penal, procesal, electoral, agrario, marítimo, aeronáutico, espacial y del trabajo”. Cítese, aun, la competencia exclusiva de la Unión para legislar sobre la circulación y los transportes (XI), la organización judicial (XVII), los sistemas de consorcio (círculos de ahorro) y sorteos (XX), las licitaciones y contratos administrativos (XXVII) y hasta sobre la propaganda comercial (XXIX).

⁴⁹⁹ Es el caso de la salud pública, de la protección al medio ambiente, del acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia; de la organización del abastecimiento alimentario; de los programas de construcción de vivienda; de la lucha contra la pobreza; de las concesiones de derechos de investigación y exploración de fuentes hídricas y minerales, de la producción y del consumo, entre otros (arts. 23 y 24). En la práctica, la Unión produjo tal volumen de normas que las asambleas legislativas de los estados federados y de los municipios se ocupan principalmente de las normas relativas al funcionamiento de los órganos públicos locales y de las cuestiones urbanas. El sistema federativo brasileiro engendra por lo tanto un aparato de Estado gigantesco pero desprovisto de verdadero poder político en relación con la Unión.

artículos relativos a la federación, sino simplemente la protección del núcleo esencial de los principios que ella protege.⁵⁰⁰

En caso de que se considere que la transferencia de competencias normativas a órganos supranacionales tiende a abolir la federación brasilera, lo que parece totalmente improbable, restaría aún analizar la posibilidad de revisar, en un primer momento, las disposiciones que fijan los límites materiales de la Constitución y, en un segundo momento, operar la revisión deseada.⁵⁰¹ Desde el punto de vista político, sin embargo, nada indica que se deba cuestionar el acervo institucional representado por las cláusulas pétreas, especialmente por la necesidad constante de asegurar el primado de los derechos fundamentales.

De cualquier modo, a pesar de los obstáculos encontrados artificial o realmente en la Constitución brasilera, el derecho constitucional de Uruguay es considerado por algunos autores como el menos compatible con la integración.⁵⁰²

II. Uruguay

Por mucho tiempo llamado *la Suiza de América*, Uruguay es el país que consiguió alcanzar la estructura social menos polarizada, la distribución de ingresos más igualitaria y el porcentaje más bajo de sectores marginados de la sociedad entre los cuatro Estados parte del Mercosur.⁵⁰³ Sin embargo, desde los años cincuenta, al

⁵⁰⁰ STF, Ação direta de inconstitucionalidade n.º 2.024, del 27 de octubre de 1999, pub. el 1.º de diciembre de 2000, p. 70. En este caso, el gobierno del estado de Mato Grosso do Sul arguyó la inconstitucionalidad de una enmienda constitucional que determinaba el sometimiento de algunos cargos públicos temporarios al régimen nacional de seguridad social. En otro caso, el estado de Río Grande del Sur cuestionó la composición de la Cámara de Diputados por no tener en consideración el criterio demográfico, encontrándose los estados del sur y sudeste visiblemente subrepresentados en ella, lo que sería incompatible con el régimen federativo protegido por el artículo 60 § 4.º de la Constitución. Este pedido fue rechazado porque las normas que determinan la composición del Parlamento forman parte del texto original de la Constitución. De este modo, la Corte consideró que las normas supranacionales no pueden ser invocadas para alegar la inconstitucionalidad de las normas constitucionales inferiores (*Ação direta de inconstitucionalidade n.º 815*, 28 de marzo de 1996, pub. el 10 de mayo de 1996, p. 312). Es posible, por lo tanto, concluir que el STF mantiene una interpretación bastante amplia de los límites materiales de la Constitución.

⁵⁰¹ La respuesta de Georges Burdeau es afirmativa; véase *Droit constitutionnel*, París, LGDJ, 1997, 25.ª ed., p. 52.

⁵⁰² Según el jurista uruguayo Augusto Durán Martínez, aunque el texto brasilero sea “más restrictivo que el de la Argentina y el de Paraguay, es indudablemente más abierto que el nuestro” (“La integración en el marco del Mercosur”, *Justiça do Direito*, n.º 12, Universidade de Passo Fundo, 1998, pp. 137-149 (147).

⁵⁰³ Gerónimo de Sierra, “Sistema político, sistema de partidos y régimen electoral en el Uruguay”, en *Instituições políticas comparadas...*, o. cit., pp. 433-466 (437).

igual que varios países latinoamericanos, Uruguay sufrió los golpes de las sucesivas crisis económicas y se distanció sensiblemente del modelo helvético, en razón de la incapacidad crónica de adaptar su economía a la evolución del capitalismo.⁵⁰⁴

La Constitución uruguaya de 1967 fue la primera en prever disposiciones relativas a la integración latinoamericana entre los Estados del Mercosur. Pero Uruguay no escapó a la ola de terror que alcanzó a América del Sur a partir de los años sesenta. A pesar de no haber sido nunca derogada, la Constitución de Uruguay fue aplicada apenas parcialmente entre 1973 y 1985, período en el cual la dictadura militar se instaló en el país. A partir del 1.º de marzo de 1985, la vuelta al régimen democrático permitió el retorno de la vigencia de la Constitución.⁵⁰⁵

Aunque pionera, la referencia a la integración contenida en la Ley Fundamental uruguaya es enigmática, probablemente en razón de su carácter obsoleto. Según el artículo 6 (último inciso), “la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”.⁵⁰⁶

Conforme a la buena doctrina, dicha norma posee un carácter programático.⁵⁰⁷ Ella se destina a garantizar que la interpretación del texto constitucional no sea desfavorable a la integración latinoamericana.⁵⁰⁸ Sin embargo, el final de la primera frase contradice nítidamente los objetivos del Tratado de Asunción, que buscan, además de una simple zona de libre comercio entre los miembros del Mercosur, el establecimiento de un arancel externo común que permita la inserción de los socios en el libre comercio en escala mundial, a través de la apertura de los mercados. Por otro lado, comentar el alcance de la referencia específica a la búsqueda de la

⁵⁰⁴ Para comprender las razones de la decadencia de este país, véase Germán Rama, “La démocratie en Uruguay: un essai d’interprétation”, en *Problèmes d’Amérique latine*, n.º 78, 1985, pp. 3-49.

⁵⁰⁵ Hugo Espiell, Jorge Arteaga, *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1991, p. 128.

⁵⁰⁶ *Constitución de 1967 de la República Oriental del Uruguay. Actualizada con las reformas de 1989 y 1994*, Montevideo, Fundación Cultura Universitaria, 1996.

⁵⁰⁷ Héctor Gros Espiell, “La integración económica de Latinoamérica y la Constitución uruguaya”, en *Temas Jurídicos*, n.º 1, Montevideo, Fundación Cultura Universitaria, 1968, p. 37.

⁵⁰⁸ Héctor Barbé Pérez, *Aspectos administrativos en la reforma constitucional uruguaya*, Montevideo, CNE, 1967, p. 81.

“complementariedad” de los servicios públicos de América Latina sería por lo menos aventurado.⁵⁰⁹

Sin embargo, la doctrina uruguaya no es unánime cuando se trata de precisar el alcance del artículo 6. Existe quien considera que no autoriza la delegación o la transferencia de competencias nacionales a órganos supranacionales.⁵¹⁰ Otros sostienen que aquél puede dar fundamento a todos los compromisos asumidos por Uruguay en el ámbito comunitario, con la condición de que esos compromisos no representen una violación de las demás disposiciones constitucionales.⁵¹¹ Los mismos autores afirman que, una vez transitado el camino inverso, “cualquier acto que constituya un obstáculo a la integración es inconstitucional”.⁵¹² Finalmente, los más optimistas argumentan que el artículo 6 facilita la justificación jurídica de la fase final del proceso de integración para el gobierno uruguayo, inclusive la eventual evolución hacia la supranacionalidad.⁵¹³

A semejanza de Brasil, Uruguay conoció una tentativa de convertir la norma programática favorable a la integración en un dispositivo verdaderamente efectivo, pero fracasó. Una reforma del artículo 6 fue propuesta en 1993 por el presidente del Senado, que deseaba agregar en él tres incisos: “3. Los tratados que consagren la citada integración aprobados de acuerdo con el artículo 85, 7, forman parte del derecho nacional y hacen nacer directamente derechos y obligaciones para los habitantes de la República, cuando sus disposiciones fueren directamente aplicadas; 4. Las resoluciones de los órganos creados por dichos tratados también se aplicarán a los habitantes de la República cuando fueren obligatorias para todas las personas, en virtud de su contenido; 5. No serán aplicables las leyes incompatibles con los

⁵⁰⁹ En el artículo 185, último párrafo, la Constitución hace nueva referencia a la concertación entre los servicios públicos y las organizaciones internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros, estableciendo que tales acuerdos no pueden ser concluidos sin aprobación previa del Poder Ejecutivo, y no pueden invadir la competencia del Poder Legislativo en la materia, o sea, la aprobación de los tratados internacionales (art. 85, 7).

⁵¹⁰ Eduardo Gallicchio y Héctor Schiavone, “En torno al TAs”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, n.º 44, p. 101.

⁵¹¹ Carlos Delpiazzo, “Armonización jurídica e incorporación de normas comunes al derecho interno en el Mercosur”, en *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 14, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 611.

⁵¹² Carlos Delpiazzo, “El derecho de la integración frente a la Constitución uruguaya”, en *El derecho de la integración del Mercosur*, Montevideo, Universidad de Montevideo, 1999, pp. 61-66 (63).

⁵¹³ Heber Vignali, “Sección III. Las estructuras de las organizaciones económicas y otras”, en *Derecho Internacional Público*, t. V, Montevideo, Fundación Cultura Universitaria, 1994, pp. 377-426 (396-397).

referidos tratados y con las resoluciones de dichos órganos”.⁵¹⁴ Esta propuesta fue rechazada por la comisión especial de reforma en el Senado.⁵¹⁵

Resta identificar las demás disposiciones constitucionales que podrían interesar al Mercosur. La Constitución uruguaya prevé, de la forma más clásica, la transposición obligatoria de las normas internacionales al orden interno. El artículo 168, 20, confiere al presidente de la República la competencia para concluir tratados, y exige la aprobación del Parlamento para que el presidente pueda ratificarlos.

En el mismo sentido, el artículo 85, 7, confiere al Poder Legislativo la competencia para “declarar la guerra y aprobar o rechazar, por mayoría absoluta de votos del total de los miembros de cada Cámara [Senado y Cámara de Diputados], los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que el Poder Ejecutivo concluya con las potencias extranjeras”. Se deduce que todas las reglas de fuente internacional deben ser sometidas a la aprobación parlamentaria. Así, la aplicación inmediata del derecho derivado del Mercosur es discutible, si no inaceptable, para los juristas uruguayos.⁵¹⁶

A semejanza de la Carta brasilera, la Constitución uruguaya guarda silencio en cuanto a la jerarquía entre las normas jurídicas. Pero el artículo 4.º se muestra bastante restrictivo en cuanto a las fuentes de derecho que admite: “la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará”.⁵¹⁷

La Suprema Corte de Justicia,⁵¹⁸ por su parte, desarrolló en los años setenta una jurisprudencia según la cual los tratados internacionales tenían primacía sobre las leyes internas.⁵¹⁹ En 1990 un fallo de referencia invirtió esta tendencia, relegando

⁵¹⁴ Para el texto integral de la propuesta de enmienda, véase Senado, Comisión Especial de Reforma de la Constitución de la República, distribuido 2510, carpeta n.º 1300, 1993, p. 6. Para un comentario detallado de la propuesta, véase Eduardo Esteva Gallicchio, “La cuestión constitucional en los cuatro Estados parte del Mercosur”, en *El Mercosur después de Ouro Preto*, Montevideo, Universidad Católica, 1995, pp. 35-51 (46-48).

⁵¹⁵ Eduardo Esteva Gallicchio. Existe en Uruguay una paradoja entre el discurso político íntegramente favorable a la integración y las reticencias expresas cuando se trata de adoptar una enmienda constitucional que confiera los medios necesarios para la profundización del proceso (“La cuestión constitucional en los cuatro Estados parte del Mercosur”, o. cit., p. 49).

⁵¹⁶ Pérez Otermin, *El Mercado Común del Sur*, o. cit., p. 113.

⁵¹⁷ El artículo se refiere a las disposiciones relativas al proceso legislativo previsto por la Constitución.

⁵¹⁸ Competencias determinadas por el art. 239 de la Constitución uruguaya.

⁵¹⁹ Según Jean Michel Arrighi, “Relaciones entre el derecho internacional y los derechos internos”, en *Derecho Internacional Público*, t. I, Montevideo, Fundación Cultura Universitaria, 1996, 2.ª ed., pp. 333-358 (357).

los tratados internacionales a la posición de equivalencia con las leyes ordinarias. Para esta jurisdicción uruguaya, “cabe apoyar la tesis de que la ley posterior al tratado, incompatible con él, supone su derogación”.⁵²⁰ A semejanza del STF, la Corte reconoce por lo tanto el principio según el cual la ley posterior deroga la ley anterior.⁵²¹

Las Constituciones de Brasil y Uruguay conocieron numerosas modificaciones puntuales desde el inicio de los años noventa.⁵²² Sin embargo, ninguna disposición anteriormente citada fue objeto de revisión.

La asimetría constitucional entre los Estados miembros del Mercosur constituye una realidad. Algunos autores consideran que ella podría provocar, en última instancia, la “desintegración” del bloque.⁵²³ Sin embargo, ¿tal asimetría es realmente insuperable? La respuesta a esta pregunta sólo puede ser negativa.

Por una parte, no es remota la posibilidad de reforma de las Constituciones de Brasil y Uruguay, cuya rigidez es relativa. Además, la lectura de las Constituciones de Europa revela abordajes variados de la participación de los Estados de la Unión Europea, que van desde la reglamentación detallada al silencio completo.⁵²⁴ Ello no impidió la asimilación del acervo normativo comunitario y de la invocabilidad en juicio del derecho comunitario.

En realidad, la estricta aplicación de las disposiciones de las Constituciones de los Estados miembros relativas a las reglas de fuente internacional clásica se muestra inapropiada al proceso de integración. Claro está que el derecho internacional corresponde a los aspectos estructurales de la sociedad interestadual, mientras que el derecho comunitario europeo es adaptado a las necesidades de un proceso de integración, lo que justifica, en último análisis, que se desprenda de sus raíces internacionalistas y reivindique su especificidad.⁵²⁵

Así, la idea subyacente a la voluntad de fundar la primacía del derecho comunitario sobre una base distinta de la del derecho internacional general es la de

⁵²⁰ *LJU*, caso n.º 11.631, t. 102, 1991.

⁵²¹ Jean Michel Arrighi, “Los vínculos entre el derecho internacional y los sistemas internos”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, n.º 37, 1990.

⁵²² Se cuentan seis enmiendas constitucionales de revisión y 39 enmiendas constitucionales a la Constitución de Brasil, entre 1988 y 2002, comprendidas entre ellas profundas reformas de la administración pública y del sistema de seguridad social.

⁵²³ Jorge Fontoura, “Asimetrías constitucionales en el Mercosur”, en *Informativo Mercosul*, n.º 10, 1999, disponible en www.camara.gov.br/mercosul/Informativo/info10a.html.

⁵²⁴ Véase *Les Constitutions des Etats de l'Union européenne*, París, La documentation française, 1999.

⁵²⁵ Denys Simon, “Les fondements de l'autonomie du droit communautaire”, o. cit., p. 249.

garantizar mejor esa primacía. En este orden de ideas, una simple autorización constitucional de participación en órganos supranacionales, y no una revisión detallada de la Constitución, podría dar inicio a una renovación de las mentalidades de los juristas brasileños y uruguayos.

En la actualidad, la falta de autonomía del ordenamiento jurídico del Mercosur trae evidentes consecuencias para la invocabilidad en juicio de las normas que forman parte de él.

2.

Los límites de la aplicación del derecho del Mercosur

Concebir un conjunto de normas que no tengan vocación de efectividad⁵²⁶ sería inútil. La definición de la noción de ordenamiento jurídico implica la idea de sanción. De este modo, algunos autores definen la norma jurídica como aquella cuya ejecución es garantizada por una sanción externa e institucionalizada. Ello significa reconocer que la existencia del derecho supone la existencia de una organización e impone la existencia de un sistema normativo.⁵²⁷

En un proceso de integración económica, dado que los Estados y las instituciones comunes ejercen un papel determinante, es natural que se vislumbre un sistema propio y peculiar de control de la aplicación de las normas. Además, es

⁵²⁶ “Muy esquemáticamente, la regla de derecho es llamada efectiva cuando produce un efecto, cuando ella se traduce por actos o comportamientos tangibles. La referencia a la efectividad subentiende una distancia entre el derecho escrito y el derecho practicado” (Catherine Haguenu, *L'application effective du droit communautaire en droit interne*, Bruselas, Bruylant, 1995, p. 2).

⁵²⁷ Norberto Bobbio, *Teoría do ordenamento jurídico*, San Pablo-Brasília, Polis-UNB, 1989, p. 27. En relación con las normas desprovistas de sanción, Bobbio resalta que, cuando se habla de una sanción organizada como elemento constitutivo del derecho, no se está haciendo referencia a una norma en particular, sino al ordenamiento jurídico tomado en su conjunto. Consecuentemente, el hecho de afirmar que la sanción organizada distingue el ordenamiento jurídico de cualquier otro ordenamiento, no quiere decir que todas las normas de este sistema prevean sanciones, sino simplemente que el ordenamiento del cual ellas forman parte prevé sanciones (ídem, p. 29). La perspectiva de Bobbio es una inversión de la teoría tradicional según la cual un ordenamiento se compone de normas jurídicas: para él, un ordenamiento no existe porque existen normas, sino que existen normas porque existe un ordenamiento jurídico que se distingue de los ordenamientos no jurídicos. Bajo este prisma, el término *derecho* no indica un tipo de norma, sino un tipo de sistema (ídem, p. 31).

preciso tener en cuenta las posibilidades limitadas o la imposibilidad, en ciertos casos, de demandar ante las jurisdicciones nacionales contra Estados extranjeros e instituciones internacionales. Un sistema autónomo tiene por objetivo por lo tanto garantizar la efectividad de los compromisos asumidos por los Estados, pero también la posibilidad de que los ciudadanos invoquen las normas comunitarias en juicio.⁵²⁸

Los socios del Mercosur estaban, desde el inicio, conscientes de este desafío. Sin embargo prefirieron, a la construcción de una verdadera jurisprudencia comunitaria, un sistema de solución de controversias inspirado en una concepción clásica de resolución de conflictos internacionales, a través de negociaciones diplomáticas y de arbitraje.

En la época de la creación del Mercosur, un sistema embrionario de solución de controversias ya se encontraba en el TAs, a fin de “facilitar la constitución del Mercado Común”.⁵²⁹ Este mecanismo se limitaba a las negociaciones, fueran directas entre los Estados miembros en cuestión, fuera en el seno de las instituciones comunitarias.⁵³⁰ De acuerdo con el tratado constitutivo, un nuevo mecanismo debía ser propuesto inmediatamente después de su entrada en vigor, a fin de instalar un sistema permanente de solución de controversias.⁵³¹

El 17 de diciembre de 1991, menos de un año después de la creación del bloque, los socios adoptaron el *Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias* (PB).⁵³² Éste mantiene el sistema inicial, fundado en las negociaciones diplomáticas, y establece como último recurso el arbitraje. Se distinguen en él tres características:

- El sistema del PB reposa más sobre la acción diplomática que sobre principios jurídicos.⁵³³

⁵²⁸ “El proceso jurídico es habitualmente dividido en cuatro partes: *la adopción de una regla*, su *implementación (implementation)*, su *aplicación (compliance)* y el *control de su aplicación (enforcement)*. La adopción corresponde a la creación de una regla de derecho por las autoridades competentes; la implementación, a la elaboración de medidas de aplicación; la aplicación, a la búsqueda de la conformidad de los comportamientos individuales a la regla[...] y el control, al conjunto de medidas (incitaciones administrativas, recursos jurisdiccionales, sanciones) destinadas a garantizar el respeto a la regla” (Catherine Haguenu, o. cit., pp. 5-6).

⁵²⁹ Art. 3 TAs.

⁵³⁰ Anexo III TAs.

⁵³¹ Anexo III, incisos 2 y 3 TAs.

⁵³² *BILA*, n.º 6, julio-setiembre de 1992, pp. 9-13.

⁵³³ Luiz Olavo Baptista, *O Mercosul, suas instituições...*, o. cit., p. 151.

- El campo de aplicación del PB se limita a la interpretación y aplicación de las normas comunes, o a sancionar la violación de esas reglas, en relación con los Estados miembros del bloque.⁵³⁴ Los actos de las instituciones del Mercosur o de las personas físicas y jurídicas quedan, por lo tanto, excluidos del control.
- Los individuos no poseen acceso directo al sistema. Sin embargo, un particular puede invocar el PB ante un Estado miembro. En la hipótesis de que un Estado decida endosar la pretensión del particular, el Estado se torna autor de la demanda. Luego, la continuación del proceso queda integralmente a cargo del Estado reclamante.⁵³⁵

Sin dejar de ser “el sistema permanente” de solución de controversias del Mercosur, el mecanismo del PB fue perfeccionado por el Protocolo de Ouro Preto (POP).⁵³⁶ Ya se dijo que la contribución del POP consistió sobre todo en atribuir a la Comisión de Comercio la competencia para conocer en las reclamaciones de los Estados parte (en nombre propio o en nombre de particulares) relativas a las cuestiones comerciales.⁵³⁷

Fue la decisión CMC n.º 17, de 1998,⁵³⁸ la que vino posteriormente a detallar los procedimientos creados en Brasilia, sin aportar innovación alguna.

El sistema así concebido permaneció como letra muerta hasta 1999. Fue necesario esperar más de siete años para que el PB fuese invocado por los Estados miembros. Ocurre que el sistema de solución de controversias del Mercosur se mostró particularmente propicio a la inercia. El funcionamiento tardío reveló sus puntos débiles. Entre tanto, los Estados y ciudadanos del Mercosur fueron llevados a recurrir a otra alternativa de solución de conflictos.

Un nuevo texto, el Protocolo de Olivos, firmado en Olivos (Argentina), el 18 de febrero de 2002, sustituyó el Protocolo de Brasilia. El texto se encuentra en

⁵³⁴ Art. 1º PB, modificado por el artículo 43 del POP.

⁵³⁵ Arts. 25 y 26 del PB.

⁵³⁶ Sp. A través de los artículos 21, 43 y el anexo.

⁵³⁷ Véase en la pp. 116 y ss.

⁵³⁸ Reglamento del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, en *BIL*, n.º 23, agosto-diciembre de 1998, pp. 31-35.

vigencia,⁵³⁹ pero todavía no fue aplicado por los Estados partes. Luego, esta tesis se funda sobre el sistema de solución de controversias tal como funcionó hasta el presente, o sea, con base en el Protocolo de Brasilia, indicando al pie de página las modificaciones aportadas por el Protocolo de Olivos.⁵⁴⁰

Actualmente, el marco jurídico de solución de controversias del Mercosur se sitúa en tres niveles. En primer lugar, un conflicto *entre los Estados miembros* puede ser resuelto:

- por el sistema autónomo del Mercosur, inicialmente fundado en el PB, el POP y el Reglamento del PB, y actualmente fundado en el Protocolo de Olivos y su Reglamento;
- por el sistema de solución de controversias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de la cual los Estados miembros forman parte.⁵⁴¹

En segundo lugar, una controversia *entre un ciudadano y un Estado miembro* sólo puede ser solucionada en el ámbito del sistema autónomo del Mercosur, por medio del endoso de la demanda del particular por un Estado.

Finalmente, una controversia *entre ciudadanos de los Estados miembros*, sobre el derecho del Mercosur, puede ser solucionada:

- por las jurisdicciones nacionales, dejándose en claro que, por un lado, el juez nacional se limita a aplicar el *derecho interno* que tiene como fuente al Mercosur —ya que sólo puede explicar reglas comunes incorporadas a los ordenamientos nacionales—⁵⁴² y, por otro lado, que no existe garantía

⁵³⁹. Internalizado, en Argentina, por la ley n.º 25.663, de 9 de octubre de 2002; en Brasil, por el decreto presidencial n.º 4.982, de 9 de febrero de 2004; en Paraguay, por la ley n.º 2070, de 3 de febrero de 2003; en Uruguay, por la ley n.º 17.629 de 1.º de abril de 2003.

⁵⁴⁰. Para un análisis detallado de la reforma operada por Olivos, véase Câmara dos Deputados e Comissão Parlamentar Conjunta, *Solução de Controvérsias no Mercosul*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores/Câmara dos Deputados, 2003. Véanse igualmente las observaciones sobre los límites de esta reforma en las pp. 288 y ss.

⁵⁴¹ Véase comentario en la p. 241 y ss.

⁵⁴² Ya fue abordado el tema de la incorporación de las normas comunes a los ordenamientos internos en el capítulo anterior. Véase igualmente Orlando Celso da Silva Neto, “A aplicação do direito derivado do Mercosul pelo juiz nacional”, en *Solução e prevenção de litígios internacionais*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999, pp. 509-537; Antonio Correa, *Solução de Controvérsias no Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997.

de la uniformidad de aplicación de ese derecho en el territorio de los diferentes Estados miembros;⁵⁴³

- en el ámbito del *Acuerdo para Arbitraje Comercial Internacional del Mercosur*, firmado en Buenos Aires el 23 de julio de 1998;⁵⁴⁴ esta convención se limita a consagrar el arbitraje “como medio alternativo, privado de solución de controversias surgidas de contratos comerciales internacionales entre personas físicas o jurídicas de derecho privado”.⁵⁴⁵

En lo que se refiere al arbitraje comercial internacional, estos acuerdos suscitaron un encendido debate entre los juristas de los países signatarios. Parte de ellos considera que los textos no son necesarios, en la medida en que nada agregan a las convenciones de arbitraje vigentes, particularmente la *Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional* firmada en Panamá en 1975.⁵⁴⁶ Otros, por otra parte, consideran que se trata de un paso importante para la consolidación de una cultura de solución de litigios por vías no judiciales.⁵⁴⁷ Pero el interés esencial de este capítulo reside, en realidad, en el estudio del sistema autónomo de solución de controversias fundado en el PB y en sus instrumentos complementarios.

⁵⁴³ Véase en particular el caso *Porto de Belém*, p. 180 y ss.

⁵⁴⁴ Dec. CMC 03/98, en *BILA*, n.º 22, disponible en <www.mre.gov.br/unir/webunir/-BILA/22/Indice.html. Este acuerdo ya fue objeto de interpretación en una reunión de ministros de Justicia del Mercosur, que aclaró el contenido de las normas para la designación de los árbitros cuando las partes no llegan a común acuerdo en la materia (XII.ª Reunión de Ministros de Justicia, Acuerdo 02/99, Montevideo, 19 de noviembre de 1999, en *BILA*, n.º 25, julio-diciembre 1999. Véase también María Blanca Noodt Taquela, “Novedades en la designación de los árbitros en el acuerdo de arbitraje del Mercosur”, en *RDM*, n.º 2, abril de 2000, pp. 145-148.

⁵⁴⁵ Cf. art. 1.º del Protocolo. El mismo día, un acuerdo similar fue firmado con Bolivia y Chile, Acuerdo sobre arbitraje comercial entre el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, Dec. CMC 04/98, en *BILA*, n.º 22, o. cit.

⁵⁴⁶ Sobre esta convención, véase Lauro da Gama e Souza Jr., “A Convenção Interamericana sobre Arbitragem Comercial Internacional”, en *Integração Jurídica Interamericana*, San Pablo, LTr, 1998, pp. 373-409.

⁵⁴⁷ “El sistema convencional fundado en el Acuerdo del Mercosur, de Buenos Aires de 1998, y en la Convención Interamericana de Panamá de 1975, ofrece a los operadores económicos un marco favorable al arbitraje comercial internacional. Sin embargo, para que el arbitraje comercial internacional sea efectivamente utilizado, será necesario, además de una reglamentación moderna del arbitraje, que los tribunales estatales, los abogados y los operadores económicos de los países miembros del Mercosur se familiaricen con este método de solución de controversias” (João Bosco Lee, *L'arbitrage commercial international dans les pays du Mercosud*, thèse, Université de Paris II - Panthéon-Assas, 2000, p. 403. Sobre las normas nacionales relativas al arbitraje en los países del Mercosur, véase Adriana Pucci, *Arbitragem comercial nos países do Mercosul*, San Pablo, LTr, 1997. Véase también Ricardo Stersi dos Santos, *Mercosul e arbitragem comercial internacional*, Belo Horizonte, Del Rey, 1998.

Concebido para conducir los Estados al consenso, el sistema autónomo del PB comprende un proceso largo y complejo (sección 1). Sin embargo, el bloque enfrentó innumerables crisis que acabaron, finalmente, provocando el funcionamiento del sistema. Es imperioso, de este modo, intentar comprender el alcance de las decisiones arbitrales ya pronunciadas en el ámbito de este sistema (sección 2).

SECCIÓN 1

El procedimiento con base en el Protocolo de Brasilia

En Brasilia, los Estados miembros concibieron un mecanismo de solución de controversias que comprende recursos de la diplomacia tradicional, desarrollados en el ámbito del arbitraje comercial privado y en los sistemas de solución de controversias de otras organizaciones internacionales. El análisis de este complejo sistema difícilmente excede de un abordaje estructural y descriptivo, ya que todos los documentos y todas las actividades ligadas a los procedimientos previstos por el PB son protegidos por el principio de la confidencialidad.⁵⁴⁸ Las únicas informaciones de que disponen los investigadores son las actas de las reuniones de las instituciones, muchas veces indescifrables y sistemáticamente acompañadas de partes anexas llamadas “reservadas”, o sea, inaccesibles.

Una controversia, protegida por la confidencialidad, posee, conforme al sistema creado en Brasilia, una primera fase institucional (§ 1.º) durante la cual las partes son incentivadas a obtener el consenso en el seno de los órganos del bloque. En caso de que no se encuentre una solución en el ámbito de las instituciones, las partes pueden dar inicio a un proceso arbitral (§ 2.º).

⁵⁴⁸ A excepción del texto de los laudos arbitrales; véase art. 41 RPB. Esta fórmula también está prevista en el Protocolo de Olivos. El texto de Olivos traerá, sin embargo, dos nuevas posibilidades. En primer lugar, las secciones nacionales del Grupo Mercado Común podrán, discrecionalmente, divulgar algunos documentos del expediente a los “sectores” que tengan “interés” en el caso, cuando se muestre necesario al ejercicio de su derecho de ser oído en el tribunal arbitral (art. 46-2). Enseguida establece que el Consejo Mercado Común podrá reglamentar las modalidades de divulgación de los textos relativos a las controversias ya concluidas (art. 46-3).

§ 1.º La fase institucional

A pesar de que las instituciones del Mercosur son, en principio, provocadas a pronunciarse sobre las controversias, su papel se limita, en realidad, a brindar soporte técnico a nuevos *rounds* de negociaciones diplomáticas, de los que las negociaciones bilaterales normalmente carecen. Ello ocurre porque los órganos implicados sólo deliberan por consenso, con la presencia de todos los Estados miembros,⁵⁴⁹ incluidas las partes en litigio, lo que provoca muchas veces dificultades insuperables, puesto que los miembros de las instituciones son representantes de sus gobiernos nacionales, por lo tanto, defensores de las posiciones de los respectivos Estados. Por otra parte, aunque el consenso sea alcanzado, las instituciones del Mercosur apenas poseen poder consultivo. Los Estados no están vinculados a sus decisiones en el ámbito de una controversia, lo que acarrea el problema de la efectividad de la solución obtenida.⁵⁵⁰

La fase institucional del proceso instaurado en Brasilia puede ser puesta en marcha en dos casos.

En primer lugar, el sistema autónomo de solución de controversias del Mercosur puede ser utilizado en el ámbito del artículo 43 del POP, para dirimir los conflictos entre los Estados, relativos a la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones enunciadas en el derecho originario y derivado del Mercosur (I). En segundo lugar, puede ser invocado en el ámbito del artículo 25 del PB, a fin de solucionar los conflictos que tienen por origen *reclamaciones efectuadas por particulares* ante las secciones nacionales del GMC o de la CCM, destinadas a obtener la sanción a un Estado miembro por las medidas que violen el derecho originario o derivado⁵⁵¹ del Mercosur, y que produzcan efecto restrictivo o discriminatorio sobre el comercio o que constituyan un acto de competencia desleal (II).

⁵⁴⁹ Art. 37 POP. El caso de la Comisión de Comercio del Mercosur es más complejo, aunque su dinámica acabe por producir el mismo resultado, o sea, la unanimidad. Según el Reglamento Interno de la Comisión de Comercio del Mercosur (RCCM, directiva n.º 5/96, en *BILA*, n.º 18, enero-julio de 1996, p. 77), las reuniones de la CCM pueden tener lugar con la presencia de tres Estados miembros (art. 11). En principio, una deliberación supone la presencia de todos los Estados parte, pero si un solo Estado estuviera ausente, la decisión puede ser aprobada *ad referéndum* de ese Estado. De hecho, según el artículo 13 del RCCM, una decisión es considerada aprobada *ad referéndum* por la comisión cuando el Estado ausente no formula objeción al texto en los 30 días siguientes a la decisión.

⁵⁵⁰ Art. 7.º Anexo POP.

⁵⁵¹ Originalmente, los arts. 1.º y 25 del PB limitaban el campo de aplicación del sistema, en lo que toca al derecho derivado, a las decisiones del Consejo y a las resoluciones del Grupo. Desde la creación de la

I. El procedimiento iniciado por un Estado miembro

Diferentes órganos del Mercosur pueden ser llamados a resolver una controversia, de acuerdo con la materia que dé origen al litigio. Según el artículo 21 del POP, las cuestiones comerciales y aduaneras son llevadas a la Comisión de Comercio (A). En virtud del capítulo III del PB y del anexo del POP, el GMC es llamado a resolver las mismas cuestiones en segunda instancia, y a tomar decisiones sobre las controversias relativas a otras áreas (B).

A. LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LA COMISIÓN DE COMERCIO

En la época de la creación de la CCM,⁵⁵² no se sabía claramente si ella tendría vocación para desempeñar algún papel en materia de solución de controversias. Entre las funciones que le fueron originalmente conferidas ya figuraba el deber de considerar y pronunciarse sobre las solicitudes⁵⁵³ de los Estados miembros relativas al arancel externo común y a otros instrumentos de la política comercial común.⁵⁵⁴ El Protocolo de Ouro Preto, firmado algunos meses después, confirma esta atribución.⁵⁵⁵ Pero debe reiterarse que la gran contribución del POP al sistema de

Comisión de Comercio del Mercosur, las directivas también pueden ser objeto de una reclamación fundada en el PB, de acuerdo con el art. 11 del anexo de la decisión CMC 9/94 (*BILA*, n.º 14, pp. 88-89, que crea la comisión), el que fue confirmado por el artículo 43 POP.

⁵⁵² El 5 agosto de 1994, decisión CMC 9/94, o. cit.

⁵⁵³ En la versión francesa del artículo 19 II del Protocolo de Ouro Preto se encuentra la expresión *demandes* [presentadas por los Estados parte]. Sin embargo, el término utilizado en las versiones originales, en español y portugués, corresponde con mayor precisión al término francés *sollicitations* —*solicitudes* (en español) y *solicitações* (en portugués)—. Véanse *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 1992, 21.ª ed., t. I, p. 677 (*demanda*) y t. II, p. 1899 (*solicitud*); *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*, Río de Janeiro, Objetiva, 2001, p. 933 (*demanda*) y 2602 (*solicitação*); *Le Nouveau Petit Robert*, París, Le Robert, 2000, p. 651 (*demande*) y 2361 (*solicitation*). Una expresión idéntica había sido empleada en el texto de la decisión CMC 9/94 en ocasión de la creación de la CCM. Finalmente se mantuvo el término *reclamación*, empleado como título del anexo del POP (en la versión francesa *plainte*, pero *reclamación* en español y *reclamação* en portugués). Sin embargo, de acuerdo con los usos del contencioso internacional, parece que el término más adecuado sería *requête*, a semejanza del término empleado en el sistema de solución de controversias de la OMC y del procedimiento en el ámbito de la Corte Europea de Derechos Humanos.

⁵⁵⁴ Art. 3-B del anexo de la decisión CMC 9/94, en *BILA* n.º 14, pp. 325-327.

⁵⁵⁵ El Protocolo de Olivos no comporta ninguna referencia a la participación de la Comisión de Comercio del Mercosur en el sistema de solución de controversias. Pero es verdad que esta función no encuentra su origen en el Protocolo de Brasilia. Ya que las normas fundadoras de esta atribución no fueron objeto de ninguna derogación en Olivos, solo se puede deducir que la comisión conserva su competencia en la materia. Sin embargo, sería ampliamente preferible que una sistematización completa del proceso hubiese ocurrido en Olivos. Los Estados miembros perdieron la ocasión.

solución de controversias fue la de dotar a la CCM de una competencia explícita en la materia instaurando un procedimiento propio, aplicable a las reclamaciones que ella reciba.⁵⁵⁶ Los Estados miembros pueden así presentar reclamaciones a la Comisión (2).

Por otra parte, a pesar de no estar previsto en el PB, el mecanismo de consultas que funciona en el seno de la Comisión —otra innovación incorporada luego de Ouro Preto— constituye en la práctica una etapa importante en la tentativa de solucionar los conflictos en los límites de la estructura orgánica del Mercosur (1).

1. *Las consultas*

Una de las evoluciones significativas del papel de la Comisión de Comercio en la estructura institucional del Mercosur consiste en “considerar y pronunciarse sobre las consultas que presenten los Estados Parte a través de sus respectivas Secciones Nacionales”.⁵⁵⁷ El mecanismo de consulta, actualmente regido por la directiva CCM 17/99,⁵⁵⁸ funciona desde 1995.

Muchas veces comparado con la fase de consulta del sistema de solución de controversias de la Organización Mundial de Comercio,⁵⁵⁹ este procedimiento es considerado como el instrumento más eficaz del sistema del Mercosur.⁵⁶⁰

Las consultas dentro de la Comisión funcionan al mismo tiempo como un método de intercambio de informaciones entre los Estados miembros y como un marco de solución de controversias sobre las cuestiones comerciales. Así, este medio permitió encontrar una solución a las querellas suscitadas por las relaciones

⁵⁵⁶ Art. 21 del POP y Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del Mercosur, anexo al POP.

⁵⁵⁷ Art. 6.º VII del Reglamento Interno de la Comisión de Comercio del Mercosur (RCCM, directiva 5/96, o. cit.). En la decisión CMC 9/94 y en el art. 19 del POP, se encuentra, en lugar de las consultas, la referencia a las solicitudes de los Estados miembros relativas a la aplicación del arancel externo común y de los otros instrumentos de la política comercial común.

⁵⁵⁸ “Mecanismo de Consulta de la Comisión de Comercio del Mercosur”, disponible en <www.mercosul.org.uy>. Esta norma sustituye la directiva CCM 6/96, que, por su parte, deroga a la directiva CCM 13/95.

⁵⁵⁹ Art. 4.º del “Mémorandum d’accord concernant les règles et procédures régissant le règlement des différends” (mem. SRD/OMC), adoptado el 15 de abril de 1994. Véase el texto integral en <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dsu_f.htm>.

⁵⁶⁰ Nadia de Araújo, “Solução de controvérsias no Mercosul e a recente jurisprudência do STF”, en *Mercosul e Globalização*, San Pablo, LTr, 1999.

comerciales cotidianas entre los socios.⁵⁶¹ Pero un esfuerzo de comparación con la OMC debe tener en cuenta el hecho de que en Ginebra, cualquier pedido de consulta debe ser depositado por escrito y estar debidamente motivado, indicando las medidas estatales en cuestión y el fundamento jurídico de la reclamación.⁵⁶² Por lo tanto, se trata efectivamente de una reclamación, condición que no es impuesta en el ámbito de las consultas de la CCM, apta para acoger una simple duda.⁵⁶³

No existe un estudio sistemático, ni tampoco un informe accesible al público, en relación con estas consultas que son también protegidas por el principio de la confidencialidad. La lectura atenta de las actas de las reuniones de la Comisión de Comercio, en las partes accesibles al público, brinda una visión cuantitativa de las demandas, bastante reveladora de la importancia de dicho mecanismo. Efectivamente, éste obtuvo innegable éxito durante los primeros años de existencia: 128 procedimientos de consulta se emprendieron en 1995,⁵⁶⁴ 84 en 1996⁵⁶⁵ y 71 en 1997.⁵⁶⁶ Los últimos años revelan un cierto descenso de su número: 32 consultas en 1998,⁵⁶⁷ 39 en 1999,⁵⁶⁸ 54 en 2000⁵⁶⁹ y 42 en 2001.⁵⁷⁰ En total, a lo largo de siete años, se hicieron 450 consultas, cifra no desatendible en un proceso de integración entre los cuatro Estados miembros.

Figura de modo constante en el orden del día de las reuniones de la comisión el punto denominado “Consultas”.⁵⁷¹ El Estado que tiene una duda o que desea

⁵⁶¹ Sergio Abreu Bonilla, *Mercosur. Una década de integración*, Montevideo, FCU, 2000, pp. 67-68.

⁵⁶² Art. 4.4 *in fine*, mem. ORD/OMC.

⁵⁶³ Es preciso señalar que el interés en actuar es un tema controvertido del mecanismo de consulta de la OMC. El memorando no lo invoca explícitamente en lo que concierne al reclamante, al tiempo que exige de las terceras partes o de un miembro que quisiese unirse a las consultas un interés comercial sustancial. Véase Helène Ruiz Fabri, “Le règlement des différends a la l’OMC. La procédure et la jurisprudence”, en *Les notes bleues de Bercy*, n.º 186, del 1.º al 15 de julio de 2000, p. 3.

⁵⁶⁴ Mercosur/CCM IX/Acta 8/95, IX Reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur, Montevideo, 1.º de diciembre de 1995, disponible en www.mercosur.org.uy.

⁵⁶⁵ Mercosur/CCM XVIII/Acta 10/96, XVIII Reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur, Porto Alegre, 20 de noviembre de 1996.

⁵⁶⁶ Mercosur/CCM XXV/Acta 7/97, XXV Reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur, Montevideo, 10 de diciembre de 1997.

⁵⁶⁷ Mercosur/CCM XXXIII/Acta 8/98, XXXIII Reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur, Río de Janeiro, 4 de diciembre de 1998.

⁵⁶⁸ Mercosur/CCM XXXVIII/Acta 5/99, XXXVIII Reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur, Montevideo, 27 de octubre de 1999.

⁵⁶⁹ Mercosur/CCM XLVI/Acta 8/00, XLVI Reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur, Brasilia, 28 de noviembre de 2000.

⁵⁷⁰ Mercosur/CCM LIII/Acta 7/01, LIII Reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur, Montevideo, 30 de noviembre de 2001.

⁵⁷¹ Art. 2.º directiva CCM 17/99.

suscitar una controversia presenta, por escrito, el tema de la consulta, su objeto, su demanda y fundamento⁵⁷² y, según el caso, los documentos correspondientes.⁵⁷³ El objeto de esta consulta debe relacionarse con el ámbito de competencia de la Comisión. Por lo tanto, *a fortiori*, puede ser admitida cualquier cuestión relativa al arancel externo común y a la política comercial.⁵⁷⁴ La respuesta del Estado consultado debe ser presentada a más tardar en la segunda reunión ordinaria luego de la presentación de la consulta. En la hipótesis de que esta reunión no ocurra en los 60 días siguientes a la presentación, la respuesta debe ser enviada directamente a las secciones nacionales de la Comisión.⁵⁷⁵ Dicha respuesta debe referirse exclusivamente al tema de la consulta. Ninguna formalidad significativa es exigida.⁵⁷⁶

El mecanismo prevé la posibilidad de discutir el tema de la consulta a lo largo de una sesión plenaria, durante la cual los Estados miembros tienen la ocasión de expresar su opinión sobre el caso.⁵⁷⁷ La consulta se considera finalizada después de cuatro sesiones plenarias consecutivas, salvo que los Estados se pongan de acuerdo para proseguir el debate.⁵⁷⁸ En cada reunión de la Comisión, la Secretaría presenta una lista de consultas no concluidas e informa sobre su evolución.⁵⁷⁹

⁵⁷² El art. 2.º de la directiva 13/95 prevé, a semejanza del art. 4-4 mem. ORD-OMC, la presentación de un “fundamento jurídico”. Las modificaciones agregadas a esta directiva exigen apenas un simple fundamento, sin mayores precisiones.

⁵⁷³ Art. 3.º directiva CCM 17/99. Basta llenar el formulario “Nueva consulta”, que se encuentra anexo a esta directiva. En relación con las consultas en el seno de la OMC, aun dependiendo de negociaciones bilaterales, ellas son obligatoriamente “notificadas al Órgano de Solución de Controversias y a los consejos y comités permanentes por el miembro que pide la apertura de las consultas” (art. 4.4 mem. ORD/OMC).

⁵⁷⁴ Art. 1.º directiva CCM 17/99. En el marco de la OMC, el campo cubierto por este mecanismo parece más amplio, pues se trata de “situaciones en las cuales un miembro considere que cualesquiera ventajas resultantes para él directa o indirectamente de los acuerdos abarcados se hallan menoscabadas por medidas adoptadas por otro miembro” (art. 3.3 mem. ORD/OMC).

⁵⁷⁵ Art. 6 directiva CCM 17/99.

⁵⁷⁶ El formulario “Respuesta”, anexo a la misma directiva, prevé simplemente la identificación del documento, la referencia al tema de consulta y las rúbricas “Respuesta del Estado parte” y “Documentación anexa”.

⁵⁷⁷ Art. 3.º directiva CCM 17/99. Esta discusión corresponde, en el orden del día, a la rúbrica “Consultas en sesión plenaria” (art. 2.º). Esta posibilidad no existe en el ámbito de las consultas de la OMC, donde el carácter bilateral es siempre preservado. Sin embargo, el texto de la directiva del Mercosur no deja claro si los Estados que participan de la discusión en sesión plenaria son las partes en litigio o las partes del bloque. No existen elementos suficientes para afirmar sí, a falta de una interpretación literal provechosa, se debe hacer una interpretación restrictiva —y considerar que la palabra sólo debe ser concedida a las personas involucradas en la controversia— o amplia, teniendo en cuenta el hecho de que en sesión plenaria será difícil justificar una recusa de la palabra a un Estado miembro del bloque, alcanzado, en principio, por todas las cuestiones relativas a la política comercial.

⁵⁷⁸ Art. 8 directiva CCM 17/99.

⁵⁷⁹ Art. 10 directiva CCM 17/99

La consulta también termina cuando el Estado consultante considera la respuesta como satisfactoria, cuando el objeto de la cuestión ya no es actual, cuando la respuesta del Estado consultado corrobora la existencia de una controversia cuyas posibilidades de resolución no existen en el ámbito de la consulta.⁵⁸⁰

El recurso al mecanismo de consultas en la Comisión no impide que un Estado miembro recurra, en cualquier momento, a los procedimientos previstos por el PB. Pero tal actitud implica el archivo automático de la consulta.⁵⁸¹

Desde el punto de vista cualitativo, es prácticamente imposible evaluar el grado de eficacia de este procedimiento. Apenas se pueden confrontar dos evidencias.

En primer lugar, considerando los laudos arbitrales ya pronunciados —cerca de una decena—, se puede suponer que las 450 consultas alcanzaron en su gran mayoría resultados satisfactorios, lo que permitió evitar el recurso al procedimiento del PB y sus últimas consecuencias.⁵⁸²

Sin embargo, teniendo en cuenta la duración media de los procedimientos y la aparente repetición de consultas sobre el mismo tema, se constata que ellas no son conducidas con tanto cuidado como sería deseable. Por ejemplo, en el año 2001, dos consultas iniciadas en el comienzo del 2000 continuaban sin solución, mientras que 20 de las 42 consultas iniciadas se extendieron a lo largo del 2002 sin ninguna solución.⁵⁸³ En efecto, más de un cuarto de las consultas ocurridas se

⁵⁸⁰ Art. 7 directiva CCM 17/99. En la última hipótesis, el procedimiento es finalizado bajo la rúbrica “Consulta insatisfactoria”. En la OMC, “si las consultas no resultan en una solución de la controversia en los 60 días siguientes a la fecha de la recepción de la demanda de consulta, la parte quejosa podrá pedir el establecimiento de un grupo especial” (art. 4.4 mem. ORD/OMC). Este grupo especial de la OMC guarda mayor similitud con los *grupos de expertos* designados por el GMC, o aun con los *tribunales arbitrales ad hoc*, que con los *comités técnicos* designados por la comisión.

⁵⁸¹ Art. 11 directiva CCM 17/99.

⁵⁸² Aunque ello no sea mencionado en el informe sobre las etapas precedentes a cada proceso arbitral, al menos tres consultas de la comisión se encuentran en el origen del segundo laudo arbitral (cons. n.º 24/96. Maíz. Stocks públicos y garantías de precios mínimos, Argentina contra Brasil, Mercosur/CMC XXII/Acta 004/96, disponible en <www.mercosur.org.uy>; cons. n.º 48/97. Solicitud de no aplicación a los Estados parte del PROEX, y cons. n.º 49/9797. Solicitud de no aplicación a las exportaciones destinadas a los Estados parte de la Portaria del Ministério da Fazenda n.º 129/95, Mercosur/CMC XXIII/Acta 005/97). Por lo menos una consulta originó también el cuarto laudo arbitral (cons. n.º 4/98. Carne de pollo: dificultades en las exportaciones a la Argentina, Brasil en relación con Argentina, Mercosur/CMC XXVI/Acta 01/98). Es desconocido el número exacto de consultas. En razón de la confidencialidad, sólo se tiene acceso al título de la consulta. Su contenido es muchas veces difícil de precisar pues cada demanda puede tener consecuencias sobre otras materias más allá de las que se desprenden de su título.

⁵⁸³ En cuanto al año 2000, se trata de la consulta 13/00 hecha por Brasil en relación con Uruguay, referente a las subvenciones para la exportación de lana, y de la consulta 25/00 hecha por Paraguay en relación con la Argentina, relativa a los certificados de origen. En el año 2001, de las 20 consultas no resueltas, nueve

concentra en 1995 (128 sobre 450 consultas), que fue el primer año de funcionamiento del mecanismo.

En realidad, la eficacia del mecanismo reside en el hecho de que ofrece un poderoso marco de reconocimiento mutuo. Efectivamente, las dudas dan origen a la mayoría de las cuestiones presentadas, pues una controversia no es obligatoria para iniciar el mecanismo. Las consultas constituyen innegablemente una forma privilegiada de hacer que un Estado miembro entienda pacíficamente que no está conforme a determinada norma. Sin embargo, sobre el papel que las consultas ejercen como verdadera forma de solución de controversias, un juicio diverso se impone.

Así, entre los procedimientos alternativos o posteriores a la consulta, existe la reclamación. Siendo el segundo procedimiento desarrollado en el ámbito de la Comisión, configura un mecanismo mucho más técnico, en el cual la demanda del Estado asume claramente las características de una controversia, sin que sea admisible en esta etapa la simple duda.

2. *Las reclamaciones*

El Estado reclamante debe, con un plazo mínimo de una semana de anticipación,⁵⁸⁴ presentar su reclamación a la Presidencia en ejercicio de la Comisión, la cual tomará las medidas necesarias para que la cuestión sea incluida en el orden del día de la reunión siguiente del órgano.⁵⁸⁵ Cuando de esta reunión no resulta ninguna decisión, la Comisión transmite directamente el *dossier* a un comité técnico.⁵⁸⁶

Los comités técnicos constituidos por la Comisión no están dotados de poder de decisión: ellos simplemente formulan los pareceres técnicos solicitados por la Comisión.⁵⁸⁷ Forman parte de estos comités técnicos personas indicadas por los Estados miembros, de acuerdo con las listas presentadas por las secciones nacionales

fueron solicitadas por Brasil en relación con Argentina y seis fueron de tres socios en relación con Brasil (Mercosur/CCM LIII/Acta 7/01..., o. cit.)

⁵⁸⁴ Art. 2.º del anexo del POP.

⁵⁸⁵ Art. 8, letra e, RCCM.

⁵⁸⁶ Art. 2.º *in fine* anexo del POP.

⁵⁸⁷ Art. 3.º anexo del POP y art. 17 RCCM.

de la Comisión.⁵⁸⁸ Los comités pueden recurrir a especialistas y consultar a representantes del sector privado.⁵⁸⁹

Los pareceres presentados por los comités son el resultado del consenso alcanzado por sus miembros.⁵⁹⁰ Ellos deben ser presentados en un plazo de 30 días.⁵⁹¹ Cuando no es posible obtener el consenso, las diferentes conclusiones de los especialistas, debidamente justificadas, deben ser enviadas a la Comisión.⁵⁹² Cuando la Comisión decide sobre una reclamación, ella debe tener en cuenta, sea el parecer consensual, sean las conclusiones aisladas provenientes del comité técnico.⁵⁹³

La Comisión debe así apreciar la cuestión en la primera reunión ordinaria siguiente al recibimiento del parecer o de las conclusiones del comité, o en una reunión especialmente convocada para ese fin.⁵⁹⁴ Si la Comisión llega a un consenso sobre la admisibilidad de la reclamación, debe indicar al Estado acusado las medidas que debe adoptar y fijar un plazo razonable para la aplicación de éstas.⁵⁹⁵

En caso contrario, no obtenido el consenso o si el Estado requerido no toma las medidas indicadas por la Comisión, debe transmitir el *dossier* al Grupo Mercado Común.⁵⁹⁶ De las seis primeras sentencias arbitrales producidas en el ámbito del PB, dos tuvieron su origen en una reclamación llevada a la Comisión.⁵⁹⁷

Por consiguiente, la Comisión de Comercio fue encargada de una función en el sistema de solución de controversias justamente porque ella es responsable por el control de la política comercial común y del arancel externo común. Sin embargo,

⁵⁸⁸ La solución de controversias no es la única tarea que ejercen los comités técnicos de la comisión. Existe una estructura permanente de siete comités técnicos que desarrollan actividades periciales. Sobre la función y las actividades de cada comité, así como sobre las listas de miembros de los comités, véase <www.mercosur.org.uy>.

⁵⁸⁹ Art. 18 RCCM.

⁵⁹⁰ Es la razón por la cual el POP refiere a un *dictamen conjunto* (art. 3.º del anexo) —en portugués, *parecer conjunto*— para designar la posición del comité técnico.

⁵⁹¹ Art. 3.º del anexo del POP.

⁵⁹² Art. 19 RCCM.

⁵⁹³ Art. 3.º *in fine* del anexo del POP.

⁵⁹⁴ Art. 4.º del anexo del POP. Una reunión extraordinaria sólo puede ser convocada con la concordancia de todos los Estados miembros, observado un plazo mínimo de siete días útiles de antecedencia (art. 10 RCCM).

⁵⁹⁵ Art. 6.º del anexo del POP.

⁵⁹⁶ Art. 5.º anexo POP.

⁵⁹⁷ Se trata de las dos primeras sentencias arbitrales. El primer caso, relativo al sistema de comercio exterior brasilero (SISCOMEX), tuvo inicio en una reclamación de la Argentina, presentada en la XXVIII reunión de la comisión, el 24 de abril de 1998; cf. Mercosur/CCMXXVIII/Acta n.º 03/98. El segundo caso, relativo a la exportación de carne de cerdo, tuvo origen en una reclamación presentada por la Argentina contra Brasil, en la XXII reunión de la comisión, del 20 de agosto de 1997; cf. Mercosur/CCMXXII/Acta n.º 04/97.

para ello, no precisó estar dotada de competencias jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales. Es apenas en los límites de sus atribuciones y de sus medios que contribuye para la solución de las desavenencias y diferendos dentro del bloque.

Aunque el GMC ocupa un lugar destacado en la estructura institucional del bloque, gracias a la “función ejecutiva” que le fue atribuida por los tratados constitutivos y a los medios de los cuales fue correlativa y proporcionalmente dotado, su intervención en el ámbito del PB no presenta características muy diferentes de las de la comisión.

B. LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL SENO DEL GRUPO

El GMC puede ser llamado a resolver una controversia, sea por la Comisión como continuación del proceso descrito anteriormente, sea directamente por un Estado miembro al que las negociaciones directas no pudieron satisfacer.⁵⁹⁸

Efectivamente, cuando la controversia es levantada por un Estado miembro directamente ante el Grupo, sin apreciación previa de la Comisión, las negociaciones diplomáticas constituyen la primera fase del procedimiento. Dos breves artículos componen el segundo capítulo del PB, dedicado exclusivamente a las “negociaciones directas” entre las partes en litigio.

Las negociaciones son consideradas condición previa y necesaria para desencadenar el sistema.⁵⁹⁹ Ellas son conducidas por los coordinadores de las secciones nacionales del GMC de los Estados implicados en la controversia⁶⁰⁰ y no deben durar más de 15 días,⁶⁰¹ contados desde la fecha en que una de las partes suscitó la

⁵⁹⁸ Art. 4.1 PB.

⁵⁹⁹ Art. 2.º PB. Ellas dieron lugar a las decisiones arbitrales relativas a los textiles y a los pollos. Véase Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre la Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre Productos Textiles (res. 861/99), del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, ítem III A, y Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre la Controversia entre la República Federativa del Brasil y la República Argentina sobre “Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil” (res. 574/2000), del Ministerio de Economía de la República Argentina, ítem 96.

⁶⁰⁰ Precisión añadida por el art. 2.º del reglamento del Protocolo de Brasilia (RPB). El artículo 3.1 PB podría inducir a la conclusión de que el GMC es informado de las negociaciones entre los Estados por la Secretaría Administrativa. Véase la interpretación de Jorge Otermin, o. cit., p. 53. El RPB, sin embargo, no confirma esta interpretación, disponiendo claramente que las negociaciones ocurran directamente entre las secciones nacionales del GMC y reconociendo una función a la Secretaría apenas en la fase arbitral del procedimiento, de hecho muy importante.

⁶⁰¹ Según el artículo 39 RPB, todos los plazos previstos por el PB y por el RPB son contados sin interrupción y sin compensación de feriados.

controversia,⁶⁰² salvo que las partes se pongan de acuerdo sobre un período de negociación más largo.⁶⁰³ En la práctica, las negociaciones directas en el marco del Grupo son siempre precedidas por negociaciones bilaterales, muchas veces informales, entre los gobiernos implicados en la disputa.⁶⁰⁴

En caso de fracasar las negociaciones directas, el Estado reclamante puede someter la controversia a la apreciación del GMC⁶⁰⁵ en una reunión ordinaria o extraordinaria, con la condición de haber presentado a la Presidencia, por lo menos 10 días antes de la reunión, una reclamación escrita, acompañada de los documentos necesarios para que la cuestión sea incluida en el orden del día.⁶⁰⁶

A fin de apreciar los hechos litigiosos, el GMC puede recurrir a la ayuda de un grupo de especialistas escogidos por él para cada caso.⁶⁰⁷ Este grupo está

⁶⁰² El artículo 3.º RPB aclara que la controversia es suscitada con base en una comunicación del Estado quejoso, dirigida a la otra u otras partes de la controversia a través de las secciones nacionales del GMC. Aun siendo libre la forma de esta comunicación, de acuerdo con el artículo 40 RPB, ella debe ser efectuada a través de medios confiables, y el Estado reclamante debe obtener una confirmación de su recibimiento.

⁶⁰³ Art. 3.2 PB. El Protocolo de Olivos dedica dos artículos a las negociaciones directas (arts. 4.º y 5.º), en los cuales retoma casi literalmente las disposiciones del PB (la frase “la fecha en que uno de los Estados parte planteó la controversia” fue sustituida por “la fecha en que una de ellas le comunicó a la otra la decisión de iniciar la controversia”, arts. 3-2 del PB y 3-1 del Protocolo de Olivos). Este Protocolo, una vez en vigor, deroga tanto al PB como al RPB (art. 55-1). Como el texto de Olivos no prevé el mantenimiento del RPB, una nueva reglamentación debe ser adoptada en los 60 días posteriores a la entrada en vigor de este protocolo (art. 47). Sin embargo, las controversias suscitadas bajo la autoridad del PB y del RPB permanecerán regidas por estos textos a lo largo del proceso (art. 55-2).

⁶⁰⁴ El embajador de Brasil en París, Marcos Azambuja, reconoció que innumerables veces, desde 1995, los desacuerdos entre Brasil y Argentina fueron resueltos por teléfono entre los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Carlos Menem. Con Fernando de la Rúa en el poder, las disputas serían entonces regidas “entre Fernandos” (notas del curso del 8 de diciembre de 1999, Cátedra Mercosur del Instituto de Estudios Políticos de París). Según Jorge Reyes, ex director de la Secretaría Administrativa del Mercosur, “tampoco debemos olvidar la solución de algunos temas en la competencia de los presidentes de los Estados miembros (práctica, a nuestro modo de ver, inconveniente pero sin embargo efectiva en el Mercosur)” (“Evaluación de los mecanismos de solución de controversias en el Mercosur”, en *RDM*, n.º 4, agosto de 2000, pp. 139-163 [140]).

⁶⁰⁵ Es lo que José Gabriel Assis de Almeida llamó “actividad de mediación” del GMC. Véase *Mercosul. Manual de direito da integração*, Río de Janeiro, Lumen Juris, 2001, p. 131. El Protocolo de Olivos opera un cambio importante en este procedimiento. En el ámbito de una controversia suscitada por un Estado miembro, la invocación del Grupo ya no es condición previa para la constitución de un tribunal arbitral, tal como lo era según el art. 7.º PB. De este modo, según el art. 6-1 del Protocolo de Olivos, cualquiera de las partes involucradas en la controversia puede dar inicio directamente a un proceso arbitral luego del fracaso parcial o total de las negociaciones directas, que continúan siendo la primera etapa del sistema y la condición previa para el paso a las etapas siguientes. El proceso dentro del GMC es expresamente definido como “facultativo” (de acuerdo con el título del art. 6.º), y las partes están obligadas a ponerse de acuerdo para que el Grupo sea consultado (art. 6-2). Pero por otra parte, para los particulares, la invocación del GMC continúa siendo obligatoria (art. 41).

⁶⁰⁶ Art. 4.1 y 4.3 RPB. Una reunión extraordinaria puede ser convocada cuando la siguiente reunión ordinaria no estuviera prevista en los 45 días que siguen a la presentación de la reclamación escrita (art. 4.2 RPB).

⁶⁰⁷ Art. 4.2 PB.

compuesto por tres miembros designados por consenso por el GMC o, a falta de acuerdo sobre uno o más expertos, éstos serán elegidos por el voto de los Estados parte entre los integrantes de una lista de veinticuatro (24) expertos.⁶⁰⁸ En principio, un ciudadano del Estado requerido no puede ser elegido como especialista.⁶⁰⁹ Los costos de esta pericia son divididos en partes iguales por los Estados envueltos en la controversia, o conforme a la proporción fijada por el GMC.⁶¹⁰

En el momento de su designación, los especialistas suscriben una declaración mediante la cual se comprometen actuar con “independencia técnica, rectitud e imparcialidad”, y se establece que les queda prohibido aceptar sugerencias u órdenes de terceros, así como recibir remuneración por sus servicios mas allá de la prevista por el PB.⁶¹¹

Cuando el GMC recurre a un grupo de especialistas, debe determinar el contenido de su mandato y el plazo que deberá ser respetado⁶¹² para la entrega de su parecer o, ante la ausencia de consenso entre los técnicos, la entrega de sus conclusiones individuales.⁶¹³ En la medida en que ese parecer se sitúa apenas en la etapa de recibimiento de la reclamación, cualquier Estado miembro puede solicitar la adopción de medidas correctivas o la anulación de medidas litigiosas contra el Estado requerido.⁶¹⁴ Para que una decisión sea favorable al recibimiento de la

⁶⁰⁸ Art. 30.1 PB. Esta lista se constituye a partir de la indicación, por cada Estado miembro, de seis personas que gocen de competencia reconocida en las materias que pueden ser objeto de una controversia (art. 30-2 PB). Para el texto integral de la lista, véase <www.mercosur.org.uy>. Cada Estado miembro puede modificar en cualquier momento la lista de árbitros que suministró a la Secretaría. Sin embargo, en el momento en que una controversia es sometida al GMC, los Estados ya no pueden modificarla (art. 13 RPB). En el sistema de solución de controversias de la OMC, los “grupos especiales” también son, en principio, de tres personas (excepcionalmente cinco, art. 8-5 mem. OSD/OMC), designadas por la Secretaría o, en caso de desacuerdo, por el director general de la OMC (art.8-6 y 8-7 mem.).

⁶⁰⁹ Art. 30.1 *in fine* PB. El mismo principio se aplica a los grupos especiales de la OMC (art. 8.3 mem. OSD/OMC).

⁶¹⁰ Art. 4.3 PB. En la OMC, los gastos de personas llamadas a participar de los grupos especiales son soportados por el presupuesto de la organización; cf. art. 8-11 mem. OSD/OMC.

⁶¹¹ Art. 7.º RPB. En relación con la composición de los grupos especiales de la OMC, los miembros deben ser elegidos de un modo que garantice su independencia (art. 8-2 mem. OSD/OMC). Los Estados miembros de la OMC no deben darles instrucciones ni buscar influenciarlos (art. 8-9 mem. OSD/OMC).

⁶¹² Art. 5.º RPB. En la OMC, los “grupos especiales” designados bajo los auspicios de los órganos de solución de controversias reciben, en principio, un “mandato tipo” bastante general, previsto por el artículo 7.1 del memorando.

⁶¹³ Art. 6.º RPB. Se trata del mismo principio aplicado a los comités técnicos designados en el ámbito de la solución de controversias por la Comisión.

⁶¹⁴ Art. 32 PB.

reclamación, el parecer debe ser unánime.⁶¹⁵ De este modo, si los especialistas no llegaren al consenso, sus diferentes conclusiones serán enviadas al GMC pero éste dará inmediatamente fin al proceso.⁶¹⁶ *A fortiori*, el proceso será igualmente concluido⁶¹⁷ si el parecer del grupo recomienda el rechazo de la reclamación.

Cuando el parecer el grupo de especialistas fuere favorable a la demanda, se deduce de la lectura del texto del PB que se opera automáticamente la adopción de éste.⁶¹⁸ Si el Estado requerido no se conforma a la demanda del Estado reclamante dentro de los quince días siguientes a la entrega del parecer al GMC, el Estado quejoso podrá recurrir directamente al procedimiento arbitral.⁶¹⁹

Independientemente de la convocatoria de un grupo de especialistas, las secciones nacionales del GMC deben hacer todo el esfuerzo necesario para formular propuestas que puedan contribuir a solucionar la controversia.⁶²⁰ El GMC, sin embargo, se limita a hacer recomendaciones a los Estados miembros, que pueden seguir tales recomendaciones y poner fin a la disputa, o ignorarlas.⁶²¹ En caso de que la controversia no se resuelva dentro del GMC, cualquier Estado involucrado puede recurrir al procedimiento arbitral.⁶²² La duración total de las discusiones relativas a un caso en el seno del GMC no puede exceder los 30 días.⁶²³

Así como el procedimiento de solución de controversias puede ser iniciado en el ámbito de las instituciones por un Estado miembro, los particulares también pueden formular reclamaciones. Más allá de algunas diferencias formales en cuanto

⁶¹⁵ Art. 35 RPB.

⁶¹⁶ Art. 37 RPB.

⁶¹⁷ Art. 36 RPB (*a minori ad maius*).

⁶¹⁸ El art. 32 PB dispone: "El grupo de expertos elevará su dictamen al Grupo Mercado Común. Si en ese dictamen se verificare la procedencia del reclamo formulado en contra de un Estado parte, cualquier otro Estado parte podrá requerirle la adopción de medidas correctivas o la anulación de las medidas cuestionadas".

⁶¹⁹ Art. 32 *in fine* del PB.

⁶²⁰ Art. 8.º RPB.

⁶²¹ Art. 5.º PB, arts. 6.º y 7.º del anexo al POP. Ello difiere del sistema de solución de controversias de la OMC, en el cual el no respeto a las recomendaciones del grupo especial o del órgano de recurso por la parte involucrada justifica el pedido de compensaciones y la suspensión de concesiones, inclusive la posibilidad de adoptar "retorciones cruzadas", véase Thiébaud Flory, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, Bruselas, Bruylant, 1999, § 51 y art. 22 del memorando.

⁶²² Art. 7.º PB. Sobre el procedimiento arbitral, véanse p. XX y ss.

⁶²³ Art. 6.º PB. Este plazo no es realista, ya que coincide con el plazo de 30 días concedido al grupo de especialistas para pronunciarse, conforme el art. 29.2 PB. Pero éste también es el plazo previsto por el anexo del POP para que el GMC se pronuncie, en carácter de recurso, sobre los *dossiers* que le son enviados por la Comisión (art. 5 *in fine*).

al procedimiento que se acaba de describir, el caso de un particular exige un examen más atento de las condiciones de admisibilidad de la demanda.

II. El procedimiento iniciado por un particular

Para formular una reclamación fundada en el PB, un particular debe dirigirse a la Sección Nacional del GMC o de la CCM⁶²⁴ del Estado donde tiene su residencia habitual o la sede de sus negocios.⁶²⁵ Ni bien la reclamación es recibida, el Estado en cuestión dará continuidad al proceso como *dominus litis*.⁶²⁶ Luego, desprovisto de acceso directo al sistema autónomo de solución de controversias del Mercosur, el particular sólo puede invocarlo a través del Estado donde reside o tiene la sede de sus negocios.⁶²⁷

Después del análisis de las condiciones de admisibilidad de la demanda de un particular por las secciones nacionales (A), será tratado el proceso de apreciación de la demanda por las instituciones del Mercosur (B).

A. LA ADMISIÓN DE LA RECLAMACIÓN POR LAS SECCIONES NACIONALES

Las secciones nacionales de GMC deben verificar si la demanda de un particular merece ser examinada a fondo.⁶²⁸ La reclamación debe ser formulada por escrito, en términos claros y precisos, de acuerdo con cuatro requisitos de admisibilidad:

⁶²⁴ Art. 26 PB y art. 21 *caput* POP.

⁶²⁵ Art. 26-1 PB. En la OMC, los particulares no tienen acceso directo al procedimiento de solución de controversias. Sin embargo, los actores económicos y los grupos de presión nacionales ejercen un papel primordial, a pesar del “filtraje” efectuado por los Estados.

⁶²⁶ En este sentido, Baptista considera: “en la medida en que la reclamación de los particulares es transmitida por la sección nacional, queda sobreentendido que es el Estado involucrado el que se presenta como parte en el litigio, si la reclamación fuera acogida” (*Le Mercosul...*, o. cit., pp. 167-168).

⁶²⁷ Esta característica del PB va en contra de la lenta, aunque progresiva, evolución del conjunto del derecho internacional: “ya no cabe ninguna duda, el individuo se tornó totalmente, de la misma manera que el Estado, sujeto directo del derecho internacional” (Francis Satchivi, *Les sujets de droit. Contribution à l'étude de la reconnaissance de l'individu comme sujet direct du droit international*, París, l'Harmattan, 1999, p. 567).

⁶²⁸ Art. 26-2 PB y art. 24 RPB. Las reglas del Mercosur no traen precisiones sobre las condiciones de admisibilidad de la demanda de un particular por las secciones nacionales de la Comisión del Comercio. Parece lógico exigir de su parte, por analogía, el respeto a las condiciones específicas de admisibilidad impuestas por las secciones del Grupo (art. 24 RPB).

- a. la indicación de las medidas legales o administrativas que configurarían la violación alegada;⁶²⁹
- b. la determinación de la existencia de perjuicio o amenaza de perjuicio;⁶³⁰
- c. la presentación de los fundamentos jurídicos en que se fundan;⁶³¹
- d. la indicación de los elementos de prueba presentados.⁶³²

Cabe entonces preguntarse si tal examen de admisibilidad corresponde al ejercicio de un poder discrecional de cada sección nacional o si, por el contrario, se trata de un acto vinculado.⁶³³ Algunos autores consideran que dos razones excluyen cualquier posibilidad de “apreciación política de oportunidad” de la reclamación por las secciones nacionales.⁶³⁴

En primer lugar, la existencia en el derecho internacional de la institución de la *protección diplomática* tornaría inútil la inserción, en los tratados del Mercosur, de normas relativas a los particulares, especialmente los artículos 25 a 27 del PB. Ello significa que un Estado miembro podría endosar la reclamación de un particular con fundamento exclusivo en la protección diplomática.⁶³⁵ Nótese que uno de los principios de interpretación del derecho consiste justamente en presumir que el

⁶²⁹ Art. 24-*a* RPB y art. 25 PB.

⁶³⁰ Art. 24-*b* RPB y art. 26-2 PB.

⁶³¹ Art. 24-*c* RPB y art. 25 PB.

⁶³² Art. 24-*d* RPB y art. 26-2 PB.

⁶³³ De acuerdo con una distinción clásica, el ejercicio de un poder vinculado estaría sometido, en todos sus elementos, al control de legalidad. Ya el poder discrecional sería ejercido dentro de un margen que permite la libre apreciación de la conveniencia y de la oportunidad de un acto, escapando, en parte, al control jurisdiccional. Con relación al derecho comunitario, “en la práctica, el campo discrecional tiene un carácter residual con relación al ámbito de los poderes vinculados. Los poderes discrecionales constituyen esencialmente la libertad de acción que subsiste luego que el respeto al tratado y a los principios generales del derecho fueren constatados” (Bastiaan van der Esch, *Pouvoirs discrétionnaires de l'Exécutif européen et contrôle juridictionnel*, París, Dalloz-Kluwer, 1968, p. 72).

⁶³⁴ Véase Luiz Olavo Baptista, “Solução de divergências no Mercosul”, en *Mercosul, seus efeitos...*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, pp. 157-186 (174).

⁶³⁵ De hecho, este principio es una “especie de desvío que orienta el debate contencioso del plano interno al plano internacional y transforma la relación original *individuo perjudicado - Estado responsable* en la relación *Estado reclamante - Estado responsable*”. De este modo, “a) El Estado perjudicado puede renunciar al ejercicio de su derecho de solicitar una reparación o conformarse con cualquier reparación que sea; b) Si el gobierno perjudicado actúa, goza de un poder discrecional en cuanto a la época y a la manera de recurrir a la instancia; c) El Estado reclamante es libre para *disponer*, por tratado o de otra manera, de las reclamaciones de sus ciudadanos; puede abandonarlas o comprometerse con ellas en la medida en que las juzgue útiles al interés general; d) Finalmente, cuando recibe una indemnización, el Estado perjudicado es libre para utilizarla y dividirla entre sus ciudadanos como desee, de acuerdo con un proceso en el cual apenas él es juez” (Charles Rousseau, *Droit International Public*, París, Sirey, 1953, p. 368).

legislador no prevé disposiciones inútilmente. De este modo, si el *legislador mercosureño* quisiese conceder al Estado el simple poder discrecional de endosar la demanda de un ciudadano, no habría reglamentado el acceso de particulares al sistema de solución de controversias del Mercosur.⁶³⁶

En segundo lugar, de acuerdo con la interpretación combinada de los artículos 26-2 y 27 del PB, una sección nacional sólo podría rechazar una reclamación si el particular no presentase pruebas que permitiesen verificar, tanto la existencia de una violación de las normas del Mercosur, como la materialidad de un perjuicio o riesgo de perjuicio. La inadmisibilidad de una reclamación sólo sería entonces pronunciada en caso de insuficiencia de pruebas.⁶³⁷

El análisis de estos dos argumentos revela la naturaleza de esta decisión de admisibilidad. Antes que nada y de manera general, no se puede ignorar el contenido político inherente a cualquier decisión jurídica.⁶³⁸ En este caso en especial, el examen de posibilidad de acogimiento de una reclamación por las secciones nacionales posee doble connotación, que, si no es jurídica y política, al menos *no es exclusivamente jurídica*.

En primer lugar, los miembros de las secciones nacionales son funcionarios del Estado, diplomáticos de carrera, desprovistos de una formación jurídica, o con una formación jurídica general. Además, representan legítimamente los intereses de sus países. No es cierto entonces que puedan ofrecer todas las garantías de independencia o pericia técnica que permitan evaluar correctamente las pruebas presentadas por los particulares.⁶³⁹ Sólo les resta considerar la reclamación bajo el prisma de la oportunidad, aun teniendo en cuenta las normas del Mercosur.⁶⁴⁰

⁶³⁶ Baptista, o. cit., p. 174.

⁶³⁷ *Ibidem*, p. 175.

⁶³⁸ “La neutralidad política del intérprete sólo existe en los libros y en el discurso jurídico. En el discurso del derecho, ella se desvanece siempre. Cualquier decisión jurídica, en cuanto *jurídica*, es *política*: negarlo equivale a exaltar la máxima *fiat justitia pereat mundus*” (Eros Roberto Grau, *La doppia destrutturazione del diritto. Una teoria brasiliana sull'interpretazione*, Milán, Unicopli, 1996, p. 92).

⁶³⁹ Razón por la cual una eventual comparación entre el sistema de solución de controversias del Mercosur y el contencioso en la Comisión Europea sería, más que temerario, estéril. Los comisarios deben ofrecer todas las garantías de independencia (art. 213-1 TAs). Además, las secciones nacionales no son órganos comunitarios, sino una especie de brazo enteramente nacional de las instituciones comunes.

⁶⁴⁰ Es preciso agregar que aun el poder discrecional ejercido por una jurisdicción debería siempre tener como parámetro a la *ley*, en el sentido amplio del término. “Lo que fue llamado *poder discrecional judicial* es apenas la facultad de crear la norma jurídica, ejercida por el intérprete auténtico cuando formula un *juicio de legalidad* (y no de *oportunidad*). La distinción entre estos dos tipos de juicio reside en el hecho de que el *juicio de oportunidad* implica una elección entre *indiferentes jurídicos*, realizada de manera subjetiva por el intérprete;

Con relación al primer argumento, se pueden aún emitir serias reservas en cuanto a la evocación del principio de la protección diplomática como elemento de interpretación del PB. En el ámbito de este principio, un Estado sólo puede endosar una reclamación cuando el individuo compruebe una nacionalidad efectiva y continua.⁶⁴¹

Nótese que, en el ámbito del sistema del Mercosur, lo que justifica la legitimidad activa del Estado no es la nacionalidad del individuo perjudicado, sino su residencia habitual o la sede de sus negocios.⁶⁴²

Además, de modo contrario a la protección diplomática, el PB no exige como condición para el endoso el agotamiento, por parte del particular, de las vías de recurso en el seno del Estado reclamado.⁶⁴³ El PB también le permite participar del proceso e influir la acción emprendida por el Estado,⁶⁴⁴ al tiempo que el endoso es una cuestión que concierne exclusivamente a dos soberanías implicadas.⁶⁴⁵

el *juicio de legalidad* es una acción, aunque ésta se desarrolle en el ámbito de la *prudentia* del intérprete auténtico, vinculado al texto. Y ya que ella no actúa bajo el mismo plano lógico, de modo que no se oponen la legalidad y el poder discrecional, lo último se torna una *técnica de legalidad*" (Eros Grau, o. cit., p. 93).

⁶⁴¹ "A menos que un tratado dispense al demandante de ello (véanse principalmente las convenciones relativas a los derechos humanos, que abren un poder de reclamación a cualquier Estado parte), el lazo de nacionalidad es siempre exigido. Sólo deja de serlo, de modo excepcional y sin que podamos con seguridad precisar hasta qué punto, si existieren lazos casi tan fuertes (agentes extranjeros con cargos diplomáticos, miembros extranjeros de la tripulación de un navío con bandera del Estado reclamante), o cuando, con el consentimiento del acusado, un tercer Estado represente los intereses del Estado nacional (ausencia o ruptura de las relaciones diplomáticas, situación beligerante, etc.). De ello resulta que los residentes, incluso los permanentes, los apátridas y todas las otras personas, por más fuertes que sean sus lazos personales o territoriales con un Estado, no pueden normalmente valerse de su protección ante la ausencia de un lazo de nacionalidad" (Jean Combacou y Serge Sur, *Droit international public*, París, Montchrestien, 1997, 3.^a ed., p. 532). Lo mismo sucede con las personas jurídicas, aunque la atribución de una nacionalidad sea, en la práctica, más compleja —con preponderancia de los criterios de la sede de la sociedad (en los países de tradición romano-germánica), del lugar del registro (países de *common law*) y del control de la sociedad involucrada (principalmente en materia de inversiones extranjeras). Véase Dominique Carreau, *Droit international*, París, Pedone, 1997, pp. 337-338.

⁶⁴² Art. 26-1 PB.

⁶⁴³ A menos que no existan recursos en un país, es cierto que "antes de poder ejercer su protección diplomática, el Estado reclamante debe asegurarse de que su nacional perjudicado haya agotado todas las vías de recurso no contenciosas o contenciosas existentes contra el tercer Estado, autor del daño, y que forman parte de la organización del ordenamiento interno de ese país" (Dominique Carreau, o. cit., p. 451).

⁶⁴⁴ Aun tratándose de una participación mínima, véase la continuación del procedimiento.

⁶⁴⁵ Según el principio de la protección diplomática, "el ciudadano perjudicado no participa del proceso (ni en la instancia arbitral ni en la jurisdiccional, si ella existiera) y no puede ejercer jurídicamente una influencia sobre la acción emprendida por su Estado, que endosó su reclamación" (Jean Touscoz, *Droit international*, París, PUF, 1993, p. 395).

En estas condiciones, las reglas del PB exceden ampliamente el alcance del principio de la protección diplomática. De este modo, aunque un poder discrecional sea reconocido a las secciones nacionales, el texto del PB preserva todo su interés.

El principio de la protección diplomática, expresión de la soberanía estatal en esencia regido por el derecho internacional, es difícilmente aplicable en el ámbito de un proceso de integración, en el que los lazos entre los Estados se profundizan, las eventuales violaciones de normas comunitarias deben ser sancionadas precisamente por la aplicación *de esas normas*, y el alcance de las controversias excede en gran medida la individualidad de un particular perjudicado, ya que se trata de la construcción de una comunidad de Estados.

Pero, independientemente de la naturaleza del examen hecho por las secciones nacionales, a partir del momento en que la reclamación es acogida por una sección nacional, un segundo examen de admisibilidad debe necesariamente ocurrir, esta vez dentro de las propias instituciones del Mercosur.⁶⁴⁶

B. LA APRECIACIÓN DE LA RECLAMACIÓN POR LAS INSTITUCIONES MERCOSUREÑAS

Tratándose de la reclamación formulada por un particular ante una sección nacional de la Comisión de Comercio, debidamente declarada admisible, el procedimiento es idéntico al previsto para el examen de las reclamaciones efectuadas por los Estados miembros.⁶⁴⁷ En contrapartida, ello no ocurre cuando es una sección nacional del Grupo Mercado Común la que admite una reclamación.

Inicialmente, la sección nacional que acogió la demanda del particular *puede* ponerse en contacto directamente con la sección nacional del Estado reclamado, de común acuerdo con el particular perjudicado, a través de una consulta destinada a solucionar inmediatamente la disputa.⁶⁴⁸ Esta fase es el equivalente a la de “negociaciones directas”, que son sin embargo obligatorias en el ámbito del proceso

⁶⁴⁶ Art. 29-1 PB y art. 2.º anexo POP.

⁶⁴⁷ Según Baptista, los particulares ejercen un papel esencial cuando la Comisión declara procedente su reclamación. Aun siendo el Estado el reclamante, en la práctica el particular participa de las audiencias y de la elaboración de los escritos, *Le Mercosul...*, p. 178.

⁶⁴⁸ Art. 27-*a* PB. El artículo 27-*b* permite a la sección nacional dirigir directamente la reclamación al GMC, lo que revela el carácter facultativo de esta consulta.

iniciado por los Estados miembros. Si en el plazo de 15 días, contados desde la comunicación hecha por el particular ante el órgano del Estado reclamado, la controversia no fuere resuelta, la sección nacional del reclamante puede, a pedido de éste, transmitir la controversia al GMC.⁶⁴⁹

El Grupo debe apreciar la reclamación en la primera reunión siguiente a su recepción.⁶⁵⁰ Él examina los elementos sobre los cuales se funda la admisibilidad de la reclamación y puede rechazarla, en caso de que considere que las condiciones para la consecución del proceso no fueren reunidas,⁶⁵¹ siempre que todos los Estados miembros estén de acuerdo.⁶⁵²

De modo contrario al procedimiento emprendido por un Estado miembro, cuando la reclamación de un particular es juzgada admisible por el GMC, un grupo de especialistas *debe necesariamente* ser convocado a fin de pronunciarse sobre el mérito de la demanda en un plazo de 30 días.⁶⁵³ Durante este período, el grupo de especialistas oye al particular perjudicado y al Estado reclamado para que presenten sus argumentos.⁶⁵⁴ Por lo demás, el procedimiento relativo a los grupos especiales es idéntico al descrito en el caso de reclamación de un Estado miembro.⁶⁵⁵

Cuando la demanda del particular es rechazada por el grupo de especialistas, o cuando éste no llega a un consenso, el Estado reclamante puede iniciar un nuevo proceso, que es el destinado a los Estados previsto en los capítulos II y IV del PB

⁶⁴⁹ Art. 28 PB.

⁶⁵⁰ Art. 29-1 PB y art. 25 RPB.

⁶⁵¹ Art. 29-1 PB.

⁶⁵² De acuerdo con la interpretación literal del artículo 26 RPB, la reclamación sólo es desestimada por *consenso negativo*. Este concepto es inspirado en el principio del OSD-OMC, según el cual el establecimiento de un grupo especial a pedido de una de las partes, o la adopción del informe de un grupo especial, son aprobados sin necesidad de votación, a menos que algún Estado se oponga a la aprobación. "Forma inversa de la unanimidad, esta nueva regla debe teóricamente impedir a las partes bloquear el proceso decisorio, como en el marco del GATT, en su versión inicial. El consenso negativo debe garantizar un casi automatismo en la adopción de los dictámenes de los *panels*" (Anne Klebes-Pelissier, "L'OMC: quels enseignements pour le droit des organisations internationales?", en *Mélanges Schwob*, p. 71-114, p. 84).

⁶⁵³ Art. 29-2 PB y art. 26 RPB *in fine*. Según el artículo 30-1 PB, este grupo de especialistas debe estar compuesto por tres miembros, nombrados por el GMC o, en ausencia de acuerdo al respecto, elegidos entre los nombres que constan en una lista de 24 técnicos. Esta lista se establece a partir de seis especialistas, designados por cada Estado miembro, que posean notoria competencia en las cuestiones susceptibles de ser objeto de una controversia (art. 30-2). En principio, ninguno de ellos puede tener la nacionalidad del Estado reclamante o del Estado reclamado (art. 30-1, *in fine*).

⁶⁵⁴ Art. 29-3 PB.

⁶⁵⁵ Véanse pp. 240 y ss.

(relativo a las negociaciones directas, recurso al GMC y recurso a la fase arbitral), como si ningún particular estuviese en el origen de la demanda.⁶⁵⁶

Nótese que las partes de la controversia otorgan tanto a los árbitros (en los tribunales *ad hoc*) como a los especialistas (en el seno del GMC) una remuneración por sus servicios, así como el reembolso de los costos de viaje, alojamiento y otros gastos procedentes del ejercicio de sus funciones.⁶⁵⁷ Las normas del Mercosur nada prevén en cuanto a la participación de los particulares en la retribución de esos gastos, en la medida en que no existe relación jurídica entre el Estado (*dominus litis*) y el individuo (simple interesado), a pesar de que éste haya dado origen a la controversia.

Hasta el presente, sólo un laudo arbitral fue provocado por la demanda de un particular,⁶⁵⁸ probablemente porque el costo del simple acompañamiento de la demanda en su fase institucional es sin lugar a dudas muy elevado para la gran mayoría de las personas físicas y jurídicas envueltas en el proceso de integración.

Para concluir, en lo que respecta a la situación de los individuos, es forzoso constatar que ellos tienen dificultades de acceso al PB. En primer lugar, deben dirigirse a las secciones nacionales del GMC o de la CCM, que evaluarán si la reclamación del particular merece ser tenida en cuenta para un posterior examen del mérito. En caso de éxito, un segundo examen de admisibilidad tiene lugar, esta vez dentro de los propios órganos del Mercosur. Finalmente, si el proceso se dirige a la convocatoria de un tribunal arbitral, los árbitros realizarán una tercera apreciación de la admisibilidad de la reclamación. En toda esta etapa, las condiciones previas para que se llegue al examen del mérito de la demanda son imprecisas.

Por otro lado, el nivel de participación de particulares en el proceso, depende exclusivamente de la calidad de sus relaciones con el gobierno nacional en cuestión. Es así que la perspectiva de un proceso lento, de eficacia reducida y sobre todo muy oneroso, se diseminó entre los ciudadanos del bloque.

⁶⁵⁶ Art. 38 RPB.

⁶⁵⁷ Arts. 24 y 31 PB y arts. 29 a 34 RPB.

⁶⁵⁸ Se trata del segundo laudo arbitral. Como Estado reclamante, el gobierno argentino endosó la demanda de la Asociación Argentina de Criadores de Cerdos, de la Sociedad Rural Argentina, de la Cámara de Exportación de la República Argentina y de las Confederaciones Rurales Argentinas; véase Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para entender en la reclamación de la República Argentina a la República Federativa del Brasil, sobre Subsidios a la Producción y Exportación de Carne de Cerdo, disponible en <www.mercosur.org.uy>, ítem 32.

Si la Comisión de Comercio o el Grupo no alcanzaren un consenso, o si, por el contrario, llegaren a una decisión consensual pero la parte implicada no se conformare a las disposiciones de esa decisión, en el plazo por ella fijado, el Estado reclamante puede recurrir al procedimiento arbitral previsto por el PB.⁶⁵⁹ Es evidente que las etapas anteriores deben ser previamente agotadas para que un Estado pueda recurrir al procedimiento arbitral.⁶⁶⁰

§ 2.º El procedimiento arbitral

El protocolo de Brasilia prevé, como última etapa de la solución del litigio en la estructura del sistema autónomo del Mercosur, la posibilidad de la constitución de tribunales *ad hoc*. El bloque no dispone de una Corte arbitral permanente; los tribunales son designados caso a caso.⁶⁶¹ Los Estados parte reconocen, sin embargo, el carácter obligatorio de la jurisdicción de los tribunales arbitrales *ad hoc*, *ipso facto* y sin necesidad de un acuerdo especial.⁶⁶²

⁶⁵⁹ Artículos 6 y 7 del anexo PB.

⁶⁶⁰ Art. 7-1 PB.

⁶⁶¹ En este punto se ubica la gran contribución del Protocolo de Olivos. Con el mismo espíritu que el sistema de la OMC, divide la fase arbitral en dos etapas distintas: el proceso arbitral *ad hoc* y el proceso de revisión. Existe inicialmente una fase correspondiente al proceso arbitral del PB, con la constitución de un tribunal *ad hoc* (capítulo VI). Enseguida, cualquiera de las partes puede recurrir esa decisión ante un *tribunal permanente de revisión* (capítulo VII). “El Tribunal Permanente de Revisión podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del Tribunal Arbitral Ad hoc” (art. 22). Está constituido por cinco árbitros (art. 18-1): cada Estado miembro designará un árbitro para un mandato de dos años, renovable como máximo una vez consecutiva (art. 18-2). El quinto árbitro será elegido, por unanimidad, por los Estados miembros y tendrá un mandato de tres años (art. 18-3). El funcionamiento de este tribunal es complejo. Contará con tres árbitros cuando la controversia involucre dos Estados miembros (art. 20-1) y con cinco cuando en la disputa participen más de dos Estados (art. 20-2). Existe posibilidad de recurso directo al tribunal permanente, después de las negociaciones directas, si las partes lo consintieren (art. 23). Sería natural, por lo tanto, abreviar el rito, tanto en la fase arbitral como en la fase institucional, ya que el recurso al GMC se torna facultativo en el caso de un proceso iniciado por los Estados miembros. Sin embargo, la necesidad de un acuerdo entre las partes para recurrir directamente al tribunal permite al Estado que está en falta la negativa de su consentimiento, a fin de postergar una decisión que le sea desfavorable.

⁶⁶² Art. 8 PB. En el PB, “[...] la convención arbitral adoptó la forma de una cláusula compromisoria, esto es, la obligación asumida por los Estados signatarios de someterse a la solución arbitral por eventuales controversias que puedan surgir entre ellos en el futuro, reconociendo *a priori* la jurisdicción del tribunal arbitral sobre tales litigios” (Eduardo Grebler, “O Mercosul institucional e a solução de controvérsias”, en *BILA*, n.º 12, pp. 45-50 [48]). El autor agrega que esta solución es costumbre en los contratos internacionales de comercio, pero que es raramente encontrada en las relaciones interestatales, en las cuales el arbitraje interviene generalmente después que la controversia ya se produjo.

El recurso al sistema del Protocolo de Brasilia supone la existencia de una controversia entre por lo menos dos Estados miembros.⁶⁶³ Esta controversia puede fundarse tanto en el artículo 1 del PB, relativo a la “interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones” enunciadas en el derecho originario y derivado del Mercosur, como en el artículo 25 del mismo Protocolo, relativo a la “sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados parte, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal”, que violen el derecho originario o derivado del Mercosur, en caso de que la demanda sea formulada por un particular. El cuarto tribunal arbitral definió, en el laudo arbitral sobre el caso de los pollos, que la simple divergencia entre Estados miembros sobre la existencia o no de determinada norma permitiría invocar el Protocolo de Brasilia.⁶⁶⁴

Una vez iniciado el procedimiento, el PB prevé un conjunto de normas relativas a la constitución del tribunal arbitral y su funcionamiento (I), e impone a los Estados la obligación de aplicar las recomendaciones resultantes del rito arbitral (II).

I. La elaboración de la sentencia arbitral

El Estado reclamante inicia el proceso por medio de una comunicación a la Secretaría Administrativa del Mercosur, manifestando su intención de recurrir al arbitraje.⁶⁶⁵ La Secretaría asume la continuación del proceso y notifica

⁶⁶³ El tercer tribunal arbitral tuvo la oportunidad de definir con precisión el término *controversia* en el ámbito del Protocolo de Brasilia. La Argentina había suscitado, como cuestión previa, la inexistencia de una controversia, lo que impediría el recurso al sistema. El tribunal no encontró una definición de controversia en las normas del Mercosur. Recurrió entonces a la fórmula elaborada por la Corte Internacional de Justicia, en el caso *Mavrommatis*: “una controversia es un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos personas” (*Affaire des Concessions Mavrommatis en Palestine*, fallo del 30 de agosto de 1924, Recueil p. 11). El tribunal se apoyó en otras decisiones más recientes de la CIJ que reposan sobre este principio, además de la costumbre en materia de arbitraje internacional, para concluir que existía, en el caso, una controversia. Se trataba de una desacuerdo entre el Brasil y la Argentina sobre una cuestión de derecho, más precisamente sobre la conformidad de una norma nacional argentina con el derecho del Mercosur. Véase Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre Productos Textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, disponible en www.mercosur.org.uy, ítem II A, y resumen del caso en la nota 353, en la p. 174.

⁶⁶⁴ La Argentina alegaba que el tribunal arbitral no podría constituirse porque no se trataba de la violación de una norma del Mercosur, ya que no existe ninguna norma común sobre la cuestión de la controversia. Brasil respondió que la norma existía y era aplicable. Véase Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc... sobre “Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros...”, o. cit., ítem 100 y 101.

⁶⁶⁵ Art. 7-1 PB.

inmediatamente al Grupo Mercado Común y al otro u otros Estados implicados en la controversia, sobre la comunicación del reclamante.⁶⁶⁶

En los 15 días que siguen a la notificación, la Secretaría debe recibir la designación de los árbitros. Un tribunal *ad hoc* es compuesto por tres árbitros,⁶⁶⁷ elegidos entre juristas de reconocida competencia en las materias que puedan ser objeto de controversias.⁶⁶⁸ Cada país implicado en la controversia designa un árbitro,⁶⁶⁹ a partir de una lista que él mismo presentó previamente a la Secretaría.⁶⁷⁰ Si dos o más Estados tuvieren la misma posición sobre la controversia, ellos deben unificar su representación y elegir un árbitro de común acuerdo.⁶⁷¹

El tercer árbitro nombrado de común acuerdo entre las partes preside el tribunal, pero no puede ser natural de uno de los Estados implicados en la

⁶⁶⁶ Art. 7-2 PB.

⁶⁶⁷ Art. 9.º PB. Es posible cuestionar la pertinencia de una comparación entre los procesos arbitrales del PB y del OSD-OMC. La última instancia de este sistema es el Órgano de Recurso, un órgano permanente cuyos miembros son nombrados por cuatro años, renovables sólo por una vez. “Si ellos fuesen permanentes, no serían residentes. Ellos están ‘a disposición’, no pueden tener vínculos con ninguna Administración nacional. Reciben una indemnización por la ‘disponibilidad’ y un *per diem* cuando permanecen en Ginebra [...] El perfil de los jueces de segunda instancia, descrito en el art. 17.3 del memorando, es más preciso que el relativo al grupo de los *panels*. Es la única vez en todos los acuerdos de la OMC que se hizo referencia al equilibrio geográfico, ya que la composición del Órgano de Recurso debe ser representativa de la composición de la OMC” (Laurence Destrizaïs, “Le choix des juges. Groupe spécial et Organe d’appel”, en *Les notes bleues de Bercy*, n.º 186, del 1.º al 15 de julio de 2000, p. 2). Así, “¿podemos hablar aquí de arbitraje? No precisamente, pues el OSD es un órgano jurisdiccional permanente, y los miembros de los grupos especiales y del órgano de recurso no son elegidos por las partes litigantes. Sin embargo, ellas aceptaron su competencia al ratificar la Carta de la OMC. Existe por lo tanto un fundamento convencional para la competencia de estos organismos. El sistema, que favorece la conciliación y da espacio al arbitraje, es por lo tanto híbrido. Pero es el regulador y el juez de la globalización” (Philippe Fouchard, “L’arbitrage et la mondialisation de l’économie”, en *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue?* París, LITEC, 1999, pp. 381-395 (391). De este modo, una comparación puntual entre el proceso arbitral del PB y el del OSD presenta un interés mínimo.

⁶⁶⁸ Art. 13 PB. En virtud del artículo 15 RPB, las personas que ya participaron de la fase institucional del proceso, y aquellas que no disfrutaban de la independencia necesaria respecto a los gobiernos nacionales, no pueden ser designadas como árbitros. Al momento de su designación, a semejanza del grupo de especialistas que puede intervenir en el GMC, los árbitros suscriben una declaración mediante la cual se comprometen a actuar con independencia, rectitud e imparcialidad, dejándose entendido que se les prohíbe aceptar consejos u orientaciones de terceros, o recibir remuneración por sus servicios más allá de los honorarios previstos por el PB. Estos compromisos están contenidos en un “mandato tipo” mencionado en el artículo 16 RPB.

⁶⁶⁹ Art. 9-2 *i* PB. Un árbitro sustituto está igualmente previsto, según los mismos criterios *ratione persone*, en caso de que el primero manifieste, antes o durante el proceso, su negativa a participar, o se encuentre en la imposibilidad de garantizar su participación (art. 9-2 *ii* PB). Si el Estado implicado en el litigioso no indica un árbitro en el plazo de 15 días, es la Secretaría la que debe hacerlo, a partir de una lista suministrada por ese Estado (art. 11 PB), en los tres días que se siguieren a la constatación de la omisión de la parte (art. 11 RPB).

⁶⁷⁰ Art. 10 PB. Esta lista comprende, en la práctica, sólo los nacionales del Estado que la ofreció. Véase la totalidad de las listas in www.mercosur.org.uy. Cada Estado miembro puede modificar en cualquier momento la lista de árbitros ofrecida a la Secretaría. Pero ni bien el Estado autor de la reclamación haya comunicado a la Secretaría su intención de recurrir al proceso arbitral, ya no puede modificarla (art. 14 RPB).

⁶⁷¹ Art. 14 PB.

controversia.⁶⁷² Si un acuerdo sobre la designación del tercer árbitro no puede ser obtenido en un plazo de 15 días, la Secretaría, a pedido de una de las partes, debe designarlo por sorteo entre los nombres de una lista de 16 árbitros,⁶⁷³ formada por el GMC a partir de las listas de cuatro árbitros ofrecidas por cada Estado miembro —de los cuales dos son sus nacionales y dos son nacionales de terceros países.⁶⁷⁴

De este modo, cada Estado del Mercosur debe mantener dos listas diferentes de árbitros registradas en la Secretaría. La primera sirve como base para la designación del árbitro correspondiente a cada país envuelto en la controversia y de su sustituto —se trata normalmente ciudadanos de ese país—. ⁶⁷⁵ La segunda sirve para el sorteo del tercer árbitro, en caso de ausencia de consenso.

Entre las cuatro primeras controversias sometidas al sistema del PB, todas entre Argentina y Brasil, los “terceros árbitros” fueron ciudadanos uruguayos, con excepción del tercer tribunal, presidido por un nacional de los Estados Unidos.⁶⁷⁶ La quinta controversia, que envolvió a Uruguay y Argentina, tuvo como tercer árbitro a un español. La sexta querrela, que enfrentó a Brasil y Uruguay, fue presidida por un argentino. La séptima contienda, de la cual fueron partes Brasil y Argentina, fue presidida por un ciudadano uruguayo. Y el octavo diferendo, que enfrentó a Paraguay y Uruguay, fue presidido por un brasileño.

En cuanto a la sede de los tribunales arbitrales, el PB prevé que cada tribunal puede fijarla en cualquiera de los Estados miembros.⁶⁷⁷ Pero el Consejo Mercado Común decidió, tres años después, que ellos deberían tener sede en la ciudad de Asunción.⁶⁷⁸ Sin embargo, el primer tribunal tuvo lugar en Montevideo,⁶⁷⁹ sede de

⁶⁷² Art. 9-2 *i*.

⁶⁷³ Art. 12-1 PB. El sorteo debe realizarse en los tres días siguientes a la demanda (art. 12 RPB).

⁶⁷⁴ Art. 12-2 PB. Dichas personas deben respetar las mismas condiciones *ratione personae* que las previstas por los artículos 13 PB y 15 RPB, ya citados. Entre los nacionales de los terceros países indicados por los Estados del Mercosur, se encuentran árbitros provenientes de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, España (2), Portugal (2) y Nicaragua.

⁶⁷⁵ Es la práctica de los Estados, aunque ninguna regla los obligue a ello.

⁶⁷⁶ Gary Horlick, véase Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre Productos Textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, disponible en <www.mercosur.org.uy>.

⁶⁷⁷ Art. 15 PB.

⁶⁷⁸ Decisión CMC 28/94 de 17 de diciembre de 1994, en *BILA*, n.º 15, octubre-diciembre de 1994.

⁶⁷⁹ Véase Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para la Controversia sobre Comunicados... de la Secretaría de Comercio Exterior (Secex): Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco, ítem 2.

la Secretaría del Mercosur; el tercero en Colonia, Uruguay,⁶⁸⁰ el cuarto nuevamente en Montevideo;⁶⁸¹ el sexto, una vez más en Montevideo; y el octavo en San Pablo.⁶⁸² Finalmente, sólo el segundo, el quinto y el séptimo⁶⁸³ tribunal obedecieron al lugar estipulado por el CMC.⁶⁸⁴

El tribunal adopta sus propias reglas de procedimiento, las que deben garantizar a todas las partes envueltas en la controversia, tanto el derecho a ser oídas y de presentar pruebas y argumentos, como también la celeridad del proceso.⁶⁸⁵ Las partes designan a sus representantes ante los tribunales y, si fuera el caso, a sus abogados.⁶⁸⁶

Un tribunal *ad hoc* puede adoptar medidas cautelares a pedido de una de las partes, cuando ésta justifique la existencia de serio riesgo de daños graves e irreparables en caso de que persista la conducta litigiosa.⁶⁸⁷ Las partes deben conformarse a las medidas inmediatamente, o en el plazo fijado por el tribunal, hasta que sea pronunciada la sentencia arbitral.⁶⁸⁸

⁶⁸⁰ Véase Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre Productos Textiles..., o. cit., primera fase. Las audiencias también ocurrieron en Montevideo (ítem I-A).

⁶⁸¹ Véase Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil... Este tribunal llevó a cabo audiencias en Asunción (ítem I-A 3).

⁶⁸² Véase Laudo do Tribunal Arbitral Ad hoc do Mercosul sobre Controvérsia entre a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai sobre a aplicação do Imposto Específico Interno ("IMESI") à comercialização de cigarros oriundos da República do Paraguai, del 21 de mayo de 2002, disponible en <mercosul.gov.br>.

⁶⁸³ Véase Laudo arbitral del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur Constituido para Entender en la Controversia Presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil sobre "Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileiro, del 19 de abril de 2002, disponible en <mercosul.gov.br>.

⁶⁸⁴ Véase Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur ... sobre Subsidios a la Producción y Exportación de Carne de Cerdo. El reglamento del PB no hace ninguna referencia a la sede de los tribunales, limitándose a decir que la Secretaría brinda, tanto como sea posible, el soporte administrativo necesario al desarrollo del arbitraje. Fue probablemente la proximidad de la Secretaría lo que llevó a los tribunales a establecerse con frecuencia en Uruguay.

⁶⁸⁵ Art. 15 PB. De acuerdo con el artículo 20 RPB, las reglas del procedimiento son adoptadas en la primera reunión del tribunal o por una comunicación previa entre los árbitros. El contenido de estas reglas debe ser transmitido a las partes a través de una notificación de la Secretaría. Según José Gabriel Assis de Almeida, tres principios orientan a los árbitros en el establecimiento de las reglas de su proceso: el principio del contradictorio, el poder de adoptar medidas cautelares y el principio de confidencialidad (*Mercosul...*, o. cit., p. 133).

⁶⁸⁶ Art. 17 PB. Según el artículo 18 RPB, antes que las partes indiquen sus representantes, las notificaciones son dirigidas a las secciones nacionales del Grupo Mercado Común.

⁶⁸⁷ Art. 18-1 PB. En la práctica, ello todavía no ocurrió.

⁶⁸⁸ Art. 18-2 del PB.

La sentencia arbitral debe contener los elementos formales mencionados por el Reglamento del PB.⁶⁸⁹ La decisión es tomada por mayoría, y no se admiten los votos disidentes.⁶⁹⁰ El tribunal debe pronunciarse dentro de los 60 días siguientes a la designación de su presidente, plazo que puede ser prorrogado por 30 días.⁶⁹¹ En realidad, la cuestión de la celeridad del proceso no se cuestiona en la fase arbitral, ya que los plazos en ella previstos son razonables y, en la práctica, rigurosamente respetados por los árbitros.⁶⁹² Pero por otro lado, la celeridad es indudablemente un problema durante la fase institucional del procedimiento, que precede necesariamente a la fase arbitral.

Tomándose como ejemplo la segunda decisión arbitral, se constata que la controversia se inició en agosto de 1997, suscitada por la Argentina en el ámbito de la Comisión de Comercio.⁶⁹³ Pero un procedimiento arbitral sólo logra ser emprendido 20 meses después, en abril de 1999.⁶⁹⁴ Existen casos más céleres: el primer tribunal fue constituido diez meses después de la reclamación formulada por la Argentina ante la Comisión;⁶⁹⁵ el tercero, cinco meses después del inicio de las negociaciones directas; y el cuarto, siete meses después de que Brasil estableció negociaciones directas con Argentina.⁶⁹⁶

⁶⁸⁹ Según el artículo 22 RPB, la decisión debe contener por lo menos la indicación de los Estados implicados en la controversia, el nombre y la nacionalidad de cada árbitro, la fecha de constitución del tribunal, el nombre de los representantes de cada parte, el objeto de la controversia, un informe sobre el procedimiento arbitral, inclusive un resumen de los argumentos de cada parte, la decisión obtenida y sus motivos de hecho y de derecho, la proporción de la participación de las partes en los gastos del proceso, la fecha y el local de la decisión, y la firma de todos los árbitros.

⁶⁹⁰ Art. 20-2 PB.

⁶⁹¹ Art. 20-1 PB. Hasta el presente, los tribunales revelan el hábito de recurrir a la prórroga de 30 días (el primero de ellos fue constituido el 1.º de febrero de 1999 e informó su decisión el 28 de abril de 1999; el tercero fue constituido el 30 de diciembre de 1999 e informó su decisión el 10 de marzo de 2000; el cuarto fue constituido el 7 de marzo de 2001 y pronunció su decisión el 21 de mayo de 2001). En cuanto al segundo tribunal, el proceso fue suspendido dos veces por pedido de las partes: constituido el 7 de abril de 1999, el tribunal interrumpió el proceso por 24 días (a partir del 16 de abril) para finalmente informar su decisión el 27 de setiembre del mismo año.

⁶⁹² Todos los tribunales concluyeron sus respectivos procedimientos en menos de 90 días.

⁶⁹³ Mercosur/CCM XXII/Acta n.º 4/97 e ítem 31 del Laudo, o. cit.

⁶⁹⁴ Sin embargo, si tenemos en cuenta la primera consulta dentro de la Comisión, el caso habría sido iniciado el 24 de mayo de 1996, Mercosur/CMC XII/Acta n.º 004/96, o. cit. De este modo, el tribunal sólo estaría constituido tres años después del inicio del proceso.

⁶⁹⁵ Véase Mercosur/CCM XXVIII/Acta n.º 03/98 e ítem 46 del Laudo, o. cit.

⁶⁹⁶ Deducción del informe relativo a la etapa institucional del proceso, referido en el laudo (ítem III A y 96). Sin embargo, tomando como referencia la consulta presentada por Brasil a la Comisión, el 17 de febrero de 1998, que no fue mencionada por el tribunal, 37 meses habrían transcurrido hasta que un tribunal fuese conformado, Mercosur/CMC XXVI/Acta n.º 1/98, o. cit.

Si bien es verdad que el procedimiento arbitral no presenta defectos en el plano de la celeridad, las condiciones de aplicación de la sentencia suscitan en contrapartida dudas inquietantes.

II. La aplicación de la sentencia arbitral

En virtud del artículo 21-1 del Protocolo de Brasilia, “los Laudos del Tribunal Arbitral son inapelables, obligatorios para los Estados Parte en la controversia a partir de la recepción de la respectiva notificación y tendrán respecto de ello fuerza de cosa juzgada”.⁶⁹⁷

Consecuentemente, los Estados deben someterse al laudo en los quince días siguientes a su pronunciamiento.⁶⁹⁸ En el mismo plazo, las partes pueden solicitar explicaciones complementarias sobre la decisión, lo que el PB definió como “aclaratoria”.⁶⁹⁹ El tribunal tiene, por lo tanto, quince días para pronunciarse sobre esa demanda, y puede suspender la aplicación de la sentencia hasta la presentación de las explicaciones.⁷⁰⁰ En la práctica, tres de las cuatro primeras decisiones arbitrales fueron objeto de demandas de aclaratoria, sin ninguna consecuencia para la decisión inicialmente tomada.⁷⁰¹

Si un Estado no cumple con el laudo arbitral en treinta días, las otras partes de la controversia pueden adoptar medidas compensatorias temporarias, como la suspensión de concesiones o medidas equivalentes, a fin de obtener un cumplimiento de la sentencia arbitral.⁷⁰² Pues “esta disposición es de valor y eficacia dudosa, en razón de la disparidad de las dimensiones de las economías de los países del Mercosur, padeciendo así, del mismo defecto que las sanciones impuestas por el GATT”.⁷⁰³

⁶⁹⁷ Ya se señaló que los Estados habían previamente declarado someterse al Protocolo de Brasilia.

⁶⁹⁸ Art. 21-2 PB.

⁶⁹⁹ Art. 22-1 PB.

⁷⁰⁰ Art. 22-2 y 22-3 PB.

⁷⁰¹ Véase Aclaración del Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre la Reclamación hecha por la República Argentina al Brasil, sobre Subsidios a la Producción y Exportación de Carne de Cerdo, disponible en <www.mercosur.org.uy>; Aclaración del Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre la Reclamación hecha por la República Federativa del Brasil a la República Argentina, sobre la Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre Productos Textiles (res. 861/99) del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos; y Aclaración del Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil (res. 574/2000) del Ministerio de Economía de la República Argentina.

⁷⁰² Art. 23 PB.

⁷⁰³ Baptista, *Le Mercosul...*, o. cit., p. 176.

Del mismo modo que en la fase institucional de solución de controversias del PB, el sistema de la OMC se limita, tanto en los *panels* de primera instancia como en la estructura recursiva, a emplear el término *recomendación* y no *sanción*. Al dar razón al Estado reclamante, el Órgano de Solución de Diferencias adopta un informe sobre los aspectos del comportamiento de un Estado que a sus ojos deben ser modificados: “formalmente, los informes poseen tan sólo un efecto declaratorio, de revelar la situación jurídica y las obligaciones respecto a los hechos observados. Por lo tanto, se trataría de una ‘aclaración’, y no de una sanción. En técnica procesal, se trata de una serie de motivaciones, más que un dispositivo propiamente dicho, ya que el dispositivo evoca, por asociación, un poder de *imperium*, poder del cual es desprovista la OMC”.⁷⁰⁴

El Mercosur también es desprovisto de ese poder de *imperium*. Sin embargo, de acuerdo con el mismo razonamiento aplicado a los acuerdos de la OMC, los Estados asumieron por vía contractual la obligación de someterse a las normas del bloque y a los laudos arbitrales resultantes del PB. Ocurre que el proceso arbitral conduce a una decisión, a una sentencia, al tiempo que el OSD-OMC se limita a las recomendaciones.

Sin embargo, la fuerza obligatoria de los laudos arbitrales pronunciados en el ámbito del PB es cuestionada por varios autores. En realidad, “el laudo no tiene un valor supranacional *per se*. El arbitraje entre Estados no tiene fuerza obligatoria, pues depende del cumplimiento voluntario. Es diferente en el caso de los arbitrajes entre particulares, regidos por una ley internacional, que les otorga fuerza de un poder judicial interno. Pero ello depende de cómo son las reglamentaciones del arbitraje entre particulares en los Estados miembros”.⁷⁰⁵

⁷⁰⁴ Marie-Anne Frison-Roche, “Tribunal de l’OMC. Le système de sanctions”, en *Les notes bleues de Bercy*, n.º 186, del 1.º al 15 de julio de 2000, p. 2. A pesar de todo, Joël Lebullenger considera que el sistema de solución de litigios de la OMC es “casi jurisdiccional”, en primer lugar porque “los miembros de la OMC no están habilitados para determinar ellos mismos la existencia de una infracción” y “deben renunciar a hacer justicia por mano propia. En otras palabras, el recurso a las reglas y procesos de solución de diferendos se torna obligatorio cuando ocurre un litigio entre los Estados miembros de la OMC”. En segundo lugar, porque, conforme a regla conocida como consenso negativo, los informes de los *panels* producen automáticamente sus efectos, salvo si todos los miembros de la organización decidieran de forma diferente (“L’Organisation mondiale du commerce”, en *La CE et le GATT*, Rennes, Apogée, 1995, pp. 23-39 [38]).

⁷⁰⁵ Guido Soares, “No es el momento para una mayor institucionalización del bloque”, propuestas recogidas por Gabriela Wurcel, en *RDM*, n.º 3, junio de 2000, p. 36. Véase también Elizabeth Accioly, “A Homologação de sentenças e laudos arbitrais e estrangeiros no Mercosul”, en *Direito da Integração*, vol. 1, Curitiba, Juruá, 2001, pp. 297-327.

Por el contrario, algunos autores estiman que el carácter obligatorio de los laudos arbitrales, previsto por el artículo 21 del PB, es una de las más importantes victorias obtenidas en Brasilia, “pues consagra la aplicación directa de la sentencias arbitrales en los derechos internos”.⁷⁰⁶ La autoridad de cosa juzgada y el carácter incuestionable de la decisión arbitral no tienen, sin embargo, ninguna relación con la aplicación directa de la sentencia. Se refieren simplemente a la imposibilidad de modificar el contenido de la decisión *a posteriori*, por medio de un recurso.

En cuanto a la expresión “obligatorio”, igualmente referida por el PB, es preciso recordar que el Protocolo de Ouro Preto también determina que las normas del Mercosur son obligatorias para los Estados miembros. Esto no le impide establecer un sistema particularmente complejo y restringido de incorporación de esas reglas a los ordenamientos nacionales, aún más exigente, en realidad, que las previsiones constitucionales de los Estados miembros en materia de tratados internacionales.

La fuerza obligatoria del laudo arbitral es, por lo tanto, determinada por el sistema constitucional de cada Estado miembro.⁷⁰⁷ Parece evidente que los Estados miembros no procuraron dotar al sistema de poderes que le permitiesen obligar al Estado incumplidor a respetar el contenido de la sentencia.⁷⁰⁸

No estando las sentencias arbitrales protegidas por la confidencialidad, es posible analizar las primeras aplicaciones del mecanismo arbitral del Protocolo de

⁷⁰⁶ Belter Garré Copello, *Solución de controversias en el Mercosur*, Montevideo, Universidad, 1993, p. 28.

⁷⁰⁷ Ésta es la razón por la cual Bruno Oppetit se pregunta sobre la posibilidad de vincular el arbitraje a un ordenamiento jurídico internacional o “a-nacional”: la inclusión del arbitraje en un ordenamiento “totalmente independiente de los ordenamientos jurídicos nacionales continuará siendo un mito mientras la ejecución forzada de la sentencia arbitral fuese subordinada a un control judicial nacional, a pesar de que el arbitraje internacional oscile siempre entre la autonomía y la integración” (*Théorie de l'arbitrage*, París, PUF, 1998, p. 86).

⁷⁰⁸ Ésta también es la opinión de Ricardo Stersi dos Santos, o. cit., p. 113. Según Luiz Olavo Baptista, una decisión arbitral fundada en el PB sería considerada, en relación con Brasil, como una imposición legal. En este sentido, si el Ejecutivo no se conforma a la decisión, cualquier persona interesada podría recurrir a la jurisdicción nacional a través de un *mandado de segurança* (“Aspectos teóricos do sistema de solução de divergências nas instituições de integração, com referência ao Mercosul”, en *Estudos sobre integração*, Porto Alegre, Livraria do Advogado/ECSA, 2000, pp. 73-108 [107-108]). Es preciso, sin embargo, señalar que una controversia internacional puede instaurar por lo menos tres tipos de dificultades en el ámbito del *mandado de segurança*: primero, en el plano de la capacidad de ingresar en juicio, principalmente la legitimidad activa, ya que ella presupone la iniciativa del titular del derecho violado o amenazado; en segundo lugar, la capacidad de la norma en cuestión de producir efectos directos, pues no es raro que la decisión arbitral, de la cual se requiere la ejecución, determine la adopción de una norma por el Estado implicado, cuando la necesidad de reglamentación contraría justamente la liquidez y la certeza del derecho; y, finalmente, la lentitud del proceso, porque el Estado goza de un conjunto de prerrogativas procesales que le confieren una clara superioridad con relación al individuo —ejemplo de ello es el conteo doble de los plazos.

Brasilia, relativas a algunas controversias comerciales relevantes para la vida económica de los principales socios del Mercosur.

SECCIÓN 2

Un balance de los primeros laudos arbitrales

La primera contribución de las decisiones arbitrales pronunciadas desde 1999 fue la de revelar la existencia de conflictos dentro del Mercosur.

Esta afirmativa parece evidente, pero no lo es. El hecho de que los Estados miembros no hayan recurrido al procedimiento arbitral del Protocolo de Brasilia fue muchas veces presentado por los políticos de los Estados miembros como un signo de ausencia de desacuerdo entre los miembros del bloque. Nótese que los socios, particularmente Argentina y Brasil, vivieron innumerables situaciones de conflicto, explotadas incesantemente por los medios de comunicación, lo que implicaba graves perjuicios a la imagen interna del bloque.

En realidad, varios elementos explican el estancamiento sufrido por el PB durante varios años. El estudio de la *ecuación de poder* establecida dentro de los órganos del Mercosur, que se vislumbra tanto en sus decisiones como en sus indecisiones, revela la preponderancia de los elementos políticos coyunturales sobre las necesidades estructurales del bloque. Ello explica la postergación recurrente del programa de liberación comercial.

En este contexto, los actores del proceso de integración prefirieron la acción política al derecho, tanto en el plano internacional, a través de las presiones y de las negociaciones entre los Estados, como en el plano interno, por iniciativa de los sectores de la sociedad implicados en una eventual controversia, sobre todo a través de *lobbies*. Así, “no se puede ignorar una tendencia a sustraer algunos tipos de controversia de los órganos jurisdiccionales, con el fin de llevarlos a soluciones políticas, en donde el poder discrecional de las partes se expresa con mucha más soltura”.⁷⁰⁹ Agréguese “una tradición diplomática latinoamericana con predominancia

⁷⁰⁹ Ernesto J. Rey Caro, “Mercosur: Hacia un órgano jurisdiccional permanente”, en *O Direito Internacional no Terceiro Milênio*, San Pablo, LTr, 1998, pp. 776-792 (788). El autor agrega que “conflictos recientes revelaron esta realidad” (ibídem).

de la solución racional y consensual, pero también un rasgo sociológico que incita a evitar el proceso —como indica el dicho popular *más vale un mal acuerdo que un buen proceso*— y que está presente en los cuatro países”.⁷¹⁰

Esta cultura del consenso a cualquier precio, y el hecho de que la fase institucional del proceso fuera concebida precisamente para conducir al consenso, explican la convocatoria tardía de los tribunales arbitrales.

Por otro lado, en los cuatro países miembros del Mercosur comienza a expandirse de forma notable una cultura de solución de conflictos por el arbitraje, institución que otrora yacía en medio de una gran indiferencia, si no desconfianza. El ejemplo de Brasil ilustra bien la situación.⁷¹¹ Entre las razones que explican esta nueva tendencia, se encuentran la apertura de los mercados y el funcionamiento insatisfactorio de los sistemas judiciales de estos países, en particular en lo que respecta al derecho de los negocios.⁷¹²

Por último, las “continuidades mentales”⁷¹³ no resistieron a las evoluciones recientes de las crisis que alcanzaron a Brasil y Argentina, principalmente a partir de 1999.

Transcurridos cuatro años de su primera expresión, resulta necesario evaluar el mecanismo arbitral previsto por el Protocolo de Brasilia. La sucesión de decisiones constituye una *prudencia*, un saber específico que se acumula en favor de un derecho autónomo del Mercosur (§ 1.º). Pero el análisis de las decisiones revela que ellas dieron, en la mayor parte de los casos, una respuesta aceptable a los litigios que resolvieron, a pesar de que la maquinaria, de la cual ellas son apenas una pieza, deje mucho que desear (§ 2.º).

⁷¹⁰ Baptista, *Le Mercosul...*, o. cit., p. 174.

⁷¹¹ Sobre la nueva ley brasileña relativa al arbitraje comercial, véase Paulo Casella (org.), *Arbitragem, nova lei brasileira (9.307/96) e a praxe internacional*, San Pablo, LTr, 1997.

⁷¹² “No se puede dejar de considerar la actuación del Poder Judicial de los Estados en la actualidad, en los negocios transnacionales que envuelven intereses, a veces de la misma Nación [...] Las figuras del mediador (en la doctrina francesa, el *amiable compositeur*), del conciliador y del árbitro (éste cuando actúa *en amiable compositeur*) [...] pueden elaborar soluciones ejecutables *bona fide* por las partes, a veces más adecuadas con la ‘política del negocio’, por la rapidez y el sigilo de las mismas, el resguardo de la soberanía de una de las partes implicadas en un eventual litigio (en especial el que envuelve negocios entre el Estado y particulares extranjeros), circunstancias, en fin, otras, que desaconsejarían recurrir al Poder Judicial [...] soluciones ejecutables *bona fide*, lo que no las torna menos importantes en el mundo de los negocios internacionales[...]” (Guido Soares, *Órgãos das soluções extrajudiciárias de litígios*, San Pablo, RT, 1985, pp. 21-22).

⁷¹³ La expresión es de Jürgen Habermas, “Un référendum pour la construction européenne”, en *Le monde de l'éducation* n.º 290, marzo de 2001, p. 7.

§ 1.º Una *prudencia* en construcción

El vocablo *prudencia* no fue utilizado por casualidad. De hecho, es difícil calificar de jurisprudencia una sucesión de decisiones que emanan de tribunales diferentes. En principio, nada garantiza que una decisión arbitral pronunciada por un tribunal *ad hoc* pueda constituir un precedente para las sentencias siguientes. Sin embargo, la experiencia internacional indica que las decisiones arbitrales pueden ejercer ese papel, principalmente en las materias afectadas por lagunas normativas. De este modo, “ellas pueden servir como precedentes, no como fuerza normativa, sino como signo de una toma de posición política”.⁷¹⁴ En realidad, es como un conjunto de saberes, de conocimientos acumulados, que se debe comprender la experiencia resultante de la aplicación del PB.

Conceptos y principios importantes componen de aquí en adelante el acervo conformado por estos laudos (I). Pero la experiencia también implica, evidentemente, riesgos cuyo alcance debe ser tenido en cuenta por los socios (II).

I. El acervo

Las sentencias arbitrales del Mercosur afirmaron claramente un criterio de interpretación e hicieron avanzar la discusión sobre el derecho aplicable a las controversias (A). Fue así que los tribunales prohibieron la adopción unilateral de nuevas barreras no arancelarias y de medidas de salvaguardia en el comercio intrazona (B).

A. UN MARCO JURÍDICO PARA EL PROCEDIMIENTO ARBITRAL

Los primeros tribunales, en la condición de pioneros, tuvieron naturalmente la responsabilidad de definir el papel de los árbitros y del propio sistema arbitral. Primero, tuvieron que resolver la cuestión de la pluralidad de fuentes de derecho invocadas por las partes para fundamentar la demanda (1). Pero fue la relación entre el derecho del Mercosur y el de la OMC lo que suscitó mayores polémicas (2).

⁷¹⁴ Guido Soares, “No es momento para una mayor institucionalización del bloque”, o. cit., pp. 35-36.

1. La pluralidad de fuentes de derecho

Los árbitros consideran que su función no es decidir sobre la aplicación de ciertas reglas específicas o aisladas, sino resolver la controversia relativa al “conjunto normativo” del Mercosur. Ellos se comprometen, entonces, a interpretarlas “a la luz de las relaciones recíprocas que emanan del conjunto de esas normas y de los fines y objetivos que los Estados parte asumieron explícita e implícitamente al adoptar dichas normas, confirmados por sus actos posteriores en el contexto de un proyecto integrador común”.⁷¹⁵ De este modo, “los fines y objetivos no son un adorno de los instrumentos de integración sino una guía concreta para la interpretación y para la acción”.⁷¹⁶

Al destacar este criterio de interpretación, el primer tribunal arbitral pudo dar una nueva dimensión al diferendo en cuestión. El objeto de la controversia fue el régimen de autorización de importaciones adoptado por Brasil a través del *Sistema Integrado de Comercio Exterior*, Siscomex,⁷¹⁷ regido por los comunicados 37 y 7 de la Secretaría de Comercio Exterior brasilera —actos normativos del Poder Ejecutivo adoptados respectivamente el 17 de diciembre de 1997 y el 20 de febrero de 1998.⁷¹⁸

⁷¹⁵ Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para la Controversia sobre Comunicados n.º 37 del 17 de diciembre de 1997 y n.º 7 del 20 de febrero de 1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (Decex) de la Secretaría de Comercio Exterior (Secex), o. cit., en adelante designado simplemente como *1.º laudo arbitral*, ítem 49.

⁷¹⁶ Ítem 58, 1.º laudo arbitral.

⁷¹⁷ Se trata de un sistema informatizado, concebido con el objetivo de sustituir los formularios de importación que constituían, hasta entonces, la autorización formal de importación. Esta licencia era obligatoria, salvo excepciones. Desde el inicio del funcionamiento del Siscomex, la regla fue invertida, tornando excepcional la exigencia de licencia previa para importar. Así, el Siscomex comporta dos modalidades de importación: la licencia *automática*, cuyo registro automatizado sirve puramente a fines estadísticos, y la licencia *no automática*, sometida a la apreciación de algunos órganos del Estado brasilero. Sin embargo, ciertas medidas administrativas distorsionaron el carácter moderno y técnico de este sistema. Por un lado, un acto del Poder Ejecutivo introdujo, para una lista de productos normalmente sometidos a la licencia automática, nuevas formalidades al momento de pasar por la aduana. Fueron instituidas tres modalidades de importación: la licencia *automática*, la licencia *automática condicionada (sic)* y la licencia *no automática*. Por otro lado, algunas mercaderías, antes dispensadas de la licencia previa, pasaron a ser sometidas a este procedimiento. Estos productos representan una porción significativa de los intercambios comunitarios totales. Entre los productos que necesitan de la autorización automática condicionada, se encuentran frutas, verduras, perfumería y algunos electrodomésticos. Como mercadería dependiente de autorización no automática se destacan calzados, productos eléctricos y mecánicos. Además, una nueva medida administrativa determinó que la identificación de los productos sometidos a los regímenes de autorización automática condicionada ya no serían los que figuran en la lista, sino los que figuran en el sistema informatizado. Nótese que los datos de este sistema pueden ser modificados en cualquier momento, y sin ninguna publicidad, por los funcionarios del Estado.

⁷¹⁸ A pesar de que la sentencia arbitral no mencione este aspecto, es preciso notar que en la reunión de la Comisión de Comercio del 17 de febrero de 1998, por lo tanto dos meses después la adopción del comunicado

El primer tribunal consideró que lo esencial para solucionar la controversia no consistía en analizar cada medida nacional adoptada por Brasil, sino en saber si el régimen brasileiro de autorización de importaciones, cualesquiera que sean las normas en cuestión, era compatible con el “sistema normativo del TAs”.⁷¹⁹ Así, esta interpretación teleológica ofreció el marco jurídico para la acción de los Estados, pero también para el trabajo de los árbitros: “este Tribunal considera que en el contexto de los procesos de integración y de las respectivas normativas que los rigen, son incompatibles las medidas unilaterales de los Estados Parte en las materias en las que la normativa requiere procedimientos multilaterales”.⁷²⁰

La segunda decisión arbitral del Mercosur confirma el criterio de interpretación teleológica optado por el primer Tribunal *ad hoc*, privilegiando la realización de los objetivos del TAs y la aplicación de las reglas que de él derivan.⁷²¹ Tal exégesis sirvió como orientación para todas las decisiones arbitrales siguientes.⁷²² Sin embargo, cuando los árbitros establecen los fundamentos jurídicos de su decisión y tratan la cuestión del derecho aplicable a las controversias solucionadas en el ámbito del PB, se destaca un desplazamiento del eje de su orientación.

37/97, Argentina, Paraguay y Uruguay protestaron contra el nuevo sistema, y pidieron al Brasil que excluyera a los Estados miembros del campo de aplicación de esa norma (Mercosur/CMC XXVI/Acta n.º 01/98, o. cit).

⁷¹⁹ Ítem 52, 1.º laudo arbitral.

⁷²⁰ Ítem 62, 1.º laudo arbitral.

⁷²¹ Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur... sobre Subsidios a la Producción y Exportación de Carne de Cerdo, o. cit., en adelante designada 2.º laudo arbitral, ítem 55. Según opinión personal, Luiz Olavo Baptista, árbitro designado por el Brasil, coadyuvó para que fuese referida expresamente la primera decisión arbitral, en este ítem y en otros, a fin de configurar paulatinamente una *jurisprudencia*, dentro de los límites del sistema del PB.

⁷²² Es el caso de la 5.ª decisión arbitral sobre el *caso de las bicicletas*, ocurrido entre Uruguay y Argentina. La Argentina cuestionó el certificado de origen de un modelo de bicicleta (“Zeta”), colocado en circulación por la empresa uruguaya *Motociclo S.A.* La Secretaría de Industria y Comercio argentina afirmó que esta empresa se limitaba a montar las bicicletas, adoptando una resolución que afirmaba que no todos los productos colocados en circulación por *Motociclo S.A.* eran originarios del Mercosur, por lo que deberían ser sometidos al arancel extrazona, menos favorable al Uruguay. En una corta decisión, el 5.º Tribunal Arbitral comenzó por constatar que la Argentina no había observado los procedimientos de verificación de las reglas de origen previstos por el Mercosur. A ello, la Argentina respondió que las reglas exigían una reglamentación complementaria más detallada. Los árbitros señalaron que, en el estadio actual, las normas del Mercosur no prevenían el control del origen de todas las mercaderías colocadas en circulación por una empresa, por lo que el origen de cada una de ellas debe ser determinado a través de un examen específico. Además, aunque las normas del Mercosur no sancionen expresamente el comportamiento argentino, parece evidente que tal medida “no está de acuerdo con el espíritu del Mercosur de favorecer y estimular las relaciones comerciales entre los Estados Parte”, Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre Restricciones de Acceso al Mercado Argentino de Bicicletas de Origen Uruguayo, pronunciado en Asunción en 29 de setiembre de 2000, ítem 3.2.4.

De acuerdo con el artículo 19 del PB, los árbitros deben resolver la controversia según el derecho originario y derivado del Mercosur. Ellos pueden recurrir a los “principios y disposiciones de derecho internacional aplicables a la materia” o, por último, resolver una controversia *ex aequo et bono*, si las partes estuvieren de acuerdo.

Teniendo en cuenta que el joven derecho del Mercosur puede no ofrecer todas las respuestas necesarias a la resolución de un conflicto, es natural que los tribunales recurran al derecho internacional en general. Sin embargo, ellos no lo hicieron de manera homogénea a lo largo de los últimos cuatro años. Mientras que la primera decisión se apoya en los principios del derecho internacional público y del derecho comunitario europeo —del que tomó prestadas innumerables referencias—, la segunda decisión se volcó a las reglas del comercio internacional, por medio de repetidas alusiones a las normas de la Organización Mundial del Comercio.

Curiosamente, el primer tribunal ignoró por completo el derecho de la OMC, a pesar de haber examinado una controversia relativa, principalmente, a la liberación comercial.

Por el contrario, el segundo tribunal no dudó en adoptar como fuente de derecho el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), concluido en el ámbito de la OMC,⁷²³ relegando al TAs y a la *decisión CMC 10/94*⁷²⁴ a una posición secundaria.⁷²⁵ El texto de esta decisión traería una referencia general al respeto de los compromisos asumidos por los Estados miembros en el ámbito del *Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio*, lo que corroboraría la posibilidad de yuxtaponer el derecho del comercio internacional y el derecho de la integración.⁷²⁶

⁷²³ Véase el texto integral del acuerdo en www.wto.org/french/docs_f/legal_f/24-scm.pdf.

⁷²⁴ Esta decisión prohíbe algunas modalidades de subvención a la producción y a la exportación en los Estados miembros (Mercosur/CMC/DEC. 10/94. Armonización para la aplicación y utilización de incentivos a las exportaciones por parte de los países integrantes del Mercosur, en *BILA*, n.º 14, julio-setiembre 1994, pp. 21-23).

⁷²⁵ Ítem 56 y 57, 2.º laudo arbitral.

⁷²⁶ Según el art. 1.º de esta decisión, “Los Estados parte se comprometen a aplicar incentivos a las exportaciones que respeten las disposiciones resultantes de los compromisos asumidos en el ámbito del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y en forma compatible con lo dispuesto en la presente decisión”. Véase también el ítem 66, 2.º laudo arbitral.

El segundo tribunal se dedicó así a resolver la controversia relativa a un conjunto de normas y procedimientos brasileiros que favorecerían la exportación de carne de cerdo nacional. Se trataba de la constitución de *stocks* públicos de maíz,⁷²⁷ del *Programa de Financiamiento de las Exportaciones* (Proex)⁷²⁸ y de dos mecanismos financieros de ayuda a las exportaciones— los Anticipos de Contrato de Cambio (ACC) y los Anticipos de Contratos de Exportación (ACE).⁷²⁹ Según la reclamación argentina, esas medidas habrían falseado la competencia entre las partes, lo que constituiría una violación clara del TAs y de la *decisión CMC 10/94* ya citada. A la luz de las normas de la OMC, más precisamente el artículo 1.2 del ASMC, una subvención no es prohibida siempre que no constituya una subvención específica. Los criterios de especificidad son definidos por el artículo 2 del mismo acuerdo, según el cual una subvención puede ser reputada específica cuando tiene por objeto apenas un número limitado de empresas o una parte de la producción.

El tribunal concluyó, naturalmente, que el sistema brasileiro de *stock* de maíz no constituía una subvención específica, ya que no tenía como objeto especialmente a los productores de carne de cerdo, sino a los productores de maíz en su conjunto.⁷³⁰ Por

⁷²⁷ Según la reclamación argentina, la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab) gerencia la compra, el *stock* y la venta de maíz en el territorio brasileiro. Así, ella tendría el poder de fijar los precios de venta de su producción. Este sistema neutralizaría los efectos de una eventual alza de los precios en el mercado internacional, a través de una rápida inserción de los *stocks* nacionales en el mercado. Finalmente, la acción de la Conab permitiría a los criadores de cerdo comprar los granos a un precio más ventajoso en relación con sus socios del Mercosur. Por su parte, Brasil explica que el maíz es colocado en el mercado por la Conab a través de ventas públicas, y que los precios internos son en general más elevados que los precios internacionales. Además, no existiría en las reglas del Mercosur una prohibición a la constitución de *stocks* públicos o a la estabilización de los precios agrícolas por parte de los Estados miembros.

⁷²⁸ Los argentinos sostuvieron que el Proex constituía una subvención a la exportación. En realidad, se trataba del financiamiento, por el tesoro brasileiro, de la variación entre la tasa de interés admitida por el Banco Central brasileiro y una tasa internacional mínima, a través de la transferencia de recursos públicos a los bancos que otorgaban préstamos a los exportadores. Los brasileiros admitieron, indirectamente, la pertinencia de la reclamación en el momento en que comunicaron al Tribunal, durante el procedimiento, la prohibición, adoptada con base en un acto normativo del Poder Ejecutivo, del uso del Proex para las exportaciones de los bienes de consumo para los países del Mercosur, a partir del 23 de marzo de 1999. El Tribunal acogió, entonces, el pedido argentino pero consideró que Brasil ya había tomado las medidas necesarias para hacer cesar la violación a lo largo del proceso. Véase ítem 77 a 79, 2.º laudo arbitral.

⁷²⁹ Estas operaciones permiten a los bancos comerciales brasileiros adelantar a los exportadores, en moneda nacional, el pago que reciben en moneda extranjera al final de la operación de venta, con tasas de interés reducidas. Según la reclamante, estas ventajas se deben a la intervención del gobierno brasileiro en el mercado financiero, que otorgó exenciones fiscales y monetarias. Brasil responde que los adelantos en cuestión no son operaciones de crédito, sino operaciones de cambio privadas, donde no existe intervención estatal.

⁷³⁰ Ítem 72, 2.º laudo arbitral.

otra parte, el acceso al sistema de *stock*, o sea, a las ventas públicas de los *stocks* de granos, permitía la participación de todos los operadores del mercado, inclusive los extranjeros.⁷³¹ El tribunal rechazó por lo tanto, con base en el ASMC, la demanda argentina.

Es por consiguiente una visión de conjunto de las normas del Mercosur y la preponderancia de los objetivos de los tratados constitutivos lo que inspira a los árbitros en el ámbito del PB. Pero el carácter inacabado del derecho del Mercosur y la pluralidad de los derechos invocados por las partes no deben ser desatendidos.

2. Las relaciones entre el derecho de la integración y el derecho de la OMC

El criterio teleológico de interpretación de las normas del Mercosur fue confirmado por el tercer tribunal arbitral, que, a semejanza del segundo, se refirió explícitamente a la primera decisión arbitral,⁷³² a pesar de no imitar su razonamiento.

En un párrafo intitulado “Contexto para la interpretación de la normativa Mercosur”, reza: “el Tribunal a lo largo de su decisión tomará en consideración los principios establecidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (“la Convención de Viena”) que codifican principios del derecho consuetudinario internacional”,⁷³³ de acuerdo con el artículo 19 del PB.

El tribunal fue llamado por el reclamante, en este caso Brasil, a pronunciarse sobre las relaciones entre las normas del *Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV)*,⁷³⁴ concluido en el ámbito de la OMC por los socios del Mercosur y las normas específicas del bloque.⁷³⁵ Brasil pedía al tribunal la declaración de la incompatibilidad

⁷³¹ Ítem 74, 2.º laudo arbitral.

⁷³² Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir sobre la Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre Productos Textiles, o. cit., en adelante designado *3.º laudo arbitral*, ítem III C.

⁷³³ *Ibidem*.

⁷³⁴ Véase texto integral del acuerdo en <www.wto.org/french/docs_f/legal_f/16-tex.pdf>.

⁷³⁵ La reclamación brasilera se refiere a la resolución 861/99 del Ministerio de Economía argentino. Esta norma establece restricciones cuantitativas a la importación de productos textiles de algodón provenientes de Brasil. Según la Argentina, esta restricción tiene como fundamento el ATV, según el cual las medidas de salvaguardia transitorias, en materia de productos textiles y vestimentas, son admitidas cuando “se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores” (art. 6-2). Según el artículo 6-4, las medidas serán aplicadas “miembro por miembro”, o sea, la importancia de las importaciones debe ser considerada caso a caso, y la medida restrictiva debe ser tomada únicamente en relación con ese país. Brasil contestó afirmando que el ATV sólo era aplicable a

entre las normas del Mercosur y la aplicación del ATV por los Estados miembros del Mercosur, con relación a los demás socios. Argentina afirmaba que “las reglas del Mercosur no excluyen las disposiciones multilaterales. Si un tema ha sido objeto de regulación entre los países del Mercosur con reglas que profundizan los compromisos OMC, ellas obligan a los socios y prevalecen sobre las reglas multilaterales. Sin embargo, si una materia no ha sido regulada en el Mercosur, los Estados parte tienen el derecho de aplicar los instrumentos previstos en el ordenamiento OMC”.⁷³⁶

Los árbitros no quisieron pronunciarse sobre esta cuestión espinosa: “el Tribunal no considera necesario el referirse a la relación entre el ATV y las normas Mercosur ni sobre la cuestión de si el Artículo 6 del ATV tiene precedencia sobre el derecho del Mercosur”.⁷³⁷ Resalta también: “de la evaluación general de las cuestiones planteadas, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que existe una norma del Mercosur, precisamente el artículo 5 del anexo IV del TAs, que regula sobre la aplicación de salvaguardias contra otros Estados miembros”.⁷³⁸ Así, “no hay un “vacío legal” que haría necesario o posible el recurrir a otras normas del derecho internacional como ser la expresada en el Artículo 6 del ATV”.⁷³⁹

A continuación el tercer tribunal adujo, además de una jerarquía entre las fuentes de derecho, el principio según el cual sólo se puede recurrir a otras fuentes ante la ausencia de una norma del Mercosur aplicable, sea general o especial.⁷⁴⁰

La cuestión de la aplicación del derecho de la OMC en el ámbito del PB también fue profundizada por el cuarto tribunal. Para defenderse una vez más de

los intercambios del Mercosur con terceros países, por lo tanto en el exterior, y no en el interior de la zona. Diferentes normas del Mercosur prohíben, según él, la aplicación unilateral de salvaguardias entre los países miembros del bloque.

⁷³⁶ Ítem I C 2 b, 3^{er} laudo arbitral.

⁷³⁷ Ítem III I, 3^{er} laudo arbitral.

⁷³⁸ Ítem III I, 3^{er} laudo arbitral. Según este artículo, “la aplicación de las cláusulas de salvaguardia no puede, en ningún caso, prolongarse más allá del 31 de diciembre de 1994”. Destacando el hecho de que el ATV, que data de 1994, había sido firmado después del TAs (1991), la Argentina se apoyaba en el principio de especialidad para considerar que las normas especiales del ATV sobre los productos textiles deberían prevalecer sobre la regla general y anterior del TAs relativa a las medidas de salvaguardia. Ítem I C 2 i iv de la misma decisión.

⁷³⁹ Ítem III I, 3^{er} laudo arbitral.

⁷⁴⁰ Alejandro Perotti va más lejos: frente a esta decisión, “la prevalencia del derecho regional sobre las normas de la OMC en lo que hace a los Estados miembros recíprocamente considerados, lejos de parecer un ejercicio imaginario, resulta una adecuada interpretación” (“Tercer laudo del Mercosur: Una buena excusa para hablar de salvaguardias y del derecho regional”, en *RDM*, n.º 5, octubre de 2000, pp. 201-239 [237]).

una reclamación brasilera, Argentina sostenía la inexistencia de norma alguna que pudiese fundamentar la pretensión brasilera.⁷⁴¹ Invirtiendo su argumentación en el caso de los productos textiles, Buenos Aires consideraba que “el Tribunal no debe considerar normativa alguna de la OMC pues no hay ninguna norma Mercosur que lo decida así”.⁷⁴² Por lo tanto, la aplicación de una norma de la OMC sólo podría fundarse en la existencia de una norma del Mercosur que comprendiese esa posibilidad y determinase su campo de aplicación.

Brasil respondió que el Mercosur poseía normas sobre *dumping*, en este caso la *decisión CMC 11/97*,⁷⁴³ que supone una interpretación combinada de las disposiciones del *Acuerdo sobre la ejecución del artículo VI del Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio de 1994*, llamado también Acuerdo Antidumping (AD) de la OMC,⁷⁴⁴ y la *decisión 18/96— Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur*.⁷⁴⁵

Los árbitros consideraron que “la existencia en todos los EPM [Estados parte del Mercosur] de una misma normativa en materia de comercio internacional resultante de la ratificación por todos ellos de los acuerdos de Marrakech no significa, sin embargo, que se trate de una normativa Mercosur o sea, de una disciplina común adoptada formalmente para regir sus relaciones recíprocas comerciales dentro del sistema regional de integración”.⁷⁴⁶ El tribunal agrega: “la aplicación de normativa

⁷⁴¹ Esta vez, se trataba de la resolución n.º 574/2000 del Ministerio de Economía de la Argentina, que prevé un conjunto de medidas *antidumping* en relación con las exportaciones brasileras de pollo entero congelado. Esta resolución constituye la última etapa de un proceso de investigación iniciado contra Brasil, en el ámbito de las normas nacionales argentinas sobre *dumping*; véase *Laudo del Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur constituido para decidir en la Controversia... sobre “Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros...”, o. cit., en adelante designado como “4.º laudo arbitral”*.

⁷⁴² Ítem 55, 4.º laudo arbitral.

⁷⁴³ Véase Mercosul/CMC/Dec. n.º 11/97, “Marco Normativo del Reglamento Común relativo a la Defensa contra las Importaciones Objeto de Dumping provenientes de Países No Miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur)”, en *BILA*, n.º 21, julio-diciembre de 1997.

⁷⁴⁴ Véase el texto integral del acuerdo in www.wto.org/french/docs_f/legal_f/19adp.pdf.

⁷⁴⁵ Véase Mercosul/CMC/Dec n.º 18/96, Protocolo de defensa de la competencia en el Mercosur, en *BILA* n.º 19, julio-diciembre de 1996, pp. 73-78. La doctrina no es unánime al respecto. Algunos autores consideran que los derechos nacionales son aplicables porque todavía no existe coordinación de las políticas industriales en el Mercosur, pero que las normas nacionales deben conformarse a los acuerdos de la OMC. Véase “Defesa Comercial no Mercosur”, en Welber Barral, *Direito Internacional Público e Integração Econômica Regional*, Curitiba, Juruá, 2001, pp. 159-177 (175). Otros afirman que las medidas *antidumping* pueden producir efectos que distorsionan la competencia y que no son compatibles ni con la integración regional, ni con los acuerdos de la OMC; véase Angela Teresa Gobbi Estrella, “A imposição de medidas de defesa comercial no comercio intra-Mercosur”, en *Direito da Integração*, vol. 1, Curitiba, Juruá, 2001, pp. 103-119.

⁷⁴⁶ Ítem 127, 4.º laudo arbitral.

OMC como normativa Mercosur es posible sólo por remisión expresa a aquélla de una norma del Mercosur”.⁷⁴⁷ Fue lo que ocurrió en el caso de la carne de cerdo, que dio origen a la segunda decisión arbitral, en la que una norma del Mercosur preveía la aplicabilidad de las normas de la OMC en el contexto de las subvenciones a las exportaciones.⁷⁴⁸ De cualquier manera, es forzoso constatar que un número significativo de normas de la OMC fue objeto de referencias y hasta de transposición completa en el derecho del Mercosur.⁷⁴⁹

Estas decisiones sucesivas consolidaron el criterio teleológico de interpretación del derecho del Mercosur e hicieron avanzar la reflexión sobre el derecho aplicable a las controversias dentro del PB. Por otra parte, corresponde igualmente apuntar avances en lo que se refiere a los fundamentos de la unión aduanera.

B. LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A LA LIBERACIÓN COMERCIAL

El artículo 5 del TAs nos brinda la tónica del programa de liberación previsto en el anexo I del tratado: él consiste “en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados parte, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario (Anexo I)”.

⁷⁴⁷ Ítem 130, 4.º laudo arbitral. En realidad, esta referencia expresa se encuentra en el artículo 32 de la decisión CMC 18/96, por el cual los Estados deben tener en cuenta, en lo que respecta al comercio intrazona, las normas de la OMC. Pero el tribunal no observó esta norma porque ella no se encontraba en vigor a la época de la decisión. Véanse ítems 120 a 124, 4.ª sentencia arbitral.

⁷⁴⁸ La jurisdicción nacional argentina fue llamada a deslindar el caso de los pollos por el Frigorífico Entrerriano de Productores Avícolas S.A. (FEPASA). El juez adoptó inicialmente, el 18 de noviembre de 1999, una medida cautelar que imponía una restricción cuantitativa a la importación de aves brasileras. La Cámara Federal de Paraná dejó sin efecto esta medida el 30 de diciembre de 1999. El 21 de junio de 2000, la Suprema Corte rechazó definitivamente el recurso interpuesto por FEPASA. Para un análisis crítico de estos fallos, véase Martín Álvarez, “Protección de las empresas nacionales frente al *dumping*. La utilización directa de la vía judicial en materia de comercio internacional”, en *RDM*, n.º 5, octubre de 2001, pp. 103-108.

⁷⁴⁹ Véase, por ejemplo, la decisión del Consejo que adopta el Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC como “marco normativo” para la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias del Mercosur, derogando las normas anteriores (Mercosur/CMC/Dec. n.º 6/96, “Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC”, en *BILA*, n.º 19, julio-setiembre 1996, pp. 34-44.

En la misma perspectiva, según el artículo 1 del anexo I del TAs, “los Estados parte acuerdan eliminar a más tardar el 31 de diciembre de 1994 los gravámenes y demás restricciones aplicadas en su comercio recíproco”.

El artículo 2 da la definición de los gravámenes —“por ‘gravámenes’, los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier otra naturaleza, que incidan sobre el comercio exterior. No quedan comprendidos en dicho concepto las tasas y recargos análogos cuando respondan al costo aproximado de los servicios prestados” — y de las restricciones —“cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco”.

La postergación de la fecha de instalación del mercado común ciertamente debilitó las convicciones de muchos juristas en cuanto a la fuerza obligatoria de estas disposiciones, pero las sentencias arbitrales aclararon que ello no significa que las obligaciones asumidas en el ámbito del TAs se evaporaran. Así, la *prudencia* de los árbitros reconoció la aplicación de la cláusula *status quo*, o *stand still*, a las barreras no arancelarias (1), así como la prohibición de adopción unilateral de medidas de salvaguardia (2).

1. La cláusula stand still

En la construcción de un mercado común, la eliminación gradual de las trabas al comercio conduce naturalmente a la adopción de una cláusula *stand still*. Si los Estados consienten en eliminar los obstáculos existentes hasta el desmantelamiento completo de las barreras, parece lógico que la aparición de nuevos obstáculos, o el agravamiento de los ya existentes, en el período de transición hacia el mercado común, son en principio incompatibles con el proceso de integración.

Así, el Tratado de Roma adoptó explícitamente la cláusula *status quo*, tanto respecto a los derechos de aduana o tasas de efecto equivalente como en relación con las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente. Según el artículo 12 del TCE, “los Estados miembros se abstendrán de introducir entre sí nuevos derechos aduaneros de importación y de exportación o medidas de efecto equivalente y de aumentar aquellos que ya aplican

en sus relaciones comerciales mutuas”.⁷⁵⁰ El artículo 31 del TCE garantiza enseguida que “los Estados miembros se abstendrán de introducir entre sí, nuevas restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente” y el artículo 32 dispone que “los Estados miembros se abstendrán, en sus intercambios comerciales recíprocos, de tornar más restrictivos los contingentes y las medidas de efecto equivalente existentes a la fecha de la entrada en vigor del presente Tratado”.⁷⁵¹

Al contrario del derecho europeo, la cláusula *status quo* no es explícitamente mencionada en los tratados constitutivos del Mercosur. En cuanto a los aranceles aduaneros, el calendario previsto en el anexo I es imperativo, por lo que la eliminación de los gravámenes sería automática. Un sistema complejo de listas de excepción limita el margen de maniobra de los Estados miembros.⁷⁵² Aun en ausencia de una cláusula *stand still* explícita, el aumento de los aranceles o tasas de efecto equivalente, la adopción de nuevos aranceles o el restablecimiento de tarifas ya eliminadas son cuestiones que no deberían ser suscitadas fuera del contexto de las listas de excepciones, o de las negociaciones multilaterales excepcionales, por ejemplo, en una crisis económica de un Estado miembro.⁷⁵³

⁷⁵⁰ Habiendo implantado la Comunidad Europea el mercado común, este artículo fue modificado. El nuevo artículo 25 TCE, redactado en Ámsterdam, se limita a prohibir los aranceles de importación y exportación, o tasas de efecto equivalente, entre los Estados miembros, agregando que esta prohibición se aplica también a los aranceles de carácter fiscal.

⁷⁵¹ Estos dos artículos fueron derogados en Ámsterdam. El antiguo capítulo 2 del título I de la Tercera Parte del TCEE, titulado “La eliminación de las restricciones cuantitativas”, se llama ahora “La prohibición de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros”. Los artículos 28 y 29 TCE garantizan la prohibición de las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación, y de cualquier medida de efecto equivalente. En el derecho comunitario, “en los términos de la jurisprudencia *Dassonville* (CJCE, 11 de julio de 1974, caso 8/74, rec. p. 837, pt. 5), la noción de la medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas engloba ‘cualquier reglamentación comercial de los Estados miembros susceptible de obstaculizar directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio comunitario’ [...] Ella debe hoy ser leída a la luz del fallo *Keck y Mithouard*, del 24 de noviembre de 1993 (véase caso C-267 y 268/91, Rec. I, p. 6097), que en ciertos puntos limita su alcance” (Jean-Claude Masclat, “Libre circulation des marchandises”, *Jurisclasseur Europe*, fascículo 550, noviembre de 1997, § 27 a 30).

⁷⁵² Véanse los artículos 6.º a 9.º del anexo del TAs. Según el artículo 6.º, cada país tenía el derecho de incluir un número determinado de productos en las listas nacionales de excepciones al desgravamiento arancelario: la Argentina tenía derecho a 394 productos, Brasil a 324, Paraguay a 439 y Uruguay a 960. Según el artículo 7.º, los Estados miembros deberían reducir progresivamente el número de productos de las listas de excepciones, en 20% por año. Sin embargo, la decisión CMC 5/94 creó un Régimen de Adaptación Final a la Unión Aduanera, que permite a los Estados conservar los aranceles previstos en las listas de excepciones en vigor en la época, así como los aranceles de los productos que fueron objeto de medidas de salvaguardia. Véase *BILA*, n.º 14, julio-setiembre de 1994, pp. 84-85. Subsisten, aún, derechos aduaneros entre los Estados miembros para algunos regímenes especiales (como el sector automotriz) y el régimen de adecuación creado por la decisión CMC 5/94. Véase Ana Cristina Paulo Pereira, *Mercosul...*, o. cit., pp. 94 y 95.

⁷⁵³ Puede citarse, por ejemplo, la decisión CMC n.º 01/01, que autoriza a la Argentina a aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2002, aranceles a las importaciones provenientes de terceros países, en total violación

En relación con las barreras no arancelarias, el TAs no previó un calendario imperativo de desmantelamiento, ni la cláusula *status quo*. Pero ésta fue adoptada posteriormente, por medio de la *decisión CMC 3/94*,⁷⁵⁴ cuyo artículo 4.º prevé que, hasta la armonización completa de las restricciones no arancelarias, los Estados miembros se comprometen a no imponer, en su comercio recíproco, condiciones más restrictivas que las vigentes para el comercio interno y externo.

Curiosamente, no fue con base en esta norma que el primer tribunal arbitral, en el caso *Siscomex*, afirmó la prohibición de adoptar nuevas barreras no arancelarias por los Estados miembros.⁷⁵⁵ El Tribunal consideró al programa de liberación comercial en su conjunto, y lo analizó como una pieza estratégica en la configuración del Mercosur,⁷⁵⁶ apoyada en normas concretas y automáticamente ejecutables.⁷⁵⁷

El tribunal señaló que, en relación con las barreras arancelarias, el tratado establece un calendario de desmantelamiento automático y progresivo hasta el arancel cero. Para las restricciones no arancelarias, permite a los Estados determinar el proceso y el ritmo de eliminación de las barreras. Sin embargo, las partes no tienen poder para decidir si la eliminación ocurrirá o no, ni para fijar una fecha para que ella suceda. La fecha debe ser la misma para las barreras arancelarias y no arancelarias. Concluye manifestando que no se trata de una meta programática, sino de una obligación concreta.⁷⁵⁸

La postergación del mercado común no pone fin a esta obligación, y no existe ninguna regla que permita su extinción.⁷⁵⁹ La obligación simplemente deja de ser exigible el 31 de diciembre de 1994. El objetivo de realizar un mercado común se mantiene, aunque sea postergado para una fecha aún no establecida.⁷⁶⁰ El

al arancel externo común, Mercosur/CMC II EXT/Dec. n.º 1/01, Medidas excepcionales en el ámbito arancelario, disponible en www.mercosur.org.uy.

⁷⁵⁴ Mercosur/CMC/Dec. n.º 3/94, Restricciones no arancelarias, en *BILA*, n.º 14, julio-setiembre de 1994, pp. 15-16, retomada por la decisión CMC n.º 17/97, Mercosur/CMC/Dec. n.º 17/97, Restricciones no arancelarias, disponible en www.mercosur.org.uy.

⁷⁵⁵ 1.º laudo arbitral, o. cit.

⁷⁵⁶ Ítem 65, 1.º laudo arbitral.

⁷⁵⁷ Ítem 66, 1.º laudo arbitral.

⁷⁵⁸ Ítem 68, 1.º laudo arbitral.

⁷⁵⁹ Ítem 72, 1.º laudo arbitral.

⁷⁶⁰ Ítem 75, 1.º laudo arbitral.

tribunal resalta la contradicción que existiría en abandonar el paralelismo entre las barreras arancelarias y no arancelarias, alcanzándose la eliminación total de las primeras pero dejando a los Estados la apreciación de las segundas.⁷⁶¹ Efectivamente, de acuerdo con los árbitros, “reconociendo el papel central de la liberación comercial en el cumplimiento de los fines y objetivos del Mercosur, la naturaleza inseparable de sus vertientes arancelaria y no arancelaria y la obligación de eliminar totalmente las restricciones en ambas, concluyendo el proceso en la misma fecha, es un corolario natural de ello que no quepa restablecer restricciones no arancelarias eliminadas o imponer nuevas. Como no podrían restablecerse los aranceles”.⁷⁶²

En este caso, el nuevo sistema informatizado de autorización de importaciones aplicado por Brasil, el Siscomex,⁷⁶³ debe por lo tanto limitarse simplemente a la introducción de nuevas tecnologías en las operaciones comerciales, sin poder constituir una nueva barrera arancelaria.⁷⁶⁴ Es inaceptable que, con el pretexto de la informatización, el sistema sirva para incumplir la obligación de eliminar las barreras no arancelarias, sea que se trate de barreras existentes en la época de la firma del tratado, o de barreras posteriores, eliminadas y después reestablecidas.⁷⁶⁵ Brasil fue entonces condenado por unanimidad a modificar su sistema de licencias.⁷⁶⁶

La sexta decisión arbitral profundiza la idea de que la integración no puede retroceder, independientemente del hecho de avanzar o no.⁷⁶⁷ También, al decidir sobre las medidas comerciales restrictivas adoptadas unilateralmente, el tribunal *ad hoc* aplica esta vez, el principio del *estoppel*. Oriundo del derecho internacional público, este postulado tiene como objetivo sancionar los comportamientos contradictorios de los Estados. Así, un Estado se vincula a su comportamiento

⁷⁶¹ Ítem 78, 1.º laudo arbitral.

⁷⁶² Ítem 83, 1.ª sentencia arbitral.

⁷⁶³ Véase nota 717, p. 270.

⁷⁶⁴ Ítem 83, 1.º laudo arbitral.

⁷⁶⁵ Ítem 85 ix, 1.º laudo arbitral.

⁷⁶⁶ El tribunal considera que la licencia de importación automática no puede comportar restricciones o procedimientos de autorización, sino que debe limitarse al registro de datos. La licencia no automática sólo será compatible con el tratado si las condiciones impuestas por Brasil apuntaren a la protección de la moralidad pública, de la seguridad, del patrimonio artístico y de los materiales nucleares, si fueren efectivamente previstas en esta perspectiva y si no constituyeren un obstáculo comercial. Véase ítem 85 xiii y x, 1.º laudo arbitral.

⁷⁶⁷ Laudo arbitral relativo a la controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil, sobre la prohibición de importación de neumáticos remoldados (Remolded) procedentes del Uruguay, disponible en <www.mercosur.org.uy>, Montevideo, 9 de enero de 2002.

anterior: siempre que manifieste su consentimiento en relación con la pretensión jurídica de otro Estado, tal aquiescencia de ahí en adelante se le torna oponible. El caso concreto se refiere a la comercialización, entre Uruguay y Brasil, de neumáticos *remolded*.⁷⁶⁸

Desde 1991, la legislación brasilera prohíbe la importación de neumáticos usados. Pero los neumáticos *remolded* no eran considerados, por Brasil, neumáticos de segunda mano.⁷⁶⁹ Modificada en el año 2000, la reglamentación brasilera extendió la prohibición igualmente a este tipo de neumáticos.⁷⁷⁰ Luego, el tribunal declaró la nueva norma brasilera incompatible con las normas del Mercosur, con base en un doble fundamento.⁷⁷¹

Acogiendo los argumentos de Uruguay, los árbitros constataron, en primer lugar, la violación de la *decisión CMC n.º 22*,⁷⁷² adoptada tres meses antes de la modificación de la norma brasilera. Según el artículo 1 de esta decisión, los Estados miembros se comprometen a no adoptar ninguna medida restrictiva al comercio recíproco. De acuerdo con el artículo 2-b del anexo I del TAs, pueden ser medidas de carácter administrativo, financiero, cambiario o cualquier otro, por las que un Estado obstaculiza unilateralmente el comercio recíproco.

Por otro lado, el tribunal considera que la norma brasilera no tiene en cuenta el objeto y la finalidad del tratado, pues el proceso de integración crea justamente “relaciones especiales” entre los socios. Tales relaciones reposan sobre actos jurídicos, pero también sobre un conjunto de actividades comerciales y productivas que los operadores del mercado organizan, en función de las reglas habitualmente aplicadas por los Estados.

⁷⁶⁸ Son neumáticos sometidos a un proceso de remoldado.

⁷⁶⁹ Según la *portaria* SECEX n.º 8/91 del 13 de mayo de 1991, los neumáticos de segunda mano eran clasificados bajo la rúbrica NCM 4012.20, mientras los neumáticos *remolded* se encontraban bajo la rúbrica NCM 4012.10. Esta diferencia es más simple de lo que parece. Para los Estados exportadores, particularmente los países industrializados, la exportación de neumáticos usados constituye una manera eficaz de librarse de un residuo incómodo. Para los Estados importadores, este comercio genera riesgos importantes en relación con la seguridad de los vehículos en circulación. Sin embargo, como se trata generalmente de países pobres, las empresas importadoras buscan, por sobre todo, precios bajos. Fue probablemente por el riesgo de una importación en masa que la norma brasilera estableció una diferencia entre los neumáticos de segunda mano inmediatamente colocados a la venta, y los neumáticos que pasan por algún tipo de beneficio antes de llegar al mercado.

⁷⁷⁰ Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio, *portaria* n.º 8/00, del 25 de setiembre de 2000.

⁷⁷¹ Ítem IV 1, 6.º laudo arbitral.

⁷⁷² XVIII reunión del CMC, Buenos Aires, 30 de junio de 2000.

El principio de *estoppel* tiene como objeto precisamente evitar las consecuencias negativas de un cambio de actitud inesperado de parte del Estado, protegiendo al que confió en él legítimamente.⁷⁷³ Al prohibir el *venire contra factum proprium*,⁷⁷⁴ lo que este principio protege es la propia confianza. En este caso, Brasil no podía negar la existencia de un comercio de neumáticos *remolded* provenientes de Uruguay, ni el hecho de que sus autoridades lo habían consentido hasta el año 2000. Por todo esto, más allá de la evidente incompatibilidad con la decisión del Consejo, el tribunal resalta que la norma brasilera contradice los principios generales del derecho y, en particular, el principio del *estoppel*.

De ello resulta que las decisiones arbitrales hasta entonces pronunciadas garantizan un *status quo* para la liberación comercial que le permite, si no progresar, al menos no retroceder por la adopción de medidas comerciales restrictivas injustificadas. Este principio se aplica igualmente a las medidas de salvaguardia.

2. La prohibición de medidas unilaterales de salvaguardia

En el caso de los textiles, relativo a una medida de salvaguardia adoptada unilateralmente por Argentina, el tercer Tribunal arbitral *ad hoc* reconoció la existencia de “una presunción a favor del libre comercio entre sus miembros”, y agregó que “las relaciones comerciales dentro de un sistema que se encuentra tan altamente integrado como el Mercosur, deberán basarse en la regla de derecho”, lo que significa que “las medidas sobre el comercio deberán fundarse en acuerdos que creen vínculos jurídicos y no en medidas unilaterales tomadas por los miembros, sin fundamento jurídico alguno”.⁷⁷⁵

Según el artículo 4 del anexo IV del TAs, cuyo objeto fue el de instituir un régimen de transición para las medidas de salvaguardia, la aplicación de tales medidas no podría extenderse, en hipótesis alguna, más allá del 31 de diciembre de 1994, fecha en la cual la unión aduanera debería comenzar a funcionar. Sin embargo, la realización del programa de liberalización comercial fue postergada hasta 1999.

⁷⁷³ Uruguay habría presentado ante el tribunal pruebas de “graves perjuicios” sufridos por la empresa uruguaya Serisur S.A., cuya principal actividad era el remoldado de los neumáticos para exportación. Designados con la referencia prueba 3 en el expediente, estos documentos están protegidos por la confidencialidad.

⁷⁷⁴ Ítem II C, 6.º laudo arbitral.

⁷⁷⁵ Ítem III H, 3, 3.º laudo arbitral.

Efectivamente, el tribunal considera que las medidas de salvaguardia no son necesariamente incompatibles con una unión aduanera. A pesar de la prohibición explícita contenida en el artículo anteriormente citado, las partes podrían haber establecido excepciones para la aplicación de medidas de salvaguardia, en el ámbito de los órganos del Mercosur.⁷⁷⁶ Tales medidas sólo pueden ser admitidas, según los árbitros, si fueren adoptadas de forma consensual, conjunta y explícita por las instituciones del Mercosur.⁷⁷⁷

Los árbitros determinaron, por lo tanto, que la Argentina, por unanimidad, debía revocar la *resolución 861/99* del Ministerio de Economía, mediante la cual instituyó unilateralmente medidas de salvaguardia para la importación de productos textiles brasileiros.⁷⁷⁸

Fue dicho que la tercera sentencia, relativa a los textiles, habría aumentado el carácter comunitario de las decisiones arbitrales, al menos en comparación con el tenor de la segunda sentencia (el caso de la carne de cerdo), sin llegar, sin embargo, a los “acertados niveles” alcanzados por la primera decisión, relativa al caso Siscomex.⁷⁷⁹ Sin embargo, algunos autores la criticaron firmemente.⁷⁸⁰ Tales críticas fueron motivadas por el hecho de que, aunque esta decisión no es oponible a todos los Estados, revela una tendencia a reducir el margen de maniobra de los gobiernos nacionales, frente a los compromisos asumidos en el bloque. Si este “defecto” es claramente favorable a la integración, existen, por otro lado, signos preocupantes de la presencia de algunos riesgos que amenazan la evolución del proceso de integración y la invocabilidad de las normas del Mercosur.

⁷⁷⁶ Ítem III D 3, 3.^{er} laudo arbitral.

⁷⁷⁷ Alejandro Perotti considera que tal modificación sólo podría ser llevada a cabo a través de un instrumento jurídico del mismo valor que el TAs, y no por una norma de derecho derivado (“Tercer laudo del Mercosur...”, o. cit., p. 224).

⁷⁷⁸ Esta norma fue dejada sin efecto por la resolución 265/2000 del mismo ministerio, publicada en el *Diario Oficial* de 13 de abril de 2000, p. 5.

⁷⁷⁹ Alejandro Perotti, “Tercer laudo del Mercosur...”, o. cit., p. 239.

⁷⁸⁰ El principal argumento empleado por los críticos de esta decisión es el del “vacío jurídico”, ya evocado, que consiste en afirmar que las salvaguardias sólo fueron prohibidas durante el período de transición hacia la unión aduanera, y que ninguna norma prohibió su adopción luego del final de este período. Véase el brillante manifiesto de Félix Peña en favor de la Argentina en el caso de los textiles, “El laudo arbitral sobre las salvaguardias textiles en Mercosur”, en *RDM*, n.º 3, junio de 2000, pp. 127-137.

II. Los riesgos

El proceso de integración conoció otros obstáculos, a lo largo de las crisis que no paran de afectar las inestables economías de los países del Mercosur. Estas oscilaciones generan contextos en los cuales la confusión entre los objetivos de la liberación comercial y de la integración económica puede desnaturalizar las relaciones interestatales (A). Por otro lado, algunas cuestiones procesales, como la carga de la prueba, pueden dificultar aún más la invocabilidad en juicio de los derechos fundados en las normas del Mercosur (B).

A. ¿LIBERACIÓN O INTEGRACIÓN?

Parece lógico que la liberación comercial, más precisamente el desmantelamiento arancelario y no arancelario, forme parte de la construcción de un mercado común. Pero los objetivos de la integración son, en realidad, mucho más profundos, pues se refieren entre otras cosas a la ciudadanía o a la supresión de fronteras. Sin embargo, algunos autores consideran que, para el Mercosur, el mercado común es un fin en sí mismo, y no un medio para alcanzar la integración.⁷⁸¹ Esta interpretación se apoya indudablemente en la observación de la actitud de los Estados miembros, y no en la exégesis del TAs.

La tensión permanente entre liberación e integración se encuentra a lo largo del segundo laudo arbitral, que de hecho revela un gran rigor analítico. Corresponde, sin embargo, cuestionar la importancia concedida por el tribunal al derecho de la OMC, especialmente si ella no implica el riesgo de alterar la naturaleza del sistema de solución de litigios del Mercosur, en principio autónomo.

Es verdad que ninguna intención de vincular el sistema del Mercosur al mecanismo de la OMC puede ser deducida de los laudos. En el caso del segundo laudo, los árbitros buscaron en el derecho de la OMC un concepto que no existía claramente en el derecho del Mercosur. Se limitaron a observar el artículo 19 del PB, que les permite recurrir al derecho internacional general, y así instauraron una

⁷⁸¹ Araceli Mangas Martín, "UE y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política", en *Anuario Argentino de Derecho Internacional VIII*, 1996-1997, Córdoba, pp. 77-104, p. 102.

tendencia a recurrir a las normas de la OMC apenas en los puntos que no merecieron tratamiento normativo en el Mercosur. Pero ellos podrían haberse apoyado en otros derechos, particularmente en el derecho comunitario europeo, que podría haber ofrecido alternativas adecuadas al caso de la carne de cerdo.⁷⁸²

Intencional o no, la eventual reiteración de la referencia al derecho de la OMC traerá consigo el riesgo de resolver los problemas jurídicos de la integración, a partir de un derecho que no tiene como objeto tal contexto. En realidad, las normas de la OMC tienen como objetivo no la integración, sino apenas la liberalización comercial, y no traen como resultado, por ello, las garantías necesarias para el acompañamiento del proceso de integración.

Por otro lado, como distorsión extrema, este comportamiento podría reducir el sistema autónomo de solución de controversias del Mercosur a la mera aplicación de normas generales del comercio en un círculo más restricto, en detrimento de la formación de un nuevo derecho y de la profundización del proceso integración.

Ésta no es, infelizmente, una hipótesis remota. Desde la creación del Mercosur Brasil recurrió dos veces al sistema de solución de controversias de la OMC contra Argentina, en el caso de los productos textiles y el de los pollos, que también fueron objeto de decisiones en el ámbito del PB.

En el caso de los productos textiles, Brasil solicitó al OSD el establecimiento de un grupo especial sobre *Medidas de Salvaguardia de Transición a Determinadas Importaciones de Tejidos de Algodón y sus Mezclas Procedentes del Brasil*.⁷⁸³ Este grupo jamás se reunió. Habiendo la Argentina eliminado la medida litigiosa en abril de 2000, en realidad gracias a la sentencia arbitral pronunciada en el ámbito del PB, los procedimientos relativos a la constitución de ese grupo se suspendieron en junio de 2000.⁷⁸⁴ Sin embargo, dos aspectos del caso de los textiles merecen destacarse.

⁷⁸² Es el caso de las subvenciones a las exportaciones, pero principalmente del control de las “ayudas del Estado”, uno de los sectores más importantes del derecho europeo de la competencia. Véanse, por ejemplo, Jean-Michel Communier, *Le droit communautaire des aides d'État*, París, LGDJ, 2000; Isabelle Croizier, *L'Offensive de la CEE contre les Aides Nationales. La récupération des aides nationales octroyées en violation du traité CEE*, Rennes, Apogée, 1993; Thomas Jestaedt, Tom Ottervanger et Jean-Pierre van Cutsem (org.), *Application of EC state aid law by the Member State courts*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

⁷⁸³ OMC, documento WT/DS 190/1, 11 de febrero de 2000, disponible en <www.wto.org>.

⁷⁸⁴ Véase Notificación de la solución convenue d'un commun accord, OMC, document WT/DS190/2, 30 de junio de 2000, <www.wto.org>.

En primer lugar, se constata la simultaneidad de recursos a los dos sistemas de solución de controversias. Las negociaciones directas en el ámbito del PB se iniciaron el 23 de julio de 1999. Las consultas en la OMC fueron solicitadas el 29 de julio de 1999. La reclamación fue presentada por Brasil al Grupo Mercado Común, segunda etapa del proceso del PB, el 15 de setiembre de 1999. Cinco días después, el Órgano de Supervisión de Textiles (OST) de la OMC fue llamado al caso, y recomendó el 22 de octubre de 1999 la suspensión de la medida de salvaguardia por la Argentina.⁷⁸⁵ El 13 noviembre de 1999 Brasil solicitó la constitución del tribunal arbitral, conforme lo establece el procedimiento del PB. El 29 de noviembre de 1999, la Argentina notificó al OST que no estaba en condiciones de atender a sus recomendaciones. El 14 de diciembre de 1999, el OST recomendó nuevamente la suspensión inmediata de las medidas de salvaguardia.⁷⁸⁶ El 17 de diciembre de 1999, el tribunal arbitral *ad hoc* fue constituido en el ámbito del Mercosur. El 11 de febrero de 2000, el gobierno brasilero pidió el establecimiento de un grupo especial en el seno de la OMC. El 23 de febrero, Brasil se presentó a la audiencia del tribunal del Mercosur. La sentencia arbitral fue pronunciada el 10 de marzo de 2000.

En segundo lugar, ¿cómo interpretar la tramitación de dos procesos paralelos? Algunos autores se preguntan si la actitud brasilera, que consiste en recurrir al sistema de la OMC, no constituye “una toma de posición” y una “señal en relación al Mercosur”.⁷⁸⁷ En realidad, en cada disputa comercial entre Argentina y Brasil, el gobierno brasilero no duda en anunciar a los medios de comunicación internacionales que reclamará ante la OMC. Eso demuestra su descortesía para con un socio con el cual pretende construir un mercado común. Además, puesto que el bloque dispone de un sistema propio de solución de controversias, es difícil comprender cuál es su objetivo al despreciar este mecanismo. O Brasil no confía en el sistema que él mismo impuso a sus socios, o quiere presionar a la Argentina e impresionar a la opinión pública, en detrimento de la construcción de una imagen positiva del bloque

⁷⁸⁵ OMC, document WT/TMB/20, 22 de octubre de 1999, <www.wto.org>.

⁷⁸⁶ OMC, document WT/TMB/21, 14 de diciembre de 1999, <www.wto.org>.

⁷⁸⁷ Gabriela Bercún, “Productos avícolas y medidas antidumping. El conflicto avícola puede llegar a la OMC”, en *RMC*, n.º 5, octubre de 2000, pp. 165-167, esp. p. 167.

ante los operadores económicos, que encuentran allí una buena razón para dudar del sistema del PB.

Más grave aún sería imaginar que los dos sistemas pueden llegar a decisiones divergentes, o hasta si se quiere contradictorias. Esta hipótesis no debe ser excluida, teniendo en cuenta las diferentes naturalezas de los derechos aplicados. Mientras la OMC garantiza la liberación de los intercambios comerciales, en el ámbito de acuerdos firmados por decenas de socios, el sistema del PB tiene como objetivo construir un mercado común entre cuatro países, cuyas economías son, más que complementarias, competidoras entre sí. Por lo tanto, la liberación no deja de ser una puerta de entrada a la integración económica, muchas veces sometida a otros imperativos.

Ante la ausencia de una instancia supranacional apta para imponer una regla de primacía entre las decisiones de los dos órganos, de la OMC y del Mercosur, los Estados pasarían a defender la aplicación de una u otra decisión según sus intereses. Tal situación implicaría necesariamente el incumplimiento de uno de los dos sistemas, sea el del PB, sea el de la OMC, lo que originaría varias consecuencias indeseables para la evolución del bloque y para la diplomacia de los cuatro países.

El Protocolo de Olivos, recientemente concluido, aborda este punto, pero no resuelve el problema principal. Al contrario, su artículo 1-2 admite que la parte reclamante pueda someter una controversia al sistema de solución de controversias del Mercosur, al sistema de solución de litigios de la OMC o aun a otros mecanismos comerciales preferenciales suscritos individualmente por los Estados miembros. Admite también que las partes interesadas puedan llegar a un acuerdo para elegir la jurisdicción a la cual recurrir, lo que constituye una “elección de foro” que el Consejo posteriormente deberá reglamentar.

Es preciso destacar que el sistema solución de controversias, creado por el PB y perfeccionado en Olivos, nunca pretendió ofrecer una *alternativa suplementaria* para la resolución de los litigios del Mercosur. Por el contrario, el sistema fue concebido para abarcar el conjunto de disputas entre los socios, pues toda controversia comercial, en el ámbito de un proceso integración y de una política comercial común, adquiere necesariamente una dimensión comunitaria. Son por lo tanto, la lógica de la integración y su ordenamiento jurídico los que poseen naturalmente vocación para aplicarse a los litigios entre los socios.

No obstante, el Protocolo de Olivos prevé que, una vez iniciado el proceso de solución de controversias en el ámbito institucional del Mercosur, ninguna de las partes podrá recurrir a otro mecanismo para resolver el mismo litigio (artículo 1-2). Consecuentemente, con la entrada en vigencia de este acuerdo, el riesgo de yuxtaposición entre una decisión arbitral resultante del sistema autónomo del Mercosur y otra decisión será excluido.

Por otra parte, es perfectamente posible que las partes decidan no recurrir al sistema del Mercosur. Una disputa ya resuelta en el ámbito de otro procedimiento podría también, *a posteriori*, ser sometida al sistema del Mercosur, puesto que el Protocolo de Olivos no menciona ninguna restricción en ese sentido. Habría sido preferible que los Estados miembros se comprometiesen a recurrir exclusivamente al sistema del bloque para resolver sus controversias.

Por otro lado, contrariamente al caso de los textiles, el recurso al sistema de solución de controversias de la OMC, en el caso de los pollos, no suscitó dificultad, pues los árbitros fueron incapaces de resolver la cuestión en el ámbito del PB. Luego de una decisión arbitral enigmática, del 21 de mayo de 2001,⁷⁸⁸ que rechazaba la reclamación brasilera pero no reconocía la legitimidad de las medidas tomadas por Argentina, Brasil decidió recurrir al sistema de la OMC, presentando en pedido de consulta titulado *Derechos Antidumping Definitivos sobre Carne de Aves Proveniente de Brasil*.⁷⁸⁹

Parece lógico que el Mercosur pueda apelar al sistema de solución de controversias de la OMC, pero solamente para terceros Estados. El hecho de que este sistema sea utilizado para resolver un conflicto intrazona, sólo puede ser interpretado como un signo de debilidad del sistema autónomo del bloque. Es

⁷⁸⁸ Esta decisión fue evidentemente celebrada en la Argentina. Véase, por ejemplo, Emilio Cárdenas y Guillermo Tempesta, "El laudo sobre dumping intrazona en el Mercosur", en *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, n.º 6, diciembre de 2001, pp. 110-149. Sin embargo, una visión crítica parece más pertinente. Según Alf Baars y Rafael Tiago Juk Benke, los árbitros se inspiraron en principios controvertidos, hasta contradictorios: siguiendo un razonamiento dudoso, ellos afirmaron al mismo tiempo la finalidad de favorecer la competencia del *antidumping* y reconocieron su carácter no restrictivo, "Antidumping no Mercosul", en *Boletim Latino-americano de Concorrência*, pp. 24-37.

⁷⁸⁹ OMC, document WT/DS241/1, 12 de noviembre de 2001, <www.wto.org>. Nótese que las Comunidades Europeas demandaron la participación en esas consultas junto con Brasil, doc. WT/DS241/2, 22 de noviembre de 2001. Esta demanda se apoyó en el art. 4-11 del mem. OSD/OMC, según el cual un interés comercial sustancial puede justificar una intervención de este tipo.

preferible llenar las lagunas actuales del derecho de la integración, que aplicar en el plano local las normas de la OMC. El recurso al derecho comunitario europeo parece, en este sentido, mucho más adaptado a las situaciones jurídicas relativas a la integración. No se trata evidentemente de decir que debería haberse aplicado al caso en análisis, ya que, en realidad, no existe fundamento jurídico alguno que sustente la invocabilidad del derecho europeo en el ámbito del Mercosur.

Sin embargo, el cuarto tribunal arbitral también mostró que el derecho de la OMC no es un “derecho aplicable” en el ámbito de la solución de controversias del Mercosur, y que constituye una herramienta importante para la solución de diferencias, pero exclusivamente en ausencia de una norma equivalente del bloque. De la misma manera, la tecnología jurídica forjada en Europa, que constituye una de las más fascinantes ramas del derecho interestatal moderno, podría ser útil al Mercosur. Así lo percibió el primer tribunal arbitral, cuya decisión es marcada por referencias a definiciones y principios del derecho europeo.

Más allá de la oscilación entre los objetivos de liberalización comercial e integración económica, un segundo aspecto delicado y controvertido resulta de la necesidad, suscitada por el segundo tribunal, de comprobar un efecto restrictivo sobre el comercio, para establecer la ilicitud de la conducta unilateral de un Estado parte.

B. LA PRUEBA DEL EFECTO RESTRICTIVO SOBRE EL COMERCIO

Provocado por la Argentina, el segundo tribunal examinó las exenciones fiscales concedidas por el Estado brasileiro a las exportaciones, a fin de verificar si constituían subvenciones —en el sentido empleado por el ASMC—. El anexo I de este acuerdo ofrece una lista de ejemplos de subvenciones a la exportación. Los árbitros consideraron la aplicabilidad de estas reglas a las medidas brasileiras. Aunque no constituyan financiamientos otorgados directamente por el Estado, las exenciones implican, en realidad, la renuncia a sumas que el Fisco debería recibir si no hubiese una exención.⁷⁹⁰

Los árbitros concluyeron que las subvenciones no son prohibidas *per se*.⁷⁹¹ Para serlo deben producir un efecto restrictivo, discriminatorio o constitutivo de

⁷⁹⁰ Ítem 87, 2.º laudo arbitral.

⁷⁹¹ Ítem 91 a 93, 2.º laudo arbitral.

competencia desleal, en los negocios entre las partes, o deben causar a los particulares requirentes un perjuicio actual o potencial.⁷⁹² Ante la falta de comprobación del efecto restrictivo sobre el comercio, el tribunal rechazó la demanda argentina.⁷⁹³

El tribunal admitió el carácter potencialmente restrictivo de la política brasilera de incentivos a las exportaciones, a través de sus reglas de financiamiento, y reconoció que las nuevas medidas con el mismo fin, así como las que ya existían en la época del tratado, deberían imperativamente ser objeto de una coordinación entre los Estados parte.⁷⁹⁴ Sin embargo, consideró que los perjuicios de los particulares, autores de la reclamación, no habían sido suficientemente comprobados.⁷⁹⁵

Es verdad que los artículos 25 y 26 del PB obligan a los particulares a ofrecer elementos que permitan, a la sección nacional del GMC a la cual están vinculados determinar la existencia de la violación invocada, más allá de la amenaza de perjuicio. Su demanda debe tener como objetivo medidas legales o administrativas que acarreen un efecto restrictivo, discriminatorio o constitutivo de competencia desleal, y que constituyan una violación del TAs, del derecho originario o derivado del Mercosur.

Nótese que el PB no definió ni el efecto restrictivo, ni el carácter discriminatorio de una medida, y mucho menos la noción de competencia desleal. Por ello, corresponde a las decisiones arbitrales esclarecer progresivamente estos conceptos. Pero el segundo tribunal, al aplicar la noción de *efecto restrictivo* para rechazar una parte de la demanda argentina, no juzgó conveniente definirla. Para la evolución del bloque, sería deseable precisar estas definiciones, a fin de ofrecer criterios más objetivos para la apreciación de las pruebas.

Por otro lado, la simple violación de una norma del tratado debería ser sancionada, aun en ausencia de pruebas del correspondiente efecto restrictivo. Los Estados miembros deben ser obligados a respetar los principios y las normas del bloque, aunque su comportamiento no haya provocado efecto restrictivo concreto. Así, se evitaría el riesgo de constatar, en todo momento, las tan recurrentes como impunes violaciones al derecho derivado del Mercosur.

⁷⁹² Ítem 93, 2.º laudo arbitral.

⁷⁹³ Ítem 94 y 95, 2.º laudo arbitral.

⁷⁹⁴ Ítem 92, 2.º laudo arbitral.

⁷⁹⁵ Ítem 96, 2.º laudo arbitral.

Actualmente, la exigencia de prueba de un efecto restrictivo o de la amenaza de su existencia es un factor que aumenta la dificultad del acceso de los particulares al sistema. Aun cuando obtienen tal acceso, se tornan dependientes de la actitud discrecional del Estado endosante, durante las diferentes etapas del proceso. Sería deseable que los individuos tuviesen un papel más destacado, cuando el procedimiento tiene inicio con base en el artículo 25 del PB, teniéndose en cuenta también la enorme carga que pesa sobre los requirentes en cuanto a la necesidad de prueba.⁷⁹⁶

Entre beneficios y riesgos, las sentencias arbitrales contribuyeron por lo menos en dos aspectos en la evolución institucional del Mercosur. La primera contribución reside en una limitación más clara de la postergación del mercado común. Esta cuestión encubrió varias violaciones al tratado, pues los Estados utilizan la lenta disminución de los aranceles como excusa para los retrocesos y para la adopción de medidas unilaterales en materia de política comercial. Según los árbitros, ninguna obligación fue suprimida, y el único cambio fue el del plazo de implementación del mercado común. La segunda contribución consiste en la utilización constante de las expresiones *sistema normativo* y *conjunto normativo* del TAs. Por primera vez, es reconocida la existencia de un ordenamiento jurídico propio al Mercosur.⁷⁹⁷

A pesar de la contribución de esta nueva *prudencia*, es imposible considerar estas decisiones como elementos de una jurisprudencia constante y uniforme.

§ 2.º De la *prudencia* a la imprudencia

Las decisiones arbitrales pronunciadas, hasta el presente, fueron aceptadas y respetadas por los Estados involucrados. Sin embargo, el sistema del PB es un dispositivo cuyos límites —abiertamente reconocidos por los Estados y respecto a los cuales el nuevo Protocolo de Olivos trae un modesto progreso— pueden comprometer el futuro del bloque (I), amenazando el clásico principio de la seguridad jurídica (II).

⁷⁹⁶ Alejandro Perotti, “El segundo fallo arbitral del Mercosur y el amargo despertar de nuestro sistema de solución de controversias”, en *RDM*, n.º 2, abril de 2000, pp. 121-144, part. p. 144.

⁷⁹⁷ “Para quienes nos hemos acostumbrado, lamentablemente, a leer visiones minimalistas del sistema de derecho del Mercosur, el laudo arbitral del 28 de abril constituye un trascendental paso adelante en el afianzamiento jurídico del proceso de integración regional” (Alejandro Perotti, “El segundo fallo...”, o. cit., p. 122).

I. Los límites del sistema

Desde un punto de vista general, la ausencia de un sistema eficaz de resolución de litigios implica costos políticos importantes. La adopción de medidas unilaterales en el área comercial, principalmente por Argentina y Brasil, se aceleró desde 1999, en razón de las crisis de sus políticas monetarias, principalmente sus respectivas desvalorizaciones cambiarias.

Las incesantes diatribas entre las autoridades públicas generaron un alarmante clima de inestabilidad, que puso en peligro no sólo el acervo común, sino también, y principalmente, las inversiones externas. Félix Peña calificó a 1999 como un “año difícil”, teniendo en cuenta dos grandes problemas. El primero, de naturaleza económica, resulta de la disparidad comercial ocasionada por la devaluación de la moneda brasilera, el real, la que se añade a la caída en la actividad y en los intercambios comerciales recíprocos. El segundo es de naturaleza “sistémica e institucional”, en la medida en que “los mecanismos y las reglas de juego existentes no permitieron satisfacer las demandas de acción requeridas por las circunstancias, particularmente en los sectores más afectados. Se evidenciaron vacíos normativos, imprecisión en las reglas de juego y falta de previsión para hacer frente a las emergencias críticas”.⁷⁹⁸

A finales de 1999, el gobierno brasilero reconoció que, ante la multiplicación de los conflictos, el sistema de solución de controversias debería ser utilizado por los Estados parte y que era urgente pensar en medios que permitiesen llegar a decisiones más rápidas y mejores. Admitió también que ello sería benéfico, no sólo en el plano interno, sino también en lo que hace a la credibilidad externa del bloque.⁷⁹⁹

En medio de un conjunto de normas intitulado “Relanzamiento del Mercosur”,⁸⁰⁰ el CMC tomó la decisión 25/00, relativa al *Perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia*.⁸⁰¹ Él impuso al Grupo la presentación, a más tardar el día 10 de diciembre de 2000, de una propuesta

⁷⁹⁸ Félix Peña, “Sobre el futuro del Mercosur”, en *Política Externa*, vol. 8, n.º 3, diciembre de 1999-febrero de 2000, pp. 3-14, part. p. 3.

⁷⁹⁹ Luiz Felipe Lampreia, “Quel avenir pour le Mercosur?”, 27/10/1999, conferencia proferida en el Instituto de Estudios Políticos de París, disponible en <www.bresil.org/Politique_etrangere/LeconInauguraleLampreiaChaireMERCOSUR.htm>.

⁸⁰⁰ Adoptadas en la XVIII reunión ordinaria del Consejo, el 29 de junio de 2000, en Buenos Aires. Véanse las actas in *BILA*, n.º 26.

⁸⁰¹ Mercosul/CMC/Dec. 25/00.

completa, destinada al perfeccionamiento del Protocolo de Brasilia. Este plazo fue prorrogado hasta el 30 de noviembre de 2001.⁸⁰²

En diciembre de 2001, una reunión del Grupo examinó el proyecto titulado *Reforma del Régimen de Solución de Controversias dentro del Mercosur*, pero no llegó a un consenso sobre la materia.⁸⁰³ El proyecto fue, así, enviado al Consejo en la más estricta confidencialidad. No hubo ningún debate público. Algunas fuentes privilegiadas revelaron, sin embargo, que el punto más importante de la reforma sería la creación de un tribunal permanente.⁸⁰⁴ El Consejo habría apreciado este proyecto en una reunión a puertas cerradas en Montevideo, sin la presencia de Buenos Aires, en el momento más grave de la crisis argentina, el 21 de diciembre de 2001.⁸⁰⁵ También habría propuesto la creación de una secretaría técnica permanente, cuya composición, atribuciones y sistema de toma de decisiones serían definidos en el futuro.

Por razones fácilmente comprensibles,⁸⁰⁶ fue preciso esperar hasta el 18 de febrero de 2002 para que la reforma fuese concluida. Las dificultades enfrentadas por las partes en la obtención del consenso se reflejan en el texto del Protocolo de

⁸⁰² Mercosur/CMC/Dec. 07/01, Adecuación de los plazos del programa de relanzamiento del Mercosur, art. 6.º.

⁸⁰³ Mercosur/GMC EXT/Acta n.º 04/01, XIII Reunión Extraordinaria del Grupo Mercado Común.

⁸⁰⁴ Según Clovis Rossi, "O quarteto Mercosul resolve 'dar um tempo' na relação", en *Folha de São Paulo*, 19 de diciembre de 2002. La propuesta de un tribunal arbitral permanente posee, sin embargo, gran apoyo de la doctrina. Véase, por ejemplo, Gualtiero Marchesini, "El arbitraje como método de solución de controversias en el Mercosur", en *RDM*, n.º 4, octubre de 2000, p. 195. Pero la creación de una jurisdicción supranacional es la propuesta preferida a los ojos de los juristas brasileiros. Véanse, entre innumerables referencias, Luis Fernando Franceschini da Rosa, en *Mercosul e função judicial, Realidade e superação*, San Pablo, LTr, 1997; Luizella Giardino Branco, *Sistema de solução de controvérsias no Mercosul. Perspectivas para a criação de um modelo institucional permanente*, San Pablo, LTr, 1997; Paulo Casella, *Mercosul: exigências e perspectivas de integração e consolidação de espaço econômico integrado*, San Pablo, LTr, 1996; Jaime Lipovetzky y André Lipovetzky, *Mercosul, estratégia para a integração: mercado comum ou zona de livre comércio?*, San Pablo, LTr, 1994; Deisy Ventura, "Avaliação da estrutura institucional definitiva do Mercosul", en *Direito Comunitário do Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, pp. 101-104; Didier Opertti Badan, "Solución de controversias en el Mercosur, aspectos de derecho internacional privado", en *El Mercosur después de Ouro Preto, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, n.º 11, 1995, pp. 127-142; Maria do Carmo Puccini Caminha, "A questão da soberania e da supranacionalidade na CE e no Mercosul", en *RDM*, n.º 2, abril de 2000, pp. 105-111.

⁸⁰⁵ Argentina todavía discutía la sustitución del presidente Fernando de la Rúa, que acababa de abandonar voluntariamente el poder. Mientras que *Jornal do Brasil* (RJ) anunciaba la transferencia de la reunión del Consejo para el 20 de febrero de 2000, *Folha de São Paulo* anunciaba la aprobación del proyecto de reforma del Protocolo de Brasilia, el 22 de diciembre de 2001. La reunión se llevó a cabo, pero en realidad nada se decidió.

⁸⁰⁶ La Argentina tuvo tres presidentes de la República entre diciembre de 2001 y febrero de 2002.

Olivos, en particular en los frecuentes reenvíos al poder reglamentario del Consejo. Es el caso de los “mecanismos expeditos” de solución de controversias, relativos a aspectos técnicos de la política comercial común: sus reglas de funcionamiento, el alcance y la naturaleza de las decisiones, deberán ser fijados por una decisión del Consejo (artículo 2). El órgano superior del Mercosur también debe organizar los mecanismos de consulta a la instancia de apelación, definiendo el alcance de los pareceres que ella pronuncie y los procedimientos que permitan obtenerlos (artículo 3).

Finalmente, la espinosa y crucial cuestión de la elección del foro al que deberán someterse las partes todavía debe ser objeto de una reglamentación del Consejo (artículo 1).⁸⁰⁷ Es conveniente recordar que el nuevo protocolo no impide a los Estados recurrir a otro sistema de solución de controversias. Simplemente garantiza que, una vez puesto en marcha el sistema autónomo, ninguna otra jurisdicción pueda ser invocada. Así, no queda excluida la posibilidad de acuerdo entre las partes para recurrir, por ejemplo, a la OMC.

La gran innovación de Olivos es, en realidad, la creación, a semejanza de la OMC, de un mecanismo que prevé una primera instancia, en el ámbito de la cual podrían intervenir *panels*, o sea, grupos especiales, y una instancia de apelación en la cual interviene un órgano permanente, el Órgano Permanente de Apelación.⁸⁰⁸

A pesar de que todo el arbitraje institucional reposa sobre una base eminentemente voluntaria, ella es preferible a los arbitrajes *ad hoc*, en la medida en que se apoya sobre reglas consagradas por el uso, comúnmente aceptadas, que facilitan el proceso.⁸⁰⁹ Simples tribunales *ad hoc*, compuestos de tres miembros, “no están en condiciones de ejercer un control efectivo de legalidad del Mercosur y de realizar un sistema orgánico de constante exégesis del sistema de integración regional. No

⁸⁰⁷ Véanse pp. 285 y ss.

⁸⁰⁸ Ello había sido sugerido, por ejemplo, por Félix Peña, “El laudo arbitral sobre las salvaguardias textiles en Mercosur”, o. cit., p. 136. Circula por los bastidores la información de que Luiz Olavo Baptista, miembro de la OSD de la OMC e interlocutor privilegiado del gobierno brasileiro, habría sido el mentor de este texto. Como profesor de la prestigiosa Universidad de San Pablo, Baptista menciona frecuentemente en sus cursos aquello que llama “*teoría del carnicero*”. Del mismo modo que para un carnicero es más fácil trozar una res dejando deslizar el cuchillo en las partes en donde la carne es más tierna y donde ofrece menos resistencia, los partidarios de un sistema institucional más desarrollado deben intentar primero obtener por parte de los gobiernos las concesiones más fáciles para hacer avanzar el proceso.

⁸⁰⁹ Guido Soares, *Órgãos...*, o. cit., p. 60.

darán lugar ni siquiera a la elaboración de un corpus de decisiones que nos asegure la uniformidad necesaria en la tarea de interpretar”.⁸¹⁰

Por otro lado, el efecto obligatorio de la sentencia arbitral y la interpretación del derecho del Mercosur hecha por el tribunal se extienden apenas a las partes de la controversia. Esta limitación, que impide la aplicación uniforme del derecho del Mercosur, persiste luego de Olivos.

Sin embargo, el nuevo texto trae un progreso significativo. En el actual sistema, el del Protocolo de Brasilia, diferentes tribunales *ad hoc* pueden decidir de modo diferente sobre una cuestión semejante.⁸¹¹ La creación de una instancia de recurso permitirá asegurar la uniformidad de las decisiones arbitrales. Sin embargo, al no estar prevista la cooperación jurisdiccional entre los órganos de solución de controversias y las jurisdicciones nacionales, susceptibles, tanto unos como otras, de ser provocados a solucionar el conflicto, el riesgo de contradicción entre un laudo arbitral y una decisión judicial es significativo.

De este modo, las principales limitaciones del sistema persisten, aun después de la revisión operada por el Protocolo de Olivos. En primer lugar, el arbitraje no es un mecanismo adaptado, en el caso de una violación más insidiosa al TAs, a la elaboración de principios jurídicos claros, que no encuentren apoyo expreso en los textos de las convenciones, misión que es más propicia a un órgano permanente de interpretación o de aplicación del derecho. En segundo lugar, las condiciones de acceso de los particulares al sistema continúan muy estrictas. El nuevo protocolo no mejora la invocabilidad en juicio de las normas del Mercosur y no trae mayores beneficios a los ciudadanos del bloque.

Por todo ello, el frágil sistema instituido por el PB no ofrece una respuesta adecuada a la inestabilidad política del bloque, lo que acarrea pesadas consecuencias sobre el grado de seguridad jurídica conferido a las normas del Mercosur en el territorio de los países miembros.

⁸¹⁰ Vicente Marotta Rangel, “Solução de controvérsias após Ouro Preto”, en *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*, San Pablo, LTr, 1996, pp. 692-701 (701).

⁸¹¹ Jorge Otermin, *El Mercado Común del Sur*, Montevideo, FCU, 1995, p. 48.

II. La ausencia de seguridad jurídica

La solución de controversias es considerada uno de los aspectos esenciales de todo el proceso de integración, “en la medida en que permite asegurar el carácter imperativo de la norma (derecho originario y derivado), otorgando credibilidad al proceso, certeza y confiabilidad, tanto a los protagonistas como a los terceros (públicos y privados)”.⁸¹²

Desde esta perspectiva, el tercer laudo arbitral reconoce que “la regulación del uso de medidas que afectan al comercio reviste una trascendencia primaria en el establecimiento de un estándar mínimo de certeza jurídica para todos los actores relacionados con el comercio dentro de una unión aduanera. La necesidad de certeza jurídica y previsión no se limita al interés de los Estados miembros del Mercosur sino que incluye a toda la comunidad relacionada con negocios, que tienen una expectativa legítima sobre la existencia actual de un libre comercio”.⁸¹³

En el ámbito de la integración europea, es natural que el principio de seguridad jurídica forme parte de los principios generales del derecho, que constituyen una de las fuentes del derecho comunitario. De hecho, se imponen a las instituciones europeas los principios generales del derecho, consagrados por los tratados constitutivos o inherentes a la naturaleza de la Comunidad, los derechos fundamentales, los principios del derecho internacional y los principios reconocidos en los derechos de los Estados miembros. Poseen, por ello, un valor superior al derecho derivado, y es el juez comunitario quien garantiza su respeto.⁸¹⁴

El principio de seguridad jurídica es generalmente clasificado entre los principios comunes a los derechos de los Estados miembros⁸¹⁵ pero, en realidad, se encuentra en la propia base del Estado de derecho, al lado del principio de legalidad.⁸¹⁶ Es natural que este principio ocupe en la jurisprudencia de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas un lugar primordial.⁸¹⁷

⁸¹² Jorge Reyes, “Evaluación de los mecanismos de solución de controversias en el Mercosur”, o. cit., p. 140.

⁸¹³ III H 3, 3.º laudo arbitral.

⁸¹⁴ Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'Union...*, o. cit., pp. 144-145.

⁸¹⁵ Véase, por ejemplo, Marianne Dony, o. cit., p. 115.

⁸¹⁶ Jean-Victor Louis, *L'ordre juridique communautaire*, o. cit., p. 120.

⁸¹⁷ Para un estudio más detallado del principio de seguridad jurídica en la jurisprudencia comunitaria véase Rébecca-Emmanuëla Papadopoulou, *Principes généraux du droit et droit communautaire*, Bruselas, Bruylant, 1996, part. cap. III, pp. 197-242. Fallos recientes confirman que éste es un tema recurrente en la jurisprudencia;

Ello puede hasta parecer redundante, en la medida en que un “derecho que no garantice la seguridad de las relaciones que rige dejará de ser un derecho”.⁸¹⁸ Esto no impide que el principio sea cada vez más necesario, para excluir o minimizar las incertidumbres de la realización del derecho. “Se trata menos de una definición conceptual, de contenido determinado, que de una noción funcional que el juez utiliza de manera dialéctica para llegar a una solución que le parezca más justa o más oportuna”.⁸¹⁹ Se aplica, entre otros casos, a las imperfecciones o heterogeneidades del derecho comunitario, y exige de la legislación que ella sea precisa y su aplicación, previsible.

La misma exigencia se extiende al conjunto del derecho nacional, que está en intersección con el derecho comunitario. El principio también se aplica a los comportamientos dilatorios.⁸²⁰ Ésta es la razón por la cual se expresa, en derecho comunitario, a través de cuatro subprincipios no escritos que, a pesar de sus afinidades, pueden ser tratados separadamente: la claridad y la previsibilidad de las situaciones jurídicas, la regla de no retroactividad, la noción de derechos adquiridos y el respeto por la confianza legítima.⁸²¹

En el marco de la integración latinoamericana, la cuestión de la seguridad jurídica se presenta de otra manera, pero no es menos fundamental, ya que permite proteger al individuo del arbitrio del Estado. Por otro lado, la seguridad jurídica constituye un medio de protección de las personas económicamente frágiles, frente a las económicamente fuertes.⁸²² Este principio es, por lo tanto, aún más necesario en los países institucionalmente débiles, tales como los del Mercosur. Exige la previsibilidad de la intervención del Estado o de terceros sobre los derechos de los

véanse, por ejemplo: caso C-88/99, *Roquette Frères S.A. c. Direction de services fiscaux du Pas-de-Calais*, fallo del 28 de noviembre de 2000; caso C-228/96, *Aprile c. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, fallo del 17 de noviembre de 1998 y caso C-261/95, *Palmisani c. INPS*, fallo del 10 de julio de 1997, disponibles en <europa.eu.int>.

⁸¹⁸ Jean Boulouis, “Quelques observations a la propos de la sécurité juridique”, *Liber amicorum Pierre Pescatore*, p. 53.

⁸¹⁹ Jean Boulouis, “Principes Généraux”, en *Répertoire Dalloz de Droit Communautaire*, 15 de abril de 1992, § 19 y 20.

⁸²⁰ *Ibidem*, § 23 y 24.

⁸²¹ Papadopoulou, o. cit., pp. 198-199.

⁸²² Sobre las relaciones entre los sistemas económicos y jurídicos, véase Christian Kirchner, “Interacción entre orden económico y orden jurídico con especial consideración de la nueva economía institucional”, en *Contribuciones*, n.º 55, julio-setiembre de 1997, pp. 33-58.

individuos, que pueden de esta manera adaptar su conducta a partir de la perspectiva de esta intervención. Se trata de un elemento crucial de la democracia: un individuo sólo puede participar del proceso democrático cuando la acción del Estado y los procesos decisorios son claros y previsibles.

Éste también es el caso de la jurisprudencia, pues el ciudadano deposita una cierta confianza en la aplicación del derecho. Un inversor, por ejemplo, puede haber depositado grandes sumas de dinero en una región económicamente desfavorecida, apoyándose en determinada interpretación de las normas relativas a las inversiones extranjeras. La evolución inesperada de la jurisprudencia podrá causar daños a la protección de la confianza legítima.⁸²³

No sorprende entonces que la falta de seguridad jurídica lleve a los inversores a exigir una mayor rentabilidad para invertir en regiones inestables. Los principales elementos que permiten evaluar el grado de seguridad jurídica de un país son la estabilidad del marco jurídico-constitucional y el nivel de respeto a las leyes y a los contratos. En una economía internacional cada vez más integrada, la seguridad jurídica adquiere importancia creciente, pues constituye uno de los factores determinantes de la conformación de un contexto atractivo para los inversores extranjeros.⁸²⁴

Por ello, es lamentable que los países de América del Sur no dispongan de jurisdicciones eficaces, por lo que el acceso a la justicia es muy limitado para la población, con chances de éxito de los procesos difícilmente previsibles y, sobre todo, sometidas a plazos excesivos para obtener un juzgamiento.⁸²⁵

El Mercosur apenas agrava esta situación: pesada, lenta y limitada a una elite, la justicia se torna también discriminatoria en el ámbito internacional. En la práctica, la ausencia de una autoridad comunitaria encargada de la interpretación exclusiva y fidedigna de las normas puede conducir a interpretaciones y soluciones divergentes en los diferentes Estados miembros, lo que constituye un factor adicional de inseguridad jurídica.⁸²⁶

⁸²³ Torstein Stein, "Seguridad jurídica en el orden jurídico de la República Federal de Alemania", en *Contribuciones*, n.º 55, pp. 7-31, esp. p. 28.

⁸²⁴ Ítalo Muñoz, "Los factores que determinan el desarrollo de la seguridad jurídica en la economía", en *Contribuciones*, n.º 55, pp. 59-73.

⁸²⁵ Véase, por ejemplo, Eduardo Buscaglia, "Desarrollo económico y reformas judiciales en América Latina", en *Contribuciones*, n.º 55, pp. 75-93, y "Acesso à justiça e cidadania", en *Cadernos Adenauer*, n.º 31/2000.

⁸²⁶ Dante Marcelo Ramos, "Protección jurídica para los particulares en el Mercosur", en *Contribuciones*, n.º 61, enero-marzo de 1999, pp. 79-97, part. p. 97.

Concluyendo, las decisiones arbitrales contribuyeron innegablemente a la evolución institucional del Mercosur. Pero el balance parece modesto. Su contribución es innegable pues ellas reconocieron la existencia de un derecho del bloque, impusieron límites a la flexibilidad de la liberación comercial y osaron aplicar sanciones contra los socios más poderosos del Mercosur. Pero sus laudos resultan de un sistema difícilmente accesible a los particulares, que no ofrece la seguridad jurídica indispensable a estos países y que revela su incapacidad de resolver la diversidad de conflictos que el Mercosur atraviesa actualmente.

La aplicación del derecho del Mercosur no encuentra en el sistema autónomo del PB un aliado a su altura. En su conjunto, este sistema es un “bricolaje mitad-diplomático, mitad-jurídico”.⁸²⁷ No se pueden considerar a la diplomacia y al arbitraje como garantías de efectividad de las normas jurídicas. Al final ni una ni otra tuvieron nunca esa función en los sistemas jurídicos. El derecho del Mercosur constituye un ordenamiento jurídico, en la medida en que él proviene de las mismas fuentes. Sin embargo, es más difícil reconocer ese ordenamiento jurídico cuando se considera la noción de *sanción*. La aplicación del derecho del Mercosur, transpuesto al orden interno e invocado ante una jurisdicción nacional, se asemeja a la eficacia del sistema jurídico interno: ella depende de él. En cuanto a la eficacia de las normas que, por diferentes razones, no pueden ser invocadas ante las jurisdicciones nacionales, todos los interrogantes permanecen.

Actualmente, la aplicación del derecho del Mercosur sólo es garantizada cuando éste fuere transpuesto y aplicado en los moldes de un tratado internacional común. La reciente aplicación del principio de *estoppel* por un tribunal arbitral sólo confirma el imperio del derecho internacional público, en detrimento de la construcción de un derecho comunitario.⁸²⁸ En el futuro, los Estados del Mercosur

⁸²⁷ Expresión de Olivier Blin, al tratar sobre el sistema de solución de controversias del GATT: *L'Organisation mondiale du commerce*, París, Ellipses, 1999, p. 73.

⁸²⁸ Nótese que la “razón profunda de la no adaptación del derecho internacional al derecho comunitario viene del hecho de que el primero es creado para regir las llamadas relaciones de coexistencia y de cooperación, basándose en el mantenimiento integral de la soberanía de los Estados, mientras que los tratados que instituyen las Comunidades consagraron una relación de integración, fundada en la atribución de poderes soberanos a las instituciones comunitarias y, consecuentemente, en una articulación entre este poder y los poderes residuales de los Estados miembros. Teniéndose en cuenta esta diferencia de naturaleza entre el derecho internacional y el derecho comunitario, queda claro que las reglas de un sistema jurídico fundado en la premisa de una soberanía nacional intacta e intangible no ofrece criterios jurídicos adecuados para resolver los problemas que se encuentran en el interior de la estructura comunitaria, que se funda en la subordinación de los intereses nacionales al interés común, y en la posibilidad, resultante de ello, de limitaciones y cambios operados en el ejercicio de la

¿preferirán “una juridicidad flexible, negociable y levemente sancionada que se aproxime a la práctica económica o, por el contrario, una jerarquía de normas y una jurisdicción para sancionarlas transformando en normas superiores los contratos y los Estados”?⁸²⁹ Es muy temprano para prever la respuesta.

“Yo creo que la primera cualidad de una cosa es su existencia, y que las otras son secundarias. Existamos entonces, aun con nuestros defectos y nuestras dificultades, pues, en última instancia, ‘más vale ser que no ser’”. Era la impresión de Simón Bolívar en la época de las luchas independentistas de América Latina.⁸³⁰ El mismo principio podría aplicarse hoy al Mercosur. El análisis crítico de su funcionamiento no impide el reconocimiento del alcance histórico, económico y político de este bloque. Pero la mirada del jurista no es neutra. El derecho sólo puede ser concebido de forma realista a partir de la sociedad que debe regir; para que sea efectivo, debe hacerse aceptar, y no ser impuesto.⁸³¹ De este modo, fue a partir de la realidad de las instituciones y de los países del Mercosur que se demostró la inexistencia de algunas herramientas imprescindibles a la técnica jurídica contemporánea. El Mercosur constituye, así, un modelo *sui generis* de integración económica.

Para dejar en evidencia la disparidad institucional del Mercosur respecto a la Unión Europea no es preciso invocar la importación artificial del modelo institucional europeo. Al final, cada proceso de integración es único, ya que corresponde a variables políticas, geopolíticas y sociales que no pueden ser comparadas.⁸³² Se trata en realidad de comprender hasta qué punto la penuria de las instituciones y del derecho puede tornar más difícil la situación de los ciudadanos y de las naciones, que el Mercosur debería mejorar.

soberanía nacional. De este modo, la introducción, en el sistema comunitario, de criterios de apreciación obtenidos del derecho internacional, corre el riesgo de funcionar como un factor de desintegración” (Pierre Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, Presses Universitaires de Liège, 1975, pp. 164-165).

⁸²⁹ Philippe Hugon, “Le commerce international illicite au cœur des conflits entre les lois, les normes et les pratiques”, en *L'illicite dans le commerce international*, París, Litec, 1996, pp. 29-56 (47).

⁸³⁰ Ibarra, *Carta al general Santander*, 23 de diciembre de 1822, p. 163.

⁸³¹ Chaïm Perelman, *Lógica jurídica*, San Pablo, Martins Fontes, 1999, pp. 241-242.

⁸³² Sergio Abreu, “La CPC y los Parlamentos de los Estados miembros del Mercosur”, en *Perspectivas institucionales del Mercosur: organización y funcionamiento de la CPC*, DT 28 06/98, Montevideo, CEFIR, 1998, disponible en <www.cefir.org.uy/docs/dt28/05abreu.htm>.

La relación entre la Unión Europea y el Mercosur puede ser decisiva para el futuro de los Estados del Cono Sur, no sólo en razón de los intercambios comerciales, sino sobre todo por confrontar este joven bloque con las vicisitudes y triunfos de un proceso ya bastante desarrollado. Sin embargo, los desafíos presentados por estas relaciones son considerables; si la asimetría institucional entre los dos bloques es claramente visible, las disparidades de sus abordajes sobre las relaciones exteriores revelan otra asimetría, la de sus relaciones recíprocas.

LA ASIMETRÍA DE LAS RELACIONES
ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR:
UNA ALIANZA SECUNDARIA PARA EUROPA,
PERO ESENCIAL PARA EL MERCOSUR

La red de relaciones exteriores de la Unión Europea cubre hoy casi la totalidad del planeta, gracias a varias centenas de acuerdos internacionales y a las 128 delegaciones de la Comisión Europea que la representan en todas las regiones del mundo. Para ello se inventó una verdadera técnica diplomática y jurídica, a menudo tomada del derecho internacional y adaptada a la originalidad comunitaria. El sistema de acción externa de la Unión Europea comprende, además de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), creada en la década de 1990, estructuras muy variadas de negociación, procedimientos complejos, un esbozo de tipología de acuerdos internacionales, socios inusitados e interpretaciones jurisprudenciales a veces sorprendentes. En efecto, las relaciones exteriores de la Unión Europea ya fueron percibidas como un indicio de la situación general del bloque: “ellas son al mismo tiempo un símbolo de su influencia y de su poder de atracción sobre el mundo, y el reflejo de las actitudes de los Estados miembros con relación al proceso de integración”.⁸³³

El Mercosur, por su parte, cuenta con cerca de una decena de acuerdos internacionales, y padece una dificultad crónica para expresarse al unísono. Europa también vive graves divergencias en su interior, pero una estructura institucional sólida hace que esa acción externa no se vea comprometida, especialmente en cuanto a la política comercial común, en la cual la Comunidad dispone de una competencia exclusiva.

Así, mientras las conquistas de la Unión en materia de relaciones externas se relacionan con el desarrollo de la PESC⁸³⁴ y con el reparto de competencias entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros,⁸³⁵ el problema crucial de las relaciones

⁸³³ Jean-Victor Louis, “Les relations extérieures de l’UE: unité ou complémentarité”, en *RMU*, Exc 4/1994, p. 5.

⁸³⁴ Para las conquistas y modificaciones recientes de la PESC, véase Christine Carotenuto, “Les deuxième et troisième piliers”, en *Le Traité de Nice. Premières analyses*, Estrasburgo, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001, pp. 207-227.

⁸³⁵ Véase, por ejemplo, el parecer 2/00 del Tribunal de Justicia, del 6 de diciembre de 2001, relativo a la conclusión del Protocolo de Cartagena sobre la prevención de riesgos biotecnológicos, adoptado el 29 de enero de 2000, en Montreal, en el ámbito de las Naciones Unidas. En este parecer, el juez comunitario retoma las célebres discusiones sobre esta materia, para responder a la cuestión levantada por la Comisión, que consiste en saber si “las competencias que los Estados miembros ejercen en el área de la protección al medio ambiente

internacionales del Mercosur se sitúa en otro plano: la ausencia de una política comercial común y el fracaso del arancel externo común, que amenazan su existencia como bloque. Por otro lado, una desconfianza recíproca e histórica sobre diversas cuestiones internacionales anula la posibilidad de una acción organizada en la escena mundial. Consecuentemente, el problema de las relaciones externas presenta en los dos conjuntos regionales dimensiones difícilmente comparables.

Sin embargo, el Mercosur y la Unión Europea se relacionan desde la creación del bloque sureño. La CEE mantuvo relaciones con los países de la Cuenca del Plata desde el inicio de la década de 1970. Un análisis sistemático de estas relaciones es un desafío de envergadura que suscita graves dificultades metodológicas.

En primer lugar, las relaciones entre los países de la Comunidad y los del Mercosur deben evidentemente ser excluidas de este análisis, en razón de la amplitud del período histórico cubierto y de la multiplicación de las áreas de reflexión que tal estudio supondría.⁸³⁶ En segundo lugar, un estudio de la importancia de las relaciones con el Mercosur en el conjunto de relaciones exteriores de la Unión implicaría un largo itinerario de investigación sobre la Comunidad y su vasta red, excluyendo la perspectiva del Sur. Aunque tal esfuerzo pudiese ser revelador de la reducida importancia del Mercosur en las relaciones exteriores de la CE, una vez más se tendría un profundo abordaje de la Unión y de sus socios, dejando de dar el adecuado tratamiento a las complejas y asimétricas relaciones específicas entre la Unión y el Mercosur.

poseen un carácter residual en relación con la competencia predominante de la Comunidad para asumir compromisos internacionales”, disponible en <europe.eu.int/cj/index-fr>.

⁸³⁶ Las relaciones bilaterales entre los países de la Comunidad y los países del Mercosur fueron y continúan siendo objeto de innumerables investigaciones, en áreas y épocas variadas; véanse, por ejemplo, Amado Cervo, *As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia*, Brasília, UNB, 1991; Luiz Claudio Cardoso y Guy Martinieri (org.), *Brasil-França: vinte anos de cooperação em ciência e tecnologia*, Brasília, IPRI, 1989; Alan Manchester, *Preeminência inglesa no Brasil*, San Pablo, Brasiliense, 1973; Luiz Alberto Moniz Bandeira y Samuel Pinheiro Guimarães (org.), *Brasil e Alemanha: a construção do futuro*, Brasília, IPRI, 1995; Christian Lohbauer, *Brasil-Alemanha: fases de uma parceria*, San Pablo, Konrad Adenauer. Edusp, 2000.

Sin embargo, un análisis limitado a las relaciones interregionales en sentido estricto (los acuerdos de 1992 y 1995, las rodadas de negociaciones en curso) no permitiría distinguir el alcance de los desafíos impuestos por la evolución de esta asociación. En realidad, los puntos de contacto entre la Comunidad y el Mercosur se encuentran igualmente en el marco de la política de ayuda al desarrollo en los foros donde se lleva a cabo la estrategia política de Europa para América Latina.

Al elegir la asimetría de las relaciones interregionales como objeto principal de estudio, el método de la oposición entre el enfoque comunitario del Mercosur y el enfoque *mercasureño* de Europa se impone. Evidentemente, los planes de estudios serán tan diferentes como sus objetos. El enfoque comunitario del Mercosur será analizado de forma necesariamente superficial y generalista: se trata simplemente de colocar en perspectiva la doble evolución de estas relaciones. Por un lado, las relaciones de la Comunidad con el Cono Sur, inicialmente desprovistas de cualquier especificidad, que pasan del conjunto general de relaciones con el Tercer Mundo⁸³⁷ al enteramente nuevo conjunto de relaciones con América Latina, para tornarse enseguida un elemento central de las relaciones entre los dos continentes. Por otro lado, el contenido de estas relaciones avanza en dimensiones paralelas: en el área de la ayuda internacional, evoluciona en función del perfeccionamiento de la propia política europea de cooperación al desarrollo. En el área de comercio responde, a veces hasta de modo innovador, al proceso por el cual las relaciones comerciales de la Comunidad se tornan cada vez más complejas. Finalmente, en el área política, progresa en la medida en que son institucionalizados varios tipos de diálogo. Para retomar la expresión de Claude Blumann, se está frente a “relaciones asimétricas complejas y ascendentes”.⁸³⁸ Así, el primer título revela el lugar marginal reservado a América Latina por la Comunidad Europea, pero presenta al Mercosur como un evento positivo en la evolución de esas relaciones.

⁸³⁷ Para una crítica a esta expresión, véase p. 370.

⁸³⁸ “Des relations asymétriques complexes et ascendantes entre l’UE et les Amériques”, en *Le partenariat entre l’UE et les Amériques*, Rennes, CEDRE-Apogée, 1999, pp. 315-366.

Desde el punto de vista del Mercosur, cuya inserción internacional está en considerable atraso respecto a Europa, la alianza interregional es un elemento primordial de su propia evolución interna. En realidad, el bloque se enfrenta a los desafíos, ya experimentados por la Comunidad, de la ampliación y de la profundización. La fuerza centrípeta de los Estados Unidos, actualmente expresada por el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sugiere la adopción de una estrategia pendular, que no es extraña a la historia diplomática del Sur. Los dilemas internos del Mercosur no le permiten explotar todas las potencialidades de las posibles alianzas internacionales. Algunas de ellas podrían llevar a su completa desaparición. El segundo título presenta a la Unión como una aliada decisiva para la continuidad de la integración latinoamericana.

I.

EL MERCOSUR COMO NÚCLEO DE LAS NUEVAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Existen tantas asimetrías entre Europa y América Latina como áreas de cooperación entre estos dos continentes. Sin embargo, las características de las sociedades contemporáneas hacen de las relaciones comerciales el objeto preferencial de múltiples análisis y comentarios. La actualidad del comercio internacional se tornó un tema de enorme importancia para los medios de comunicación del mundo entero.

En relación con el comercio internacional, la posición privilegiada que ocupan en algunos países, dentro de sus respectivos bloques, se proyecta de modo significativo en el comercio entre los dos bloques. Así, una asimetría intrabloque da origen a la asimetría interbloques. El comercio entre el Mercosur y la Unión Europea es muy concentrado y visiblemente desequilibrado. Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido concentran dos tercios del comercio interregional, mientras que la Argentina, Brasil y México concentran, del otro lado, una proporción similar.⁸³⁹ El objeto de ese comercio también es muy diferente: tres cuartos de las exportaciones latinoamericanas para la Comunidad están constituidos por productos agrícolas, materias primas y sus derivados, con apenas un cuarto de productos manufacturados. Conviene agregar que América Latina representa menos del 5% del comercio extrabloque de la CE, mientras que la Unión Europea representa más del 20% del comercio exterior de los países sudamericanos.⁸⁴⁰

⁸³⁹ IRELA, *El mercado único europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1993.

⁸⁴⁰ Javier Santiso, "L'UE et les intégrations régionales en Amérique latine", en *L'année européenne. Revue du groupe de Belles Feuilles*, 1996, p. 148.

Aún revestidos de una importancia innegable, los flujos de comercio constituyen apenas una pieza del complejo rompecabezas de las relaciones euroamericanas. Los países de la Unión supieron sacar provecho del proceso de liberación de las economías de los países latinoamericanos, en particular del proceso de privatizaciones. Grandes empresarios europeos, que ya habían hecho inversiones significativas en la región, aumentaron su presencia en el subcontinente americano; el flujo de inversiones directas fue multiplicado por siete entre 1992 y 1996.⁸⁴¹

Alemania, España y Francia están entre los principales Estados miembros inversores en América Latina.⁸⁴² A modo de ejemplo, durante los seis primeros años de la década de 1990, España invirtió en el continente cerca de 750 millones de dólares por año; en los años ochenta, este monto no excedía los 130 millones.⁸⁴³ Entre 25 grandes empresas extranjeras presentes en América Latina en 1998, 14 eran europeas y 11 norteamericanas.⁸⁴⁴ Además, la ayuda concedida por Europa a América Latina comprende un programa de internacionalización de pequeñas y medianas empresas de los dos continentes en el que se gastaron más de 43 millones de euros en el período 2000-2004.⁸⁴⁵ Esta presencia europea en la estructura de las economías latinoamericanas debería en principio aumentar el interés europeo en las dificultades políticas y económicas internas de estos países.

La ayuda comunitaria dirigida especialmente a América Latina es, sin embargo, muy diversificada. Ella comprende un programa de cooperación interuniversitaria que habrá invertido 42 millones de euros en América Latina hasta 2004; un programa de cooperación en el sector de energía en el cual hasta 2002 se gastaron 25 millones

⁸⁴¹ Ursula Schmidt, "Investissements directs étrangers de l'UE en Amérique latine", en *Statistiques en bref*, Eurostat, octubre de 1999, p. 2. Brasil y Argentina recibieron 39% de estas inversiones (ibídem).

⁸⁴² Sobre la presencia de las empresas europeas en América Latina, véanse los abundantes datos recogidos por la CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2000. Para un cuadro de las inversiones directas europeas en América Latina, véase Eurostat, *Statistiques Euro-Mercosur*, Luxemburgo, OPOCE, 2000, p. 74.

⁸⁴³ "Inversión directa europea en América Latina: Tendencias y aporte al desarrollo", en *Informe de IRELA*, INF-98/6-IED, 3 noviembre de 1998, p. 3. Estas inversiones se concentran en el sector de los servicios, en particular las telecomunicaciones, los bancos y los transportes (ibídem).

⁸⁴⁴ Boletín Europe n.º 7835, *UE-Mercosur*, Bruselas-Madrid, 3 de noviembre de 2000.

⁸⁴⁵ *Programa AL-Invest*, véase «europe.eu.int/comm/secretariat_general/aides» [consultado el 22 febrero de 2002].

de euros; así como un programa de cooperación entre ciudades, regiones y otras autoridades locales que costará 14 millones de euros hasta 2006.⁸⁴⁶

Por otra parte, América Latina se beneficia de los programas generales de ayuda al desarrollo. La Unión Europea y sus países miembros son, por lejos, los socios más importantes de América Latina en esta área, al contribuir con la mitad de los flujos de ayuda oficial al desarrollo recibidos por los países latinoamericanos.⁸⁴⁷ Nótese que la cooperación es raramente neutra y desinteresada, por cuanto cada uno de los socios tiene su interés: “el más fuerte ve esta relación como un medio de penetración, el más débil, un medio de desarrollo”.⁸⁴⁸ Así, la cooperación exige por naturaleza la desigualdad y la dependencia, y sólo existe en razón de las desigualdades entre los Estados.⁸⁴⁹ Es innegable que Europa y América Latina son socios desiguales, no en razón de su desnivel evidente en los planos político, económico y social, sino también porque sus relaciones se caracterizan siempre por la asimetría: la posición europea es la del donante y la del inversor; la posición latinoamericana es la del beneficiario de ayudas e inversiones.

De este modo, un breve sobrevuelo sobre las relaciones entre la CE y América Latina antes de la creación del Mercosur muestra las dificultades de construcción del eje AL-Europa (capítulo 1).

La creación del Mercosur, y por lo tanto el nacimiento de un nuevo interlocutor, representa una evolución bastante positiva de estas relaciones (capítulo 2).

⁸⁴⁶ Se trata respectivamente de los programas ALFA (segunda fase, 2000-2005), ALURE (1998-2002) y URB-AL (1997-2006) (ibídem).

⁸⁴⁷ “La política europea de desarrollo hacia América Latina: Tendencias y perspectivas”, en *Informe de IRELA*, INF-00/9-DES, 11 de setiembre de 2000, p. 1. Alemania, el más importante donante, brindó un cuarto de la ayuda bilateral de la totalidad de los Estados miembros dirigida a la región en 1998, seguida de España, Holanda y Francia (ibídem, p. 5).

⁸⁴⁸ Christian Mestre, “La notion de traité inégal. Réflexions sur l'inégalité dans les Traités”, tesis, Universidad Robert Schuman de Estrasburgo, 1989, p. 561. El autor agrega que “el gran desequilibrio de la cooperación económica consiste en que ella es económica por naturaleza y política por función. Económicamente, ella posee una vocación unilateral, entonces la contrapartida será principalmente política” (ibídem, p. 565).

⁸⁴⁹ Ibídem, p. 569.

1.

La lenta construcción del eje Europa-América Latina

Las relaciones exteriores de la CE fueron inicialmente organizadas en torno de un núcleo compuesto por la unión aduanera y la política comercial. Algunas de estas relaciones se tornaron esenciales, como fue el caso de las relaciones con los Estados Unidos. Más tarde, el núcleo inicial se extendió y se diversificó. Por otro lado, desde el inicio de la construcción europea, se establecieron relaciones privilegiadas con las antiguas colonias europeas, especialmente en el Mediterráneo y en Europa,⁸⁵⁰ que constituyeron una verdadera red de relaciones exteriores en torno de la Comunidad.⁸⁵¹

Enseguida, y en un plano claramente secundario, la Comunidad intentó organizar una política conjunta respecto a los países del Tercer Mundo, por medio de ayudas diversas y, en particular, a través de un régimen de preferencias generalizadas. Tal política abarca a América Latina y Asia, pero los instrumentos que la Comunidad emplea en ella no se comparan con los utilizados para beneficiar a los Estados de *África, Caribe y Pacífico* (ACP) y los países de la cuenca del Mediterráneo.⁸⁵²

⁸⁵⁰ Además de las relaciones con los países candidatos a adherirse a las Comunidades, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE). Para el análisis del proceso que resultó en la adhesión de España, Portugal y Grecia a las Comunidades, véase part. Dusan Sidjanski y Ural Ayberk (dir.), *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne*, París-Ginebra, PUF-IHEI, 1990.

⁸⁵¹ Louis Cartou, *Communautés européennes*, París, Dalloz, 1975, 5.^a ed., p. 516.

⁸⁵² Para un balance de las primeras relaciones CE-ACP, véase Jean Raux, "Les accords externes de la CEE. Originalités de Lomé II", *Chroniques*, en *RTDE*, n.º 4, octubre-diciembre 1980, pp. 694-716. Para

Consecuentemente, los países latinoamericanos estuvieron por mucho tiempo al margen del cuadro general de relaciones exteriores de la Comunidad, hasta que los cambios políticos ocurridos en los años noventa exigieron un nuevo enfoque de la Europa unida con relación a América Latina.

De este modo, las primeras relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina tuvieron lugar en el ámbito de una política comunitaria general de ayuda al desarrollo (sección 1). A continuación, se constata una renovación de la estrategia comunitaria, por medio de un nuevo fundamento jurídico de cooperación al desarrollo, pero sobre todo por la definición de una política específica para América Latina (sección 2).

SECCIÓN 1

América Latina en el marco de la antigua política comunitaria de cooperación al desarrollo

Durante mucho tiempo, la ayuda al Tercer Mundo por parte de los países industrializados se inspiró más en el concepto de la caridad que en la real preocupación de alcanzar una distribución equitativa de las riquezas. Sin embargo, a lo largo de los años la visión que los países industrializados, principalmente los de Europa, tenían del Tercer Mundo sufrió modificaciones. Diversos Estados del Tercer Mundo pasaron a ser considerados como polos de crecimiento indispensables para las economías occidentales en la búsqueda de nuevos mercados.

La Comunidad se empeñó entonces en lo que podría ser calificado como *diálogo Norte-Sur*, cuyo objetivo fue ordenar las relaciones económicas internacionales,⁸⁵³ de modo que fuesen tenidos en cuenta los intereses y necesidades

un análisis crítico de las relaciones de la Comunidad con el Mediterráneo, véase Pietro Busetta, "L'Unione Europea e i Paesi Terzi dell'area mediterranea", en *Aggiornamenti Sociali*, n.º 3, marzo de 2001, pp. 189-194.

⁸⁵³ "El nuevo orden económico mundial, concepto forjado a mediados de los años setenta por los países en desarrollo, se impuso en el debate internacional en un contexto de relación de fuerzas muy diferente del que conocemos hoy. La Guerra Fría garantizaba a los países en desarrollo, en el debate político y hasta en el económico, un apoyo casi automático en relación con los principios de parte de los países del Este, lo que obligaba a los países del Oeste a prestar atención a los problemas de los países en desarrollo [...] La filosofía del nuevo orden económico internacional se basaba en la idea de la redistribución para corregir las desigualdades, a través de la ayuda, de un precio justo de las materias primas, del compartir las tecnologías consideradas como un bien

del Tercer Mundo.⁸⁵⁴ La cuestión era, para Europa, contribuir al desarrollo y a la emergencia de los países menos favorecidos.⁸⁵⁵ La ayuda comunitaria al Tercer Mundo se inscribió paulatinamente en un objetivo más amplio y ambicioso: el de favorecer el desarrollo de estos países por medio de acciones comunitarias. De esta manera, aunque la política de cooperación al desarrollo no encontrase base jurídica autónoma en el Tratado de Roma, se tomaron medidas prácticas en esa área, desde la creación de la CE.⁸⁵⁶ Resta precisar lo que la Comunidad entendía por desarrollo.

Poco a poco, el desarrollo se afirmó como “un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiene como objetivo la mejora constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, con base en su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución equitativa de los beneficios provenientes del mismo”.⁸⁵⁷ Esta definición se mantiene actualmente, a pesar de la tautología que contiene. Ella permite entrever que una “reflexión sobre el desarrollo desemboca necesariamente en un proyecto de sociedad” y que tal proyecto implica evidentemente opciones económicas, políticas, sociales y culturales.⁸⁵⁸

común de la humanidad, y en la idea de que era preciso adoptar un conjunto de reglas de juego y de normas internacionales confiriendo un tratamiento diferenciado a los países en vías de desarrollo” (Yves Berthelot, “Les moyens des Nations Unies pour le développement économique”, en *Aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l'idée d'un nouvel ordre mondial*, París, Pedone, 1992, pp. 127-135 (127-128). Brasil ejerció un papel importante en este proceso; véase, por ejemplo, Paulo Roberto de Almeida, *O Brasil e o multilateralismo econômico*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999, part., pp. 239-267.

⁸⁵⁴ El ámbito de este diálogo fue diversificado: el GATT, la CNUCED, la CCEI, las asambleas generales de la ONU, conferencias específicas, etc.; véase Anne Marie Mureau, “Les enceintes de négociation dans le dialogue Nord-Sud, Les relations CE-Tiers Monde”, en *Cahiers d'histoire et de politique internationales*, n.º 1, Ginebra, IHEI, primavera de 1983, pp. 3-58. Excepto las relaciones CE-ACP, la historia de este diálogo estará poblada de una serie de fracasos, en razón de los cuales los Estados dieron prioridad a las realizaciones puntuales, por medio, principalmente, de acuerdos bilaterales; cf. Guy Feuer y Hervé Cassan, *Droit international du développement*, París, Dalloz, 1985, pp. 20-22. Sin embargo, “la Comunidad Europea nunca se resignó al bloqueo del diálogo Norte-Sur, pues su prosperidad económica es indisoluble de la de los PVD. En este sentido, basta mencionar que cerca de 40% del comercio exterior de la CEE se lleva a cabo con el Tercer Mundo” (Joël Lebullenger, “La politique communautaire de coopération au développement”, en *RTDE*, n.º 24 (1), enero-marzo de 1988, p. 123).

⁸⁵⁵ Anne Marie Mureau, *L'Europe Communautaire dans la négociation Nord-Sud. Ambitions, intérêts et réalités*, París, PUF, 1984, pp. 13-14.

⁸⁵⁶ “¿Quién todavía recuerda? La política comunitaria de cooperación al desarrollo nació al mismo tiempo que la Comunidad. El primer fondo europeo (FED) data de 1958, cuando la descolonización todavía no había terminado. En aquella época atendía apenas a 18 Estados africanos y malgaches que, una vez independientes, suscribieron una primera, y luego una segunda convención de Yaundé. Es el punto de partida [...]” (Comisión Europea, *La Communauté européenne et le Tiers monde*, Luxemburgo, OPOCE, 1993, p. 1).

⁸⁵⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de diciembre de 1986, preámbulo de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, resolución n.º 41/128, disponible en <www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>.

⁸⁵⁸ Guy Feuer y Hervé Cassan, o. cit., pp. 23-24.

A esta definición clásica se le puede oponer otra: el desarrollo es constituido por un “conjunto de prácticas a veces aparentemente contradictorias” que, para asegurar la reproducción de un modelo de sociedad, “obliga a transformar y destruir, de modo generalizado, el medio natural y las relaciones sociales para obtener una producción constante de mercaderías (bienes y servicios) destinadas, a través del intercambio, a la demanda del mercado”.⁸⁵⁹ Tal definición destaca la transmisión de un modelo, más precisamente del modelo de libre comercio de los países industrializados.⁸⁶⁰ La retórica del desarrollo fue determinada por la organización del nuevo orden mundial: bipolar desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, este orden dejaba la posibilidad de elegir el desarrollo de acuerdo con el área de influencia, según el campo al cual se perteneciese, y sufría las consecuencias del enfrentamiento entre ambos bloques.⁸⁶¹

Así, la totalidad de los Estados de América Latina es objeto de las estrategias de proliferación de estos modelos, particularmente del modelo capitalista.⁸⁶² Ellos eran en aquella época, y continúan siéndolo,⁸⁶³ clasificados como países *en vías de desarrollo*, comúnmente identificados bajo la sigla *PVD*.⁸⁶⁴ Puesto que la propia

⁸⁵⁹ Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, París, Presses de Science Po, 1996, pp. 26-34.

⁸⁶⁰ En mayo de 1965, el ministro André Philip destacó la repercusión del modelo económico adoptado por Europa sobre la eventual política de ayuda a los países en vías de desarrollo: “existe entre todos sus pueblos, al mismo tiempo una doble desconfianza en relación con los rusos y con los americanos y una espera, ansiosa e incluso confiada de lo que Europa, y en particular Francia, podría darle. La infelicidad es que no existe aún, en este aspecto, una política europea común; si Francia comenzó a pensar en una política de desarrollo, los otros cinco miembros de la Comunidad, Alemania y los Países Bajos en particular, aún están presos de la acción del capital privado, el libre comercio y la primacía del comercio sobre la producción. No será fácil conseguir entrar en un acuerdo. Sin embargo, es urgente, para la elaboración de una política internacional, que exista una iniciativa europea, pues ella es la única posible” (“Les Nations Unies et les pays en voie de développement”, en *L'adaptation de l'ONU au monde d'aujourd'hui*, París, Pedone, 1965, pp. 129-135 (134-135)). Evidentemente, Francia perdió la batalla.

⁸⁶¹ Sami Naïr, “Nouvel ordre international et droit au développement”, en *El desarrollo y la cooperación internacional*, Madrid, Universidad Carlos III-BOE, 1997, pp. 55-72 (55).

⁸⁶² “Las cuestiones relativas al desarrollo son correlativas a la realidad de la propia producción capitalista, y a la forma como esa realidad es analizada en el plano teórico”, Anne-Marie Chartier, *Essai critique sur le concept de développement*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1996, p. 7.

⁸⁶³ Sin embargo, según Gilberto Dupas, “se trata de países en vías de desarrollo que no se desarrollan jamás, países emergentes que se hundan cada vez más” (notas de la mesa redonda “A ação estratégica do Brasil no processo de integração”, *Congresso Olhar Sociológico para o Novo Milênio*, San Pablo, Pontificia Universidade Católica de San Pablo, 4 de octubre de 2001).

⁸⁶⁴ Actualmente la Comunidad Europea agrupa bajo la sigla PVDALA (países en vías de desarrollo de América Latina y Asia) a casi todos los países del subcontinente —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela—, con la excepción de Haití y la República Dominicana, también considerados como

noción de desarrollo es muy controvertida, es natural que no se llegue a una definición científica de los PVD. De hecho, esta noción no puede encuadrarse ni en el derecho, ni en la economía, ni en la sociología. Existen clasificaciones diferentes, conforme se trate de una autodenominación por parte de los propios gobiernos que reivindican esta condición, de las listas negociadas convencionalmente dentro de las organizaciones internacionales o de la opinión de los especialistas.⁸⁶⁵ Nótese, sin embargo, que la idea de desarrollo siempre constituyó una base técnico-económica, que puede medirse mediante indicadores de crecimiento y de renta.⁸⁶⁶

Es entonces a través de la condición de PVD que los países de América Latina mantuvieron sus primeras relaciones con la Comunidad. Las características de la cooperación al desarrollo de aquella época (§ 1.º) explican un primer balance bastante tímido de esas relaciones (§ 2.º).

§ 1.º La cooperación al desarrollo en el Tratado de Roma

Las relaciones privilegiadas de Europa “comenzaron empíricamente”.⁸⁶⁷ Los artículos 182 y siguientes del Tratado de Roma,⁸⁶⁸ que preveían la Asociación de los Países y Territorios de Ultramar (PTUM) a la Comunidad, fueron el embrión de una política comunitaria de cooperación al desarrollo. El Fondo de Desarrollo para

PVD, pero clasificados como países ACP, ligados a la CE por la IV Convención de Lomé, pues se sitúan en el Caribe.

⁸⁶⁵ Maurice Flory, *Droit international du développement*, París, PUF, p. 59.

⁸⁶⁶ Edgar Morin critica esta noción que, según él, “supone de manera implícita que el desarrollo técnico-económico es la locomotora que lleva naturalmente al ‘desarrollo humano’, cuyo modelo acabado y exitoso es el de los países reputados desarrollados, en otras palabras, occidentales. Esta visión supone que el actual estado de las sociedades occidentales constituye el objetivo y la finalidad de la historia humana. [...] Definido apenas en términos cuantitativos, ignora las calidades, las calidades existenciales, las calidades de solidaridad, las calidades del medio, la calidad de vida. [...] El desarrollo ignora que el crecimiento técnico-económico produce un subdesarrollo moral y psíquico: la hiperespecialización generalizada, las compartimentaciones en todas las áreas, el hiperindividualismo, con el espíritu del lucro conduciendo a la pérdida de las solidaridades. El desarrollo engendra un conocimiento especializado, incapaz de comprender los problemas multidimensionales. La educación disciplinaria del mundo desarrollado trae muchos conocimientos, pero determina una incapacidad intelectual de reconocer los problemas fundamentales y globales. La noción de desarrollo debe, en mi opinión, ser sustituida al mismo tiempo por la noción de una política de la humanidad (antropolítica), que hace mucho tiempo fue sugerida por mí, y por una noción de política de la civilización” (“Une mondialisation plurielle”, en *Le Monde*, 26 de marzo de 2002). La política de la humanidad propuesta por Morin es desarrollada en el conjunto de su obra y, más recientemente, en los libros *L'identité humaine*, París, Seuil, 2001; y *Pour une politique de civilisation*, París, Arlea, 2002.

⁸⁶⁷ Louis Cartou, o. cit., p. 541.

⁸⁶⁸ Antiguos 131 y ss.

los PTUM constituyó la primera acción comunitaria de apoyo al desarrollo. Se trata de un organismo financiero que tuvo por objetivo generar ayuda comunitaria a los PTUM durante cinco años. De acuerdo con la Convención de Yaundé I, del 20 de julio de 1963, fue transformado en Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que constituye hasta nuestros días uno de los principales instrumentos de la ayuda comunitaria al desarrollo.⁸⁶⁹

A continuación, la Comunidad pasó de una especie de “pacto colonial” a un abordaje más amplio sobre el Tercer Mundo (I). Esta evolución, evidentemente positiva, no impidió una profunda crisis en la política comunitaria de ayuda al desarrollo (II).

I. Del “pacto colonial” a un abordaje más amplio sobre el Tercer Mundo

Hasta mediados de los años setenta, la cooperación europea se centró sobre todo en el África negra francófona. Esta política fue criticada por tratarse de un “pacto colonial”, que limitaba el comercio exterior de los nuevos Estados africanos, tornándolos dependientes de sus antiguas metrópolis.

En aquella época, dos imágenes diferentes de Europa coexistían. Por un lado, la visión de los europeos de una Comunidad de Estados dotada de evidente buena voluntad que se concretaba a través de grandes cantidades de ayuda a los países pobres; de un gran conocimiento de los problemas de los pueblos de ultramar, resultante de una larga convivencia; de un modelo de cooperación al desarrollo, en la fórmula original y audaz de asociación al emprendimiento europeo de un cierto número de países particularmente desfavorecidos.

Del otro lado, la visión de los países asiáticos, latinoamericanos y hasta de algunos africanos insatisfechos, que cuestionaban el proteccionismo agrícola, los aranceles sobre mercaderías tropicales, la falta de apertura de los mercados a los productos del Tercer Mundo, la ayuda a cambio de favores, el rechazo a “verdaderas”

⁸⁶⁹ Christian Mestre, “Le fonds européen de développement”, en *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, PUF, París, 1993, pp. 525-532. Para una consideración reciente del FED, véase Comisión Europea, “Rapport sur les activités relevant des sixième, septième et huitième Fonds européens de développement (FED)”, en *JOCE*, 15 de diciembre de 2001, pp. 417-490.

negociaciones.⁸⁷⁰ La política de asociación de la Comunidad estaba en el centro de todos los debates.

En el área del comercio, la cooperación al desarrollo de la CE se concentró en dos ejes: los acuerdos de asociación, como instrumentos de las relaciones privilegiadas con las regiones de interés prioritario de Europa (A) y un régimen de preferencias arancelarias destinado al conjunto del Tercer Mundo (B). También conviene destacar el marco de ayuda financiera y técnica comunitaria, en el cual las relaciones entre la CE y América Latina fueron adquiriendo, de a poco, una cierta especificidad (C).

A. LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN

Según el artículo 238 del Tratado de Roma, “la Comunidad puede celebrar con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional, acuerdos que establezcan una asociación caracterizada por derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos especiales”.⁸⁷¹

Varios autores buscaron una definición de la asociación que aún hoy continúa siendo difícil de encontrar: “evidentemente, los términos utilizados en el artículo 238 para definir la asociación mantienen el misterio que la práctica no descubrió”.⁸⁷² La inmensa generalidad y la imprecisión voluntaria de los términos de este artículo le permitieron servir de fundamento en acuerdos de asociación cuyo contenido y objetivos eran muy diferentes.⁸⁷³ Ciertos acuerdos fueron concluidos con el objeto de crear condiciones para la adhesión de algunos Estados europeos a la Comunidad. Otros establecen relaciones entre la Comunidad y los PVD, y obtienen progresivamente la calificación de acuerdos de cooperación. Y otros, finalmente, crean lazos estrechos, establecidos con una perspectiva evolutiva.⁸⁷⁴

⁸⁷⁰ Henry Perroy, *L'Europe devant le Tiers monde*, París, Aubier-Montaigne, 1971, p. 219.

⁸⁷¹ Sustituido por el actual artículo 310 TUE, según el cual “La Comunidad podrá celebrar con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”.

⁸⁷² M. Torrelli, “Artículo 238”, en *Commentaires du Traité CEE*, o. cit., pp. 1561-1570 (1562).

⁸⁷³ Constantinos Lycourgos, *L'association avec union douanière: un mode de relations entre la CEE et des Etats tiers*, París, PUF, 1994, p. 14.

⁸⁷⁴ Jean-Victor Louis y Peter Brückner, “Relations extérieures”, *Commentaire Mégret*, véase 12, 1980, p. 160.

Retomando una fórmula sintética, un acuerdo de asociación podría cubrir “todo lo que excediese de un acuerdo de comercio pero que no constituya una ampliación”.⁸⁷⁵ A pesar de las imprecisiones conceptuales, es innegable que la asociación siempre fue considerada, en la tipología de los acuerdos externos de la Comunidad, como un tipo de acuerdo importante, tanto en su sustancia como en su alcance “cuasi-político”.⁸⁷⁶

Los acuerdos de asociación traían generalmente tres tipos de disposiciones, relativas a los intercambios comerciales, a los recursos financieros y a las instituciones: “esta trilogía es promisoria, pues permite esperar que las asociaciones se esfuercen en captar conjuntamente las dos dimensiones esenciales de la cooperación al desarrollo: el comercio y la ayuda”.⁸⁷⁷ Sin embargo, en aquella época, el eslogan de los países del Tercer Mundo era justamente *trade, not aid*.⁸⁷⁸ Ésta es una de las razones por las que la asociación constituye un marco jurídico mal recibido por aquellos a quienes ella se dirige.⁸⁷⁹

Los primeros acuerdos concluidos con base en el artículo 238 fueron los acuerdos de asociación de la Comunidad con Grecia (1961), Turquía (1963), los Estados africanos y malgaches (1963 - Yaundé I, y 1969 - Yaundé II), Nigeria (1966), África Oriental (Kenia, Uganda, Tanzania - 1968), Tunicia (1969), Marruecos (1969), Malta (1970) y Chipre (1972).

Desde la adhesión de Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca a las Comunidades en 1973, fue posible constatar un doble movimiento de ampliación de la ayuda comunitaria al desarrollo.⁸⁸⁰ Por un lado, se extendió geográficamente, sea por la

⁸⁷⁵ Claude Blumann, “Conclusions générales”, en *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté*, o. cit., pp. 317-329 (319).

⁸⁷⁶ Catherine Flaesch-Mougin, “La procédure de conclusion des accords d'association”, en *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification*, Bruselas, Bruylant, 1999, pp. 197-227 (197).

⁸⁷⁷ Henri Perroy, o. cit., p. 225.

⁸⁷⁸ El responsable en aquella época por la Dirección General de Comercio Exterior de la Comisión combatió duramente este eslogan: “si yo les hablo de comercio, ello no quiere decir que no voy a hablar de ayuda. El eslogan *trade not aid* evidentemente no tiene ninguna justificativa en relación con la realidad. Es de ayuda y de comercio que se trata, y creo poder definir su interdependencia, esperando poder mostrar que el comercio es una forma, y no la última, por su importancia, de ayuda. Me gustaría unir los dos y determinar uno en función del otro” (M. W. Ernst, “Les relations commerciales de la CE avec le Tiers monde”, en *La Communauté et le problème du développement. La Communauté et le Tiers monde*, Bruselas, ULB, 1970, pp. 13-26 (13)).

⁸⁷⁹ Claude Blumann, “Conclusions générales”, o. cit., p. 323.

⁸⁸⁰ Raymond-Marin Lemesle, *La Convention de Lomé: principaux objectifs et exemples d'action 1975-1995*, París, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes, 1995, p. 28.

apertura de la Convención de Yaundé a otros países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP),⁸⁸¹ sea a través de las relaciones establecidas con otras regiones del mundo en desarrollo. Por otro lado, nuevas modalidades de ayuda fueron previstas en el ámbito de las relaciones de asociación o de cooperación. Entre estas nuevas formas, figura un régimen de preferencias arancelarias.

B. EL SISTEMA DE PREFERENCIAS ARANCELARIAS GENERALIZADAS

El Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG) fue introducido en 1971, en el marco de las negociaciones del GATT.⁸⁸² Este régimen consiste, de parte de los países industrializados donantes, en otorgar concesiones aduaneras no recíprocas, en beneficio exclusivo de las importaciones provenientes de los PVD en cuestión.⁸⁸³ Se trata de un instrumento unilateral, no negociable y temporalmente limitado, que establece reducciones arancelarias para una serie de productos agrícolas y para la mayor parte de los productos industriales —en el límite de ciertas cantidades máximas, excepto los productos textiles—.⁸⁸⁴ Las reducciones son hechas por producto y por país, conforme al grado de “sensibilidad” de los productos en relación con la Comunidad.⁸⁸⁵

De este modo, a partir de los años setenta, Europa organiza una doble acción respecto a los PVD: en el plano convencional, por medio de acuerdos preferenciales, y en el plano unilateral, a través del SPG. El núcleo central de esta política es, por lo

⁸⁸¹ Gracias a la reivindicación del Reino Unido, que desde las negociaciones del acuerdo de adhesión obtuvo de la CEE la promesa de extender las cláusulas Yaundé a sus antiguos protegidos ACP, según el ex-comisario europeo para el desarrollo Claude Cheysson, en el prefacio a Raymond-Marín Lemesle, o. cit., p. 19.

⁸⁸² Sin embargo, ya en 1962, en la época del “Dillon Round”, la CEE señaló que no esperaba reciprocidad por parte de los PVD. Prueba de ello es que “la insistencia sobre el aspecto vital de la expansión de los intercambios comerciales en la terapéutica del subdesarrollo no data de hoy”, Nicole Kleman, “La politique préférentielle de la CEE”, en *La CEE dans les relations internationales*, Nancy, Centre européen universitaire, 1972, p. 251.

⁸⁸³ Joël Lebullenger, “La politique communautaire de coopération au développement”, o. cit., p. 125.

⁸⁸⁴ Para un estudio más profundo de este sistema en los años 1970, véase Joël Lebullenger, “Les systèmes de préférences tarifaires généralisées. Contribution au nouvel ordre économique international”, tesis, Rennes, CEDRE, 1980. Sobre los años 1980 y la transición hacia los años 1990, véase del mismo autor “Le système communautaire de préférences généralisées”, *Jurisclasseur Europe*, fascículos n.º 2350 y 2351.

⁸⁸⁵ José Antonio Sanahuja, “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales”, en *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Madrid, BOE-Universidad Cáceres-Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, 2000, pp. 283-298 (287).

tanto, la idea de un tratamiento preferencial a los PVD, o sea, una noción esencialmente discriminatoria.⁸⁸⁶

Debe resaltarse que el SPG “representa la única forma de acceso preferencial al mercado comunitario para los PVD asiáticos y latinoamericanos. Es posible entonces asociar estos países a los beneficiarios reales del esquema comunitario, dado que los socios privilegiados de la CEE (países mediterráneos; Estados ACP), poseen acceso a redes convencionales de preferencias arancelarias especiales”.⁸⁸⁷

El SPG fue blanco de numerosas críticas. En primer lugar, este régimen se limitaba a conceder a los PVD concesiones comerciales para los productos que no competían directamente con la producción europea, o que no amenazaban a esta última, como los productos agrícolas tropicales. En segundo lugar, el acceso al SPG era difícil, debido a algunas características significativas: la complejidad, las frecuentes modificaciones y los efectos limitados en cuanto a sus objetivos.⁸⁸⁸ Consecuentemente, el número de verdaderos beneficiarios acabó siendo modesto. En 1978, por ejemplo, entre los diez más importantes beneficiarios del sistema se encontraban dos países europeos en vías de desarrollo, cinco asiáticos y tres latinoamericanos —Brasil, Argentina y Venezuela—. Se deduce de ello que los países menos favorecidos de América Latina no pudieron beneficiarse con este sistema.⁸⁸⁹

Así, durante cerca de veinticinco años, la situación de América Latina en relación con la “pirámide” de preferencias comerciales de la Comunidad no conoció cambios.⁸⁹⁰ Por el contrario, en ciertos aspectos, como la proliferación de las barreras no arancelarias, hubo un retroceso.⁸⁹¹ Por otro lado, gracias a la política de ayuda

⁸⁸⁶ Léonard y Denys Simon, “Les relations préférentielles de la CEE”, en *RTDE* n.º 3, julio-setiembre de 1972, p. 661.

⁸⁸⁷ Joël Lebullenger, “La politique communautaire de coopération au développement”, o. cit., p. 128.

⁸⁸⁸ Según Marco Álvarez García y Antonio Martins, “sería necesario aumentar el número de productos afectados, reducir considerablemente los aranceles aduaneros y las barreras no arancelarias, elevar y reestructurar los contingentes y las cotas. El objetivo a ser alcanzado es extender las preferencias concedidas a un grupo determinado de países en desarrollo —por el acuerdo de Lomé— a todos los países del Tercer Mundo” (“Vers un nouveau dialogue Europe-Amérique Latine”, en *Coloquio “La CE y América Latina”*, Bruselas, ULB, 1981, p. 182).

⁸⁸⁹ Gerd Beinhart, “The relations between European Community and Latin America, The Community’s point of view”, en *Coloquio “La CE y América Latina”*, o. cit., p. 81.

⁸⁹⁰ Excepto las preferencias “temporarias y extraordinarias” concedidas a los países andinos y centroamericanos en 1991 (José Antonio Sanahuja, o. cit., p. 288).

⁸⁹¹ ALADI, Las negociaciones de la Unión Europea y sus relaciones comerciales con la ALADI, documento ALADI/SEC/dt 404, 9 de setiembre de 1998, pp. 6-7.

financiera y técnica, comenzó a esbozarse una identidad específica para las relaciones interregionales en la época de las primeras aplicaciones del SPG.

C. LA AYUDA FINANCIERA Y EL COMIENZO DE UNA ESPECIFICIDAD

A partir de 1976, la Comunidad buscó la cooperación con los países de Asia y América Latina,⁸⁹² designados como “países en vías de desarrollo no asociados” (PVDNA),⁸⁹³ o sea, como no titulares de un acuerdo basado en el artículo 238 del Tratado de Roma. Esta cooperación presentaba, sin embargo, un carácter limitado y no fue objeto de un acuerdo formal.

En 1977, la Comisión sometió una propuesta de reglamento al Consejo *relativa a la ayuda financiera y técnica en favor de países en desarrollo no asociados a la Comunidad*.⁸⁹⁴ Cuatro años más tarde, esta propuesta fue adoptada bajo la forma del *reglamento CEE 442/81 del Consejo*,⁸⁹⁵ que constituyó la base jurídica de la cooperación financiera y técnica con los países de Asia y América Latina hasta los años noventa. Este texto reconoce que “es conveniente garantizar una presencia comunitaria en las grandes regiones del mundo en vías de desarrollo, tendiendo a un equilibrio geográfico razonable entre las mismas” (artículo 2, *in fine*).

⁸⁹² “El agrupamiento de Asia y de América Latina puede parecer singular, ya que los problemas de ambos continentes son, en cierto sentido, específicos y dentro de cada uno de los grupos existen, debemos decirlo, situaciones y problemas particulares. Pero no se podría perder de vista que los Estados de América Latina y de Asia tienen en común el hecho de lamentarse del estado actual de sus relaciones con la CEE, y en particular de la dificultad de establecer un diálogo con ella. Este importante elemento nos parece capaz de justificar un agrupamiento que, a primera vista, puede parecer sorprendente” (W. J. Ganshof van der Meersch, “Allocution d’ouverture” de *La Communauté et le problème du développement...*, o. cit., p. 9). Sin embargo, ya en los años setenta, Jean Raux llamaba la atención sobre el hecho de que “la especificidad asiática debería justificar una política original en relación con los países asiáticos, que enfrentan todavía la misma lucha que los otros PVD en nombre del nuevo orden económico internacional, en la conferencia Norte-Sur o en la Tokio Round... A pesar de una ideología tercermundista que muchas veces oculta las diferencias entre los PVD, la CEE no puede ignorar la miseria reinante en Asia. La CEE debería adaptar sus ambiciones a la especificidad de los problemas asiáticos” (Chroniques, “Les accords externes de la CE (1.º de enero-31 de diciembre de 1976)”, en *RTDE* n.º 3, julio-setiembre de 1977, p. 460).

⁸⁹³ La calificación PVDNA “fue abandonada en 1986, en beneficio de una denominación más neutra, de connotación geográfica, la de *países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia* (PVDALA). Este concepto, exento de cualquier *a priori* sobre el contenido formal y material de las relaciones entre la CEE y los países de las dos regiones implicadas, puede ser retrospectivamente visto como revelador del comienzo de un compromiso comunitario más intenso y más dinámico en relación con los PVDALA” (Catherine Flaesch-Mougín y Joël Lebullenger, “Relations de la CEE avec les pays en voie de développement d’Amérique latine et d’Asie”, en *Jurisclasseur Europe*, fascículo 2230, p. 3).

⁸⁹⁴ *JOCE*, C 54, 4 de marzo de 1977, p. 5.

⁸⁹⁵ Reglamento 442/81 del 17 de febrero de 1981, en *JOCE*, L 48, 21 febrero de 1981, pp. 8-10.

Fundado en el artículo 235 del Tratado de Roma,⁸⁹⁶ este reglamento apuntaba a la ayuda a los PVD menos favorecidos (artículo 2). Los objetivos de la ayuda eran, principalmente, la mejora de las condiciones de vida de los sectores de población “más necesitados”, el incentivo al desarrollo rural y la mejora en la producción alimenticia.⁸⁹⁷ En el marco de este reglamento, la ayuda es concedida en cofinanciamiento con organismos multilaterales o regionales, preservando tanto como sea posible su carácter comunitario (artículo 4). La elección de las acciones financieras era sometida al parecer de un *Comité de ayuda a los países en vías de desarrollo no asociados*, presidido por un representante de la Comisión y compuesto por representantes de los Estados miembros (artículo 11). El destino de la ayuda debería tener en cuenta la voluntad de los países beneficiarios (artículo 10). Se trataba de ayudas no reembolsables, que podrían cubrir los gastos de importación, así como gastos locales necesarios para la realización de proyectos y programas (artículos 5 y 6-1).

Sin embargo, es preciso señalar que la ayuda comunitaria en América Latina mereció el eslogan de *little and late*: en 1978 el subcontinente tenía una población equivalente a la de los países ACP (cerca de 400 millones de habitantes) y recibió apenas el equivalente al 6% de la ayuda concedida por la Comunidad a aquellos países.⁸⁹⁸ Sin embargo, esta ayuda no puede ser considerada insignificante: entre 1986 y 1995, América Latina recibió 2.808 millones de *ECUs*.⁸⁹⁹ Por diversas razones, las iniciativas comunitarias de este período de cooperación al desarrollo suscitaron varias críticas.

⁸⁹⁶ Actual art. 308, según el cual, “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

⁸⁹⁷ Algunos percibieron igualmente en ello “la promoción de una perspectiva regional para el desarrollo y una respuesta a las necesidades humanitarias en caso de catástrofe natural” (Aidan Cox y Antonique Koning, *La CE et l'aide au développement. Politiques, gestion et répartition géographique et sectorielle*, Londres-Bruselas, Overseas Development Institute-Commission européenne, 1997, p. 90).

⁸⁹⁸ Enzo Grilli, *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 254.

⁸⁹⁹ Para saber qué representa esta cifra en el conjunto de la ayuda comunitaria, véase el cuadro sobre ayuda comunitaria a los PVD y a los países del Mercosur, en Comisión Europea, *Rapport annuel sur la mise en oeuvre de l'aide extérieure de la Commission européenne*, Bruselas, OPOCE, 2002, pp. 138-142.

II. La crisis de la ayuda comunitaria al desarrollo

Durante la década de 1980, varios elementos llevaron hacia una reflexión sobre la ayuda comunitaria al desarrollo. Primero, los países miembros de la Comunidad conocieron restricciones presupuestarias importantes, debidas particularmente al agravamiento de sus problemas sociales internos, principalmente el desempleo. Por otra parte, surgió un descontento en cuanto a la eficacia del apoyo al desarrollo.⁹⁰⁰ Se constató que la ayuda financiera dirigida a los países más pobres fue muchas veces desviada en beneficio de sus elites. Los que debían ser los verdaderos beneficiarios de estas medidas quedaron apartados del desarrollo pretendido por la ayuda, sobre todo en África.

Algunos autores se refirieron a la idea de desarrollo como una *creencia*, igualmente compartida por todos los Estados-nación, por las organizaciones internacionales y hasta por gran parte de las poblaciones. Esta creencia reposa en la idea de que la universalización del modo de producción occidental es posible. Luego, el cambio de la denominación *países subdesarrollados*⁹⁰¹ por *países en vías de desarrollo*⁹⁰² serviría apenas para reforzar la ilusión de una prosperidad material generalizada y prometida a todos.⁹⁰³

⁹⁰⁰ Comisión Europea, "*Livre Vert*" sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXIème siècle, Bruselas-Luxemburgo, 1997, p. 3.

⁹⁰¹ La noción de *subdesarrollo* difícilmente se presta a una definición precisa, a semejanza de las nociones de *desarrollo* o de *país en vías de desarrollo*, tratadas anteriormente. "Es a través del análisis preciso de la dominación externa que lo comprendemos. No olvidemos que el subdesarrollo no es un fenómeno antiguo. Es verdad que antiguamente existían las desigualdades, pero las economías anteriores a la revolución industrial, más exactamente de algunas regiones como la América Latina anterior a los grandes descubrimientos del Renacimiento, no poseían una tendencia a conocer desigualdades crecientes. No fue simplemente porque las economías industriales conocieron ciertos tipos de crecimiento que progresaron más rápido, sino también porque un cierto tipo de progreso les permitió, hasta ahora, instaurar relaciones económicas y políticas fundadas en la desigualdad. Son las consecuencias de estas relaciones desiguales sobre un cierto tipo de economía y de sociedad las que provocaron la aparición del subdesarrollo actual" (Jean-Marie Albertini, *Les mécanismes du sous-développement*, París, Economie et Humanisme, 1967, p. 48).

⁹⁰² "Un cierto número de autores y de organismos oficiales utilizan la expresión *país en vías de desarrollo* en vez de *país subdesarrollado*. A favor de esta terminología, ellos invocan el aspecto peyorativo que podría contener la segunda expresión; infelizmente, la nueva fórmula propuesta trae, ella también, un problema. Muchos de estos países dan pocas señales de mejora y hablar de su caso como un país en vías de desarrollo parece infelizmente inexacto" (Jean-François Couet y Janine Brémond, *Pays sous-développés ou pays en voie de développement*, t. 1, París, Hatier, 1978, p. 7).

⁹⁰³ Gilbert Rist, o. cit., p. 390. El autor agrega: "seguramente, en la intimidad, cada uno puede ser sorprendido en plena duda: tal es la condición común a todos los fieles, lo que no les impide rezar al unísono cuando participan de ritos colectivos. Pues toda creencia se acomoda y se alimenta de estas incertidumbres temporarias, que no cuestionan el consenso social" (ibídem).

Por otro lado, un debate sobre la “diplomacia de los derechos humanos” se desarrolló en el seno de la Comunidad. Se trata de un tema muy controvertido dentro de las organizaciones internacionales y de gran actualidad.⁹⁰⁴ Europa tuvo gran dificultad para justificar la concesión de abultadas ayudas a varios Estados que no respetaban los principios elementales de derechos humanos. Entre los países ACP, algunos conocieron una evolución política notable en esta área, pero el fenómeno se debió más al derrumbe del bloque soviético, que sustentaba varios regímenes dictatoriales, que a la presión europea.⁹⁰⁵

Se constata también que la cooperación europea ejerció un papel marginal en el desarrollo económico admirable que tuvieron algunos países de Asia y de América Latina. Hasta fines de los años ochenta, no puede identificarse ninguna verdadera política comunitaria hacia estos continentes. En lo que respecta a América Latina, la CE muchas veces explicó que el subcontinente tenía dificultades para definir intereses comunes, y que le faltaban instituciones representativas, lo que tornaba difíciles las negociaciones. Sin embargo, a pesar de dificultades aún más graves, la Comunidad concluyó acuerdos importantes con otros países del Tercer Mundo, lo que torna frágil dicho argumento.

Conviene agregar que los países latinoamericanos consideraban la política agrícola común conducida por Europa como muy restrictiva. Ellos también criticaron el tratamiento diferenciado recibido en comparación con otros Estados, y en particular con los ACP. Además, los temores son compartidos: los países ACP no esconden su inquietud sobre la aproximación entre la CE y América Latina,⁹⁰⁶ mientras que América Latina reclama los privilegios concedidos a los ACP.

Sin embargo, todas estas críticas a la política comunitaria merecen ser relativizadas. La aplicación de la política de ayuda coincide con la instalación progresiva de regímenes militares en los principales países de América Latina. Además,

⁹⁰⁴ Para los países desarrollados y para los organismos internacionales, se presenta, en forma recurrente, la cuestión de saber si vale más condenar los regímenes autoritarios y abandonar la población civil a su suerte, como forma de presión, o si es preciso continuar activamente comprometidos y mantener el diálogo con los dictadores.

⁹⁰⁵ Charles Zorgbibe subraya la falta de voluntarismo y de determinación de Europa en la práctica de la diplomacia de los derechos humanos en relación con los PVD: “durante mucho tiempo, la visión comunitaria del Tercer Mundo fue aquella, suficientemente demagógica, del comisario Cheysson: el lamento por las infelicidades del proletariado mundial se acomodaba por respeto a la Santa Alianza de los césares del Tercer Mundo” (*Histoire de la construction européenne*, París, PUF, 1993, p. 290).

⁹⁰⁶ Véase Lemesle, o. cit., p. 147.

desde mediados de los años sesenta, el continente adoptó la estrategia de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), denominada política de *sustitución de importaciones*.⁹⁰⁷ De este modo, la protección concedida a la industria nacional naciente, pero también a las filiales de empresas transnacionales establecidas sobre su territorio, hacía difíciles las negociaciones con Europa. A finales de los años ochenta la democracia comienza a renacer en el subcontinente. Sin embargo, desde el punto de vista económico, este período es considerado como la *década perdida* para América Latina.

Varios factores llevaron a la Comunidad a modificar la política *lato sensu* de cooperación al desarrollo. En primer lugar, la Comunidad pasó a caracterizarse por la voluntad de ejercer un papel más importante en el plano mundial y tornarse “protagonista”,⁹⁰⁸ ahora en una escena internacional multipolar. En segundo lugar, la crisis energética de los años setenta —situada en el contexto de una crisis más general ligada a la transnacionalización de la economía— llevó a algunos autores a identificar una nueva percepción del Tercer Mundo por la comunidad internacional, destacando la interdependencia creciente entre las naciones.⁹⁰⁹

Por su parte, América Latina presentó características nuevas, que justificaron un tratamiento diferenciado en relación con el resto del Tercer Mundo. Además de su potencial económico, se constató un debilitamiento de la hegemonía americana en la región, y una preocupación de unión expresada a través de múltiples tentativas de acuerdo regional o subregional,⁹¹⁰ así como un aumento de las inversiones europeas en el continente.⁹¹¹

A esta altura de la reflexión, un balance de la primera fase de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina es necesario.

⁹⁰⁷ Véase definición en la nota 114, de la página 81.

⁹⁰⁸ Expresión muchas veces empleada por la Comisión, por ejemplo, en el *Livre Vert ACP*, o. cit., p. II.

⁹⁰⁹ Jorge Tapia Valdés, “Les variables politiques des relations entre la CEE et l’Amérique Latine”, en *Coloquio La CE y la América Latina*, o. cit., p. 160.

⁹¹⁰ Entre otros, la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, creada por el Tratado de Montevideo en 1980, y varios acuerdos bilaterales entre Brasil y Argentina, concluidos desde 1986.

⁹¹¹ “El hecho *físico* de que América Latina sea un enorme continente en pleno crecimiento económico y en rápido desarrollo sociopolítico, y el hecho de que su peso como grupo regional en la balanza del poder mundial tienda a aumentar, parecen ser considerados por la CEE como fuertes razones para redefinir los parámetros de su influencia política en la región y mejorar las condiciones de sus relaciones económicas con este continente” (Tapia Valdés, o. cit., p. 162).

§ 2.º Un balance de las relaciones entre la Comunidad y los países latinoamericanos

Los resultados de la política comunitaria pueden, en parte, ser medidos por la evolución de los acuerdos concluidos con los Estados del subcontinente, al amparo del Tratado de Roma (I). Por otro lado, el Parlamento Europeo contribuyó igualmente a un cambio en la orientación política en relación con América Latina (II).

I. Los acuerdos concluidos al amparo del Tratado de Roma

Los acuerdos entre la Comunidad y los países de América Latina tuvieron como objeto, sistemáticamente, al comercio, sea a través de disposiciones sobre intercambios comerciales específicos, sea bajo la forma de acuerdos-marco de cooperación que lo incluían. El fundamento jurídico de estas convenciones fue el artículo 113 del Tratado de Roma, relativo a la política comercial común, combinado con el artículo 253 para los acuerdos-marco.

El análisis exhaustivo de los acuerdos concluidos entre la Comunidad y los países y grupos de países latinoamericanos, al amparo del Tratado de Roma, sería imposible en los límites de este estudio. El sobrevuelo de esa red convencional pretende simplemente indicar el contenido de esas variadas relaciones e identificar sus fases sucesivas. Se harán algunos comentarios sobre acuerdos considerados individualmente, pero ese análisis estará limitado a ciertas convenciones relativas a los Estados que forman parte hoy del Mercosur.

De este modo, a una *primera generación* de vínculos contractuales entre la Comunidad y América Latina (A) le sucedieron los acuerdos de comercio y de cooperación económica y comercial, denominados de *segunda generación* (B), y después los acuerdos actualmente definidos como de *tercera generación* (C). Los acuerdos generales fueron completados por acuerdos sectoriales y por diálogos políticos y económicos.⁹¹²

⁹¹² Catherine Flaesch-Mougin y Joël Lebullenger, "Les relations contractuelles de l'Union européenne avec les pays et groupements latino-américains", en *L'Union européenne dans un monde en transformation*, Troisième conférence ECSA-World, Luxemburgo, OPOCE, 1998, pp .581-628 (581).

A. LOS ACUERDOS DE PRIMERA GENERACIÓN

Los primeros acuerdos concluidos entre la CEE y los países de América Latina son relativos, precisamente, a tres de los cuatro Estados que hoy forman parte del Mercosur: “la conclusión de un acuerdo comercial entre la CEE y la República del Uruguay [1973]⁹¹³ seguida de un acuerdo comercial entre la CEE y la República Federativa del Brasil [1974]⁹¹⁴ consagró la penetración comunitaria en América Latina, incentivada por la conclusión de un acuerdo comercial entre la CEE y la República Argentina⁹¹⁵ [1971]”.⁹¹⁶ Estos acuerdos fueron concluidos con base en el artículo 113 del TCEE, que reconocía en la Comunidad la capacidad de concluir “acuerdos arancelarios y comerciales”.

En el texto del primero de estos acuerdos, concluido en 1971 con la Argentina, la Comunidad empleó por primera vez la expresión “cooperación económica”,⁹¹⁷ que figura en varios acuerdos firmados por la CEE a partir de 1971, inclusive en aquellos que se suscribieron con Brasil y con Uruguay. Sin embargo, el alcance de la cooperación económica en el marco de estos acuerdos es visiblemente limitado. El artículo 5 del acuerdo con Argentina prevé el desarrollo de la cooperación comercial y económica *en la medida en que* esa cooperación pueda promover el desarrollo de los intercambios comerciales.⁹¹⁸ La Comunidad reconoce, por medio de tal dispositivo, que promover productos oriundos de los PVD en un mercado altamente industrializado depende de un *savoir-faire* comercial que dichos países no poseen.

Además, a diferencia de las relaciones con los países de Europa central o de la cuenca del Mediterráneo, con los cuales la Comunidad concluyó acuerdos *preferenciales*, las convenciones firmadas con Argentina, Brasil y Uruguay son acuerdos *no preferenciales*. Ello significa que para los acuerdos concluidos con los países del Cono Sur se aplicaba plenamente la “cláusula de la nación más

⁹¹³ JOCE, L 333, 4 de diciembre de 1973, p. 2.

⁹¹⁴ JOCE, L 102, 11 de abril de 1974, p. 24.

⁹¹⁵ JOCE, L 249, 16 de noviembre de 1971, p. 9.

⁹¹⁶ Jean Raux y Catherine Flaesch-Mougin, “Les accords externes de la CEE (1.^{er} janvier 1973-31 décembre 1974)”, en *RTDE*, n.º 2, abril-junio 1975, p. 232.

⁹¹⁷ *Ibidem*, p. 259.

⁹¹⁸ Una disposición similar puede ser identificada en el artículo 7.º del acuerdo CE-Brasil y en el artículo 5.º del acuerdo CE-Uruguay.

favorecida”,⁹¹⁹ prevista por el artículo primero del GATT. Por el contrario, los acuerdos preferenciales se benefician de una excepción a esa cláusula, por el hecho de que preparan la eliminación progresiva de las barreras comerciales o incluso una zona de libre comercio, de conformidad con el artículo 24 del GATT. De este modo, en la medida en que las concesiones arancelarias por ellos previstas no precisan ser extendidas al conjunto de las partes del GATT, ellas pueden ser mayores y alcanzar un número más importante de productos. Pero por otro lado, los acuerdos no preferenciales poseen un interés comercial bastante reducido: en razón de aplicarse a todos los miembros del GATT, comportan restricciones arancelarias apenas para algunos productos.^{920 921}

Finalmente, falta definir el alcance de la “cooperación agrícola” prevista en los tres acuerdos concluidos con los países del Cono Sur.⁹²² La presencia de este dispositivo se explica probablemente por el pedido de los embajadores latinoamericanos, bastante inquietos frente a la evolución de la política agrícola común, de participar de discusiones relativas a las cuestiones agrícolas.⁹²³ Nótese que la base de esta

⁹¹⁹ “La ‘cláusula de la nación más favorecida’, incluida en los acuerdos comerciales, fue el tradicional instrumento de aplicación del principio de igualdad de tratamiento. A través de esta cláusula, un Estado se compromete a otorgar a su co-contratante todas las ventajas que él posteriormente otorgue a un tercero” (Maurice Bye, *Relations économiques internationales*, París, Dalloz, 1971, 3.^a ed., p. 346).

⁹²⁰ “La Comunidad precisó limitar sus pretensiones en América Latina. ¡Los Estados Unidos de América nunca habrían tolerado semejante intromisión! Una vez más, la lectura del tratado, y principalmente su artículo 113, puede ser dirigida por el contexto político” (Jean Raux y Catherine Flaesch-Mouglin, o. cit., p. 233).

⁹²¹ Joël Lebullenger destacó la desnaturalización del carácter no preferencial del acuerdo CEE-Brasil, debida a la superposición del SPG y de esta convención: el acuerdo prevé un régimen preferencial para la manteca de cacao y para el café soluble, cuya gestión es transferida al SPG, siendo el régimen abierto a todos los beneficiarios del SPG. Nótese que Brasil era “casi el único PVD capaz de aprovechar para estos productos los contingentes del SPG” (“Le SPG et les accords externes de la CEE”, en *RTDE*, n.º 3, julio-setiembre 1977, pp. 501-502).

⁹²² Arts. 3 y 4 del acuerdo CE-Argentina, arts. 3 y 4 del acuerdo CE-Brasil y arts. 3 y 4 del acuerdo CE-Uruguay.

⁹²³ En marzo de 1969, en un seminario con la presencia de varias autoridades europeas, el embajador de Chile junto a la CE afirmó que “América Latina provee cerca de 20% de los alimentos que importan los países comunitarios y más de 20% de las exportaciones de nuestra región para estos mismos países son de productos de la zona templada, cuyo tratamiento es afectado por la política agrícola común. ¿Ésta no es una razón suficiente para que seamos oídos antes de que se tomen medidas que pueden tener profundas repercusiones en nuestras relaciones comerciales? Hace cerca de tres meses, la Comisión presentó un programa de reorganización de la agricultura comunitaria, conocido como Plan Mansholt, que prevé cambios fundamentales a realizarse gradualmente hasta 1980 [...] habrá enormes implicaciones para el comercio mundial y especialmente para el comercio de América Latina. Entonces, ¿no sería lógico, ya que este plan va a afectar de modo importante nuestra región, que establezcamos una amplia discusión con representantes de nuestros países?” (Alfonso Santa Cruz, “L’avenir des relations de la CEE avec l’Amérique latine”, en *La Communauté et le problème du développement...*, o. cit., pp. 27-48 [39]).

“cooperación agrícola” reside en encuentros e intercambio de informaciones entre las partes. Para ello, los acuerdos crearon “comisiones mixtas” que debían reunirse anualmente. Dotadas de una misión muy limitada, estas comisiones debían ocuparse del intercambio de informaciones sobre la evolución de los respectivos mercados agrícolas y de los intercambios comerciales mutuos, considerar las dificultades que pueden resultar de la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como examinar la posibilidad de promover exportaciones para enfrentar las eventuales situaciones de penuria.

Luego, la existencia de un dispositivo de cooperación en el área agrícola en nada modifica la naturaleza de estos acuerdos, en los cuales “queda bien claro que la cooperación económica es vista apenas como un medio de incrementar los intercambios comerciales entre la Comunidad y los signatarios, o como su factor complementario”.⁹²⁴

Al final, es dudoso que estos acuerdos sean sustancialmente provechosos para los países de ambos continentes. La ausencia de relaciones *especiales* y la falta de interés estratégico para la Comunidad hicieron que ella se limitase a relaciones más formales que reales con los países de América Latina, apenas con la intención de no quedar totalmente ausente en ese territorio.⁹²⁵

En 1975 y 1977, la Comunidad concluyó acuerdos con la Argentina, cuyo objetivo era la reconducción del acuerdo comercial firmado en 1971.⁹²⁶ También en 1977, la Comunidad firmó acuerdos sobre el comercio de productos textiles con Argentina y Brasil.⁹²⁷ En su esencia, el objetivo de estos acuerdos era el “desarrollo ordenado y equitativo” del comercio de productos textiles. Los productos fueron objeto de limitaciones cuantitativas a la exportación o de techos para la importación, en función de su clasificación en categorías de productos y de su destino por región dentro la Comunidad. Así, el régimen de intercambios comerciales fue sometido a un doble control, el de la Comunidad y el de los Estados exportadores, en un espíritu de concertación.⁹²⁸ Nuevos acuerdos sobre los productos textiles se

⁹²⁴ Jean Raux y Catherine Flaesch-Mougin, o. cit., p. 270.

⁹²⁵ Ibrahim Awad, “La politique de développement de la CEE: un cas de dépendance o d’interdépendance?”, en *Les relations CE-Tiers Monde*, o. cit., pp. 60-90 (79).

⁹²⁶ *JOCE*, L 14, 20 de enero de 1975, p. 17 y *JOCE*, L 310, 3 de diciembre de 1977, p. 26.

⁹²⁷ *JOCE*, L 47, 18 febrero de 1977, p. 1.

⁹²⁸ Jean Raux, “Les accords externes de la CEE (1.^{er} janvier-31 décembre 1977). Chroniques”, en *RTDE*, n.º 3, julio-setiembre de 1978, p. 466. El autor agrega que “en oposición a una liberación en todos los

concluyeron en 1980 y 1981 con Argentina, Brasil y Uruguay.⁹²⁹ Cabe señalar que la Comunidad era en aquella época el principal importador de productos textiles y vestimenta —en volumen absoluto, principalmente los provenientes de los PVD— y el primero de los tres grandes países importadores por habitante.⁹³⁰

A lo largo de los años ochenta, la Comunidad renovó el acuerdo comercial firmado en 1974 con Brasil.⁹³¹ También concluyó acuerdos con Argentina y Uruguay sobre el comercio de carne ovina.⁹³² El texto de estos acuerdos es prácticamente idéntico: fija la cantidad anual de carne exportada con destino a la Comunidad (artículo 2), y establece las condiciones en las cuales operará el comercio.⁹³³

Por otro lado, una rueda de negociaciones del GATT, la *Tokio Round*, fue concluida el 28 de noviembre de 1979. Los PVD se movilizaron fuertemente para reivindicar un orden económico más justo frente a los países industrializados. Sin embargo, el estudio de los acuerdos de la *Tokio Round* “indica la poca disposición manifestada por los países industrializados, cuando ellos precisan aprobar reglamentos que los obliguen a otorgar concesiones comerciales preferenciales a los PVD. Los códigos negociados y concluidos en Ginebra están generalmente adornados con fórmulas mucho más flexibles, especificando que los signatarios desarrollados ‘se esforzarán’ en tener debidamente en cuenta las necesidades de los PVD, a fin de facilitar la expansión de su comercio”.⁹³⁴ Aun así, el balance es positivo: aunque la unidad de las normas del GATT sea preservada, estas normas pueden soportar una

sentidos en curso dentro del GATT, surge una liberación selectiva, condicional y controlada” (ibídem). Más tarde, el mismo autor critica esta liberalización controlada: “Es necesaria aunque los acuerdos de autolimitación no afecten la esencia del aspecto comercial de los acuerdos de cooperación” (“Les accords externes de la CEE (1.^{er} janvier-31 décembre 1978). Chroniques”, en *RTDE*, n.º 4, octubre-diciembre 1979, p. 667).

⁹²⁹ Respectivamente, *JOCE*, L 64, 11 marzo de 1981, p. 10; *JOCE*, L 70, 17 de marzo de 1980, pp. 1 y 38. En estos acuerdos la Comunidad se compromete a no instituir restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente sobre las importaciones de los productos textiles cubiertos por el acuerdo, cuyas características y origen son definidos por referencia al derecho comunitario. Por su parte, los países socios aceptan limitar sus propias exportaciones destinadas a la Comunidad a las cantidades anuales fijadas por el acuerdo (Jean Raux, “Les accords externes de la CEE [1.^{er} janvier 1980-1.^{er} juillet 1981]. Chroniques”, en *RTDE*, n.º 4, octubre-diciembre de 1981, p. 692).

⁹³⁰ Ibídem, p. 694.

⁹³¹ *JOCE*, L 169, 9 de julio de 1980, p. 4.

⁹³² *JOCE*, L 275, 18 octubre de 1980, respectivamente, pp. 14 y 37.

⁹³³ El artículo 3.º, por ejemplo, asegura que, en caso de que la Comisión recurra a una cláusula de salvaguardia, ella no afectará las disposiciones del acuerdo.

⁹³⁴ Joël Lebullenger, “La portée des nouvelles règles du GATT en faveur des Parties contractantes en voie de développement”, en *RGDIP*, n.º 2, 1982, p. 302.

flexibilización para adaptarse a las necesidades del PVD. De este modo, “poco a poco se instala *un derecho de transición de carácter diferencial*, reservando un lugar importante para nociones que, como *equidad y solidaridad*, constituyen los fundamentos del principio de *desigualdad correctiva o compensatoria*”.⁹³⁵

Es en el marco de este progreso general de las relaciones Norte-Sur que a principios de los años ochenta comenzaron a definirse los grandes rasgos de una nueva política de la Comunidad hacia países que alcanzaron cierto desarrollo.

B. LOS ACUERDOS DE SEGUNDA GENERACIÓN

En una segunda etapa de sus relaciones con los PVD, la CEE sustituyó la mayor parte de los instrumentos convencionales iniciales por acuerdos denominados *de segunda generación*, que extendió a nuevos socios. La particularidad de estos acuerdos es la incorporación de un vasto y promisorio campo de “cooperación económica”, cuyo nuevo abordaje comprende los intercambios de factores de producción entre las partes contratantes.⁹³⁶

En relación con América Latina y Asia, en particular, la aplicación de una política de apertura demuestra un interés real y creciente de la Comunidad.⁹³⁷ Esta política comprende, por un lado, la promoción de un enfoque regional, gracias a la conclusión del acuerdo con los Estados de la *Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)*⁹³⁸ y la firma de acuerdos del mismo tipo con el *Acuerdo de Cartagena* y sus Estados miembros,⁹³⁹ así como con los países partes del *Tratado General de Integración Económica Centroamericana* y Panamá.⁹⁴⁰ Por otro lado, esta

⁹³⁵ *Ibidem*, p. 304.

⁹³⁶ Catherine Flaesch-Mougin y Joël Lebullenger, “Relations de la CEE avec les PVDALA”, o. cit., § 3.º.

⁹³⁷ Catherine Flaesch-Mougin, “Les accords externes de la CEE (1.º juillet 1981-31 décembre 1983). Chroniques”, en *RTDE*, n.º 3, julio-setiembre de 1984, p. 496.

⁹³⁸ *JOCE*, L 144, 10 junio de 1980, p. 1.

⁹³⁹ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (*JOCE*, L 153, 8 junio de 1984, p. 1). Se trata de un acuerdo no preferencial, válido por cinco años y automáticamente renovable por períodos de dos años, según el cual las partes se conceden mutuamente el beneficio de la cláusula de nación más favorecida. Lejos de limitarse al incremento de sus intercambios comerciales, las partes se comprometen a desarrollar la cooperación industrial, científica y tecnológica, así como la cooperación al desarrollo. Véase “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 82/85, noviembre de 1985, p. 21.

⁹⁴⁰ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Véase *JOCE*, L 172, 30 de junio de 1986, p. 1.

nueva aproximación preconiza la profundización de las relaciones con los Estados más importantes de estas zonas: la India⁹⁴¹ y el Brasil.

De este modo, la Comisión Europea constata que “Brasil es casi un continente. Con una superficie de 8.511.965 km² es el quinto país del mundo en dimensión. Ocupa la mitad de América del Sur y tiene fronteras comunes con todos los países sudamericanos, con excepción de Chile y Ecuador[...] Brasil, cuyo PNB superó los 200 millones de dólares en 1981, representa una fuerza económica con la cual es preciso contar”.⁹⁴² De hecho, los datos señalados por la Comisión no son despreciables: entre 1968 y 1980, las exportaciones brasileras pasaron de 1.881 a 18.361 millones de dólares; mientras que las importaciones, en el mismo período, pasaron de 2.131 a 25.410 millones de dólares.⁹⁴³

En aquella época, los principales productos exportados por la Comunidad para Brasil eran las máquinas y el material de transporte, pero también los productos químicos y afines. La Comisión constató sin embargo que, aunque Brasil fuera el principal mercado de exportación de la CE en América Latina, el espacio de los Estados Unidos en ese mercado no paraba de crecer. En 1980, las importaciones provenientes de la CE representaban apenas el 15,2% del volumen total de las importaciones brasileras, contra el 18,5% de las importaciones oriundas de los Estados Unidos.⁹⁴⁴

En lo que respecta a las inversiones, la Comunidad estaba en primer lugar, en 1980, con el 30,5% del total de las inversiones extranjeras en Brasil. En la clasificación por país, sin embargo, los Estados Unidos estaban en primer lugar (30%), y Alemania en segundo (13,7%). Las inversiones europeas estaban de cualquier forma en curva descendente, mientras que las americanas aumentaban de modo acelerado.

En julio de 1982,⁹⁴⁵ ocurrió el hecho “más espectacular” de las relaciones entre Europa y Brasil: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) concedió un empréstito de 600 millones de dólares a la empresa brasileria *Companhia Vale do Rio Doce*,⁹⁴⁶ en un préstamo total de 1,6 billón de dólares obtenido por

⁹⁴¹ JOCE, L 328, 16 de noviembre 1981, p. 5.

⁹⁴² “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 63/82, octubre de 1982, p. 1.

⁹⁴³ *Ibidem*, p. 2.

⁹⁴⁴ *Ibidem*.

⁹⁴⁵ Muriel Ugonis, “La Communauté européenne et le Brésil”, en *RMC*, 1983, p. 66.

⁹⁴⁶ A partir de los años treinta, el presidente Getúlio Vargas inició una estrategia para estimular la industrialización en el país, que incluía especialmente la nacionalización de la explotación de las reservas minerales

Brasil para el financiamiento de la explotación de los yacimientos de hierro en el ámbito del proyecto *Carajás*.⁹⁴⁷ Se trata de un proyecto situado en pleno Amazonas, que necesitaba de la construcción de una ferrovía de 890 km, y de un puerto para el transporte de minerales en aguas profundas. Los Estados miembros como Alemania, Francia, Italia y Luxemburgo firmaron acuerdos bilaterales con Brasil para la compra de 13 millones de toneladas de minerales.⁹⁴⁸ Tal inversión de la Comunidad se explica por el hecho de que ella tenía un interés bien definido en la realización del proyecto *Carajás*, ya que Brasil garantizaba un 25% de la provisión de hierro a la Comunidad, de la que era su principal proveedor.⁹⁴⁹

Este contexto explica la firma de un acuerdo-marco de cooperación entre la CEE y Brasil el 18 de setiembre de 1980, y su conclusión en setiembre de 1982,⁹⁵⁰ que sustituyó el acuerdo comercial concluido en 1974 (artículo 5). Este acuerdo representa una ruptura con los acuerdos anteriormente firmados entre Europa y los países latinoamericanos.⁹⁵¹ El propio reglamento del Consejo que aprueba esta

brasileras. Gracias a la entrada de Brasil en la Segunda Guerra Mundial (véase Ricardo Seitenfus, *A entrada do Brasil na Segunda guerra mundial*, Porto Alegre, EDIPUC-RS, 2000, 2.ª ed.), el gobierno transfirió a los Estados Unidos, en 1942, las minas y la Vitória-Minas Railroad, explotadas en aquella época por el Reino Unido, creando la Itabira Iron Ore Company. Nacionalizada, ésta se transformó más tarde en la Companhia Vale do Rio Doce, la más importante empresa de la industria siderúrgica brasileira. Para la historia y las dimensiones actuales de la Vale, véase <www.cvr.com.br /ing/perfil/e_perfil_frame.htm>. El proceso de privatización de esta compañía se inició en 1997.

⁹⁴⁷ Actualmente, esta región es más conocida en Europa por las tensiones entre el Estado y la población local, que por su potencial económico. El Parlamento Europeo dedicó una resolución a la masacre ocurrida el 17 de abril de 1996, en la localidad de Eldorado dos Carajás, donde 25 trabajadores sin tierra fueron asesinados por la policía militar. Véase “Resolución sobre las violaciones de los derechos humanos en el Brasil”, en *JOCE*, C 166, 10 de junio de 1996, p. 199 (de hecho, los autores del crimen continúan hasta hoy impunes; véase Heins Dressel, “Brasil: massacre dos Carajás fica impune”, Centro dos Direitos do Homem de Nurembergue, agosto de 1999, disponible en <www.derechos.org/nizkor/brazil>). En su resolución, el Parlamento Europeo considera que “la represión violenta de manifestaciones de carácter social es contraria a los derechos civiles fundamentales”. Manifiesta su preocupación motivada “por la ausencia de una reforma agraria en Brasil y por la violencia resultante de ella” y recuerda “la necesidad de una redistribución de las tierras no utilizadas”. El Parlamento condena vivamente la masacre y alienta al gobierno y al Congreso brasileros a “encaminar con buenos resultados la reforma agraria”. Para una visión general de la cuestión de los campesinos sin tierra, véase Sebastião Salgado, *Terre*, París, Gallimard, 1997, principalmente el notable prefacio de José Saramago. Sobre la cuestión agraria brasileira, véase “Parcours commenté dans la bibliographie sur les ‘mouvements ruraux’ au Brésil”, publicado en dos partes por Jules Falquet en los *Cahiers des Amériques latines*, n.º 28/29, pp. 233-247, y n.º 30, pp. 209-230.

⁹⁴⁸ “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 63/82, octubre de 1982, p. 8.

⁹⁴⁹ Muriel Ugonis, o. cit.

⁹⁵⁰ *JOCE*, L 281, 4 de octubre de 1982, p. 2.

⁹⁵¹ Stéphane Pierre-Caps, “Aspects juridiques des relations commerciales de la CEE avec les Etats d’Amérique latine”, en *RTDE*, n.º 23 (3), julio-setiembre de 1987, p. 443.

convención reconoce que “algunas acciones de cooperación económica contempladas en el Acuerdo sobrepasan los poderes de acción previstos en el ámbito de la política comercial común”.⁹⁵²

En realidad, más allá de la cooperación comercial —representada por el tratamiento de la nación más favorecida (artículo 1) y por varias iniciativas de promoción y desarrollo comercial (artículo 2)—, el acuerdo prevé el desarrollo de una cooperación económica en varias áreas. Según su artículo 3.1, esta cooperación tiene por objetivo principalmente favorecer el desarrollo y la prosperidad de las respectivas industrias, generar nuevas fuentes de abastecimiento y nuevos mercados, incentivar el progreso científico y tecnológico, y contribuir de manera general para el desarrollo de la economía y del nivel de vida de la población.

¿Cuáles serían las medidas apropiadas para la realización de estos objetivos? Según el artículo 3.2 del acuerdo, el primer punto es una cooperación “amplia y armoniosa” entre las respectivas industrias, principalmente bajo la forma de empresas comunes (a), así como una mayor participación de los respectivos operadores económicos en el desarrollo industrial, en condiciones mutuamente ventajosas (b). En este sentido, se buscan condiciones favorables para la expansión de las inversiones con bases ventajosas (f). Finalmente, un conjunto de medidas de cooperación se prevé para el área de la energía (d), para el sector agrícola (e), para lograr una cooperación científica y tecnológica (c), y asimismo para una cooperación en relación con terceros países (g). Se creó un comité mixto encargado de estimular la cooperación de ambos lados y observar su evolución.

El entusiasmo de Europa con Brasil era tan grande que el preámbulo del acuerdo lo definió como “socio igual” de la Comunidad (inciso 6). Las expectativas de la Comisión en cuanto al resultado de este acuerdo eran relativamente ambiciosas. En el ámbito comercial, las partes se comprometieron a reducir las barreras no arancelarias, así como a aproximar “las industrias y los negociadores” brasileros y europeos. En el área económica, la Comisión espera la explotación y el desarrollo de nuevas fuentes de abastecimiento, el crecimiento de los intercambios de productos manufacturados y la cooperación en nuevos mercados.⁹⁵³

⁹⁵² Reglamento CEE n.º 2613/82 del Consejo, en *JOCE*, L 281, 4 octubre de 1982, p. 2.

⁹⁵³ “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 63/82, p. 9.

Según Joël Lebullenger, la conclusión de este tipo de acuerdos en América Latina habría sido limitada al Brasil porque “la extensión de esta aproximación con los otros Estados latinoamericanos, especialmente con Argentina, Chile o Paraguay, se mostró impracticable por razones políticas”.⁹⁵⁴ Parece evidente que esta observación se refiere a los regímenes militares de la época. De allí se podría deducir que la situación brasilera era entonces políticamente menos negativa que las otras. Nótese que en 1982 Brasil continuaba bajo el régimen militar, gobernado por el General João Baptista Figueiredo (1979-1985), el último representante de aquel lamentable período de la historia del país. La referencia a Argentina alude, evidentemente, al conflicto entre Buenos Aires y Londres por la ocupación de las islas Malvinas.⁹⁵⁵ Chile apoyó claramente al Reino Unido en ese conflicto, y en muchos otros casos —Margaret Thatcher y el general Augusto Pinochet estuvieron de acuerdo en muchas ocasiones—. Parece que tanto la dictadura chilena como el régimen del general Stroessner de Paraguay, eran demasiado virulentos y personalizados como para que la firma de un acuerdo pasara desapercibida ante los ojos de la opinión pública europea.

De este modo, ¿la Comunidad habría apostado a un final rápido del régimen militar brasilero, o habría confiado en el “proceso de apertura” política⁹⁵⁶ anunciado por el general Figueiredo?⁹⁵⁷ Es más probable que los responsables por la Comunidad hayan apenas actuado pragmáticamente. Europa dio pruebas de indiferencia hacia el régimen político de sus aliados, pues probablemente tuvo en cuenta las relaciones

⁹⁵⁴ “Les relations de partenariat de la CE et des Etats membres avec le Mercosur et le Chili”, en *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*, Rennes, Apogée, 1999, pp. 179-203, nota 4.

⁹⁵⁵ En aquella época, la Argentina insistía en incluir, en todos sus acuerdos, una cláusula territorial relativa a las Islas Malvinas, Stéphane Pierre-Caps, o. cit., p. 424. La Comunidad, por su parte, suspendió la importación de cualquier producto procedente de la Argentina (*JOCE*, L 102, 16 de abril de 1982, p. 1). Sobre la guerra entre el Reino Unido y la Argentina, véase Lowell Gustafson, *The sovereignty dispute over the Falkland (Malvinas) Islands*, Nueva York, Oxford University Press, 1988; Enrique Ferrer Vieyra, *Las Islas Malvinas y el derecho internacional*, Buenos Aires, Depalma, 1984; Isidoro Ruiz Moreno, *El derecho de soberanía a las Islas Malvinas y adyacencias de la República Argentina*, Buenos Aires, UBA, 1982; Albert Coll y Anthony Arend (org.), *The Falklands War: Lessons for strategy diplomacy and international law*, Boston, G. Allen&Unwin, 1985.

⁹⁵⁶ Para comprender las maniobras de las dictaduras militares, a fin de forjar para sí una imagen más aceptable, véase Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan Linz, *Des élections pas comme les autres*, París, Presses des Sciences Politiques, 1978.

⁹⁵⁷ Esta última hipótesis es discutible, pues el hecho histórico que garantizó, efectivamente, la vuelta de la democracia formal ocurrió en 1984, gracias a los grandes movimientos de masas en favor de las elecciones directas.

privilegiadas entre Brasilia y Alemania, así como el repentino cambio de orientación de la política exterior brasilera respecto a Europa, a finales de los años setenta.⁹⁵⁸ Esta aproximación se explica por una serie de factores, entre los cuales figura el distanciamiento creciente entre Brasil y los Estados Unidos, en particular bajo el gobierno demócrata de Jimmy Carter, debido a las persistentes violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares brasileños.⁹⁵⁹

Por otra parte, “el diálogo con Brasil y los trabajos conducidos con vistas a la conclusión de los acuerdos con ese país fueron emprendidos en 1971 por Ralf Dahrendorf y prosiguieron hasta 1975”.⁹⁶⁰ Brasil, en aquella época, vivía el gobierno del general Garrastazu Médici (1969-1974), responsable de un terrible período del régimen.⁹⁶¹ Sin embargo, parece que Europa estaba a pesar de todo determinada a desarrollar su actividad económica en una región que ella consideraba bastante promisoría. Es preciso reconocer que el Viejo Mundo sólo incluyó los derechos humanos y la democracia en el orden del día de sus relaciones con América Latina después del proceso de democratización del continente. De este modo, la observación del profesor Lebullenger debe ser comprendida a la luz de la complejidad del contexto de la época: el acuerdo fue firmado sólo con Brasil, no por una situación política satisfactoria, sino porque la situación de los otros países era lo suficientemente grave como para justificar que los intereses comerciales fuesen relegados a un segundo plano.⁹⁶²

⁹⁵⁸ Christian Lohbauer, o. cit., pp. 85 y ss.

⁹⁵⁹ Cuando el general Ernesto Geisel asumió el gobierno, en 1974, habría encontrado “la puerta de los Estados Unidos cerrada” y “la puerta de Europa abierta” (Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*, San Pablo, Ática, 1992, p. 371). De hecho, la elección de Carter, en 1977, afectó las relaciones con Brasil, pues su compromiso en favor de los derechos humanos y contra la proliferación de las armas nucleares se confrontaba con el proyecto político del general Ernesto Geisel (1974-1979). Así, Carter hizo todo lo posible para impedir las negociaciones del acuerdo nuclear entre Brasil y Alemania, y se opuso especialmente a la construcción de la usina nuclear Angra I; véase Mónica Hirst, “Los gobiernos militares”, en *História das Relações Internacionais do Brasil*, Río de Janeiro, CEBRI, 2001, pp. 137-162 (152). Los norteamericanos veían este acuerdo como un “pacto con el diablo” (Christian Lohbauer, o. cit., p. 74).

⁹⁶⁰ “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 63/82, octubre de 1982, p. 1.

⁹⁶¹ “El Acto Institucional n.º 5 (AI 5), promulgado en diciembre de 1968, corresponde a un brusco endurecimiento del régimen, destinado a controlar una situación que comenzaba a escapársele. Con el AI 5, una nueva ola de represión golpeó al país, acompañada de capturas, prisiones y torturas. Las garantías individuales fueron nuevamente suprimidas y los mandatos de 110 diputados, anulados. El Congreso, las asambleas legislativas estatales y las cámaras de concejales municipales fueron temporalmente suspendidas. [...] El período de estricto control se extendió hasta 1976” (André de Seguin des Hons, *Le Brésil, Presse et Histoire 1930-1985*, París, L’Harmattan, 1985, p. 107).

⁹⁶² De cualquier manera, el hecho de que un acuerdo marco no haya sido suscrito no significa una ruptura. Chile entabló discusiones con la CE sobre productos específicos —por ejemplo, manzanas—, a pesar

Nótese incluso la creación del *Instituto para las Relaciones Europa-América Latina* (IRELA) durante la década de 1980, más exactamente en octubre de 1984. El objetivo era “el refuerzo de la comprensión y de las relaciones entre la Comunidad y el continente latinoamericano”.⁹⁶³ Éste auxilió al Parlamento y a la Comisión, con la organización de seminarios, elaboración de estudios y de informes, así como con el incentivo a varias investigaciones específicas sobre las relaciones intercontinentales. Después de haber ejercido un papel informativo muy importante para el conocimiento mutuo, y haber elaborado documentos muy útiles para la comprensión de los desafíos de estas relaciones, el IRELA infelizmente cesó sus actividades en el 2001.

La década de 1980 llegó a su fin con el advenimiento de un nuevo contexto. Inicialmente, América Latina conoció un proceso de democratización que incluyó a Argentina, Brasil y Uruguay. Enseguida, la deuda externa de América Latina, que se elevaba a 412 billones de dólares, fue compensada por la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones.⁹⁶⁴ La Comunidad se comprometió entonces a crear un “ambiente económico” más estable y más favorable al crecimiento de estos países. Finalmente algunos socios manifestaron la voluntad de favorecer la integración regional. Así, al amparo del Tratado de Roma, acuerdos-marco de diferentes naturalezas fueron concluidos con los países latinoamericanos.

C. LOS ACUERDOS DE TERCERA GENERACIÓN

Los reflejos de una nueva aproximación de Europa con América Latina se manifestaron aun antes de su “oficialización” por el cambio del Tratado de Roma en Maastricht. A inicio de los años noventa, la Comunidad concluyó varios acuerdos con los países latinoamericanos, en particular con Argentina (1990),⁹⁶⁵ Paraguay (1992)⁹⁶⁶ y Uruguay (1992)⁹⁶⁷ —denominados acuerdos de “tercera generación”.

de la inexistencia de un acuerdo formal; la Comunidad también concluyó un acuerdo con Paraguay sobre la importación de artesanías, según Stéphane Pierre-Caps, o. cit., p. 424.

⁹⁶³ “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 82/85, noviembre de 1985, p. 28.

⁹⁶⁴ “Relations extérieures”, en *Europe Information*, Comisión Europea, n.º 2/89, diciembre de 1989, p. 4.

⁹⁶⁵ *JOCE*, L 295, 26 octubre de 1990, p. 67.

⁹⁶⁶ *JOCE*, L 313, 30 octubre de 1992, p. 72.

⁹⁶⁷ *JOCE*, L 94, 26 de abril 1992, p. 2.

El acuerdo con Argentina comportó una innovación mayor: incluye, por primera vez en las relaciones convencionales de la CE, una cláusula llamada “democrática”, que se tornó un elemento preponderante de todos los acuerdos posteriormente concluidos por la CE con los PVD. Se trata de un progreso importante, pues, durante mucho tiempo, la Comunidad se rehusó a apoyar oficialmente el principio de la condicionalidad, como hilo conductor de su acción externa en el campo de la protección de los derechos humanos.⁹⁶⁸

La primera disposición de los acuerdos de tercera generación establece un “fundamento democrático” para la cooperación. En la convención CE-Argentina, por ejemplo, está previsto que “Las relaciones de cooperación entre la Comunidad y la Argentina, así como todas las disposiciones del presente Acuerdo, se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos que inspiran las políticas internas e internacionales de la Comunidad y de la Argentina. El fortalecimiento de la democracia y la integración regional son los principios fundamentales del presente Acuerdo, y constituyen una preocupación compartida por ambas Partes. El medio para garantizar el cumplimiento de este Acuerdo es el impulso del crecimiento económico y social a través de la cooperación en lo comercial, económico, agropecuario, industrial y tecnológico” (artículo 1).

El alcance de estos acuerdos de tercera generación, en lo que respecta a las relaciones CE-América Latina, será tratado con mayor profundidad en ocasión del estudio de la nueva estrategia comunitaria para el subcontinente. Por el momento, conviene sólo resaltar que estos acuerdos, siempre de carácter no preferencial en el plano comercial, presentan un marco de cooperación multidimensional —económico, comercial, institucional y social— y se fundan generalmente en los artículos 113 y 235 del Tratado de Roma.⁹⁶⁹

Un análisis cuantitativo de los acuerdos concluidos entre la Comunidad y los países de América Latina revela la aceleración de las relaciones entre ambas regiones.⁹⁷⁰ Entre 1992 y 1998, fue suscrita casi la mitad de todos los acuerdos celebrados

⁹⁶⁸ Jean-François Flauss, “Droits de l’homme et relations extérieures de l’Union européenne”, en *L’Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruselas, Bruylant, 1999, pp. 137-172 (168).

⁹⁶⁹ Catherine Flaesh-Mougin, “L’articulation des compétences entre l’UE et ses États membres à l’égard de l’Amérique latine: la question de la mixité des nouveaux accords-cadres de coopération, en *Le partenariat entre l’Union européenne et les Amériques*, o. cit. ”, pp. 153-177 (156).

⁹⁷⁰ Véase en el cuadro n.º 9 la lista de los acuerdos entre la CE y los países de América Latina, p. 612 y ss.

desde 1971. La mayoría de estos tratados tenía como objeto precisamente a América del Sur y a los Estados miembros del Mercosur. El hecho de haberse concluido una quincena de acuerdos, del primer período de las relaciones interregionales, luego de la adhesión de Portugal y España a la Comunidad, que ocurrió en 1986, revela en las relaciones entre Europa y América Latina una influencia positiva ejercida por estos países, que siempre guardaron lazos con sus antiguas colonias.⁹⁷¹

A pesar de que la idea de acuerdos de tercera generación, que envolvía hasta un aspecto financiero entre sus cláusulas, haya favorecido a algunos Estados de América Latina, la Comunidad continúa utilizando sus propios instrumentos comerciales y financieros para completar tales acuerdos. Por lo tanto, subsiste en esa asociación “una cierta precariedad, que de ningún modo es extraña al hecho de que la Comunidad se dirige cada vez más por la vía de la condicionalidad en sus relaciones con los PVDALA”.⁹⁷²

El análisis de las relaciones entre ambas regiones, aunque no se pretenda exclusivo, no podría ignorar el papel ejercido por el Parlamento Europeo.

II. El papel del Parlamento Europeo respecto a América Latina

El Tratado de Roma no preveía expresamente la consulta obligatoria al Parlamento en razón del establecimiento de relaciones con organizaciones internacionales, o de la participación de la CEE en una conferencia internacional. En ocasión de la firma de un acuerdo basado en el artículo 238, por ejemplo, el Parlamento debería haber sido consultado entre la fase final de negociación y la conclusión del acuerdo, pero en la práctica la consulta sólo ocurría después de la

⁹⁷¹ Se destaca, de cualquier modo, el alerta hecho por Jean-Victor Louis en 1981: “no se debe exagerar la importancia de la adhesión futura de España y de Portugal para el desarrollo de las relaciones entre la Comunidad y el continente latinoamericano. Nuestros socios no quieren intermediarios entre ellos y la Europa integrada. En cierta medida, sus exportaciones a España padecen de la sumisión al régimen que la Comunidad aplica al conjunto de los terceros países. Es sin duda en el plano político donde se puede esperar una presión de España para aumentar la cooperación con América Latina. En el plano económico, tal vez los Estados más dinámicos —pensamos en la República Federal Alemana— prefieran las relaciones bilaterales” (prefacio al *Colloque La CE et l'Amérique Latine*, o. cit., p. VIII).

⁹⁷² Catherine Flaesch-Mougin y Joël Lebullenger, “Relations de la CEE avec les PVDALA”, o. cit., § 50.

firma.⁹⁷³ Sin embargo, el Parlamento nunca se apartó de las cuestiones relativas a las relaciones exteriores. Por medio de cuestionamientos, debates e iniciativas, el Parlamento siempre contribuyó con la acción de la CEE en el ámbito internacional.⁹⁷⁴

Ése es justamente el caso de las relaciones con América Latina. El Parlamento Europeo, desde su origen, dedicó particular atención al subcontinente americano. Según el célebre *informe Martino*, el Parlamento Europeo habría afirmado ante el Consejo y a la Comisión, desde 1960, “la necesidad de elaborar una política común con relación a los países de América Latina”.⁹⁷⁵ Este informe alerta al Ejecutivo comunitario sobre los inconvenientes de la acción individual de los Estados miembros. Considera que los Seis sólo podrán ejercer su influencia y conducir su acción en el área bajo la coordinación de la Comunidad. Finalmente, presenta un programa de acción para la CE y una propuesta de resolución al Consejo así resumidas: facilidades comerciales, ayuda para la promoción del comercio recíproco, adopción de medidas para la estabilidad de los precios, ayuda para la búsqueda de capitales, apoyo a la enseñanza y a la formación, así como una ayuda técnica para los esfuerzos de integración.⁹⁷⁶ Cinco años después, el Parlamento obtuvo apenas una declaración del Consejo sobre la importancia de las relaciones interregionales.⁹⁷⁷

Entre el 28 de junio de 1963 y el 16 de mayo de 1995, América Latina fue objeto, directa o indirectamente, de 375 resoluciones del Parlamento Europeo.⁹⁷⁸ Dos líneas de acción diferentes son percibidas. Por un lado, el Parlamento Europeo denunció las violaciones a los derechos humanos y los ataques al Estado de derecho. De este modo, dirigió directamente a los países de América Latina 306 resoluciones, entre las cuales 214 son relativas a los derechos del hombre y a la situación política.

⁹⁷³ Anne-Marie Mureau, *L'Europe Communautaire dans la négociation Nord-Sud*, o. cit., p. 55.

⁹⁷⁴ Véase la brillante tesis de Olivier Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruselas, ULB, 2001, especialmente el título “Le Parlement et la politique conventionnelle de l'Union”, pp. 160-166.

⁹⁷⁵ “Informe presentado en nombre de la Comisión de Comercio Exterior del Parlamento sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina del 24 de noviembre de 1964”, en IRELA, *Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996)*, Madrid, IRELA, 1996, p. 6.

⁹⁷⁶ *Ibidem*, p. 25.

⁹⁷⁷ “Déclaration du Conseil sur les relations entre la Communauté et l'Amérique latine”, Consejo de Ministros del 17 de octubre de 1969, *ibidem*, p. 31.

⁹⁷⁸ Véanse las listas completas de las resoluciones, clasificadas según la región o el país alcanzado, con fecha, tema y referencia de su publicación en el *JOCE*, en Deisy Ventura, *Les relations entre l'UE et le Mercosur dans le cadre de la stratégie communautaire pour l'Amérique latine*, disertación del DEA Droit communautaire et européen, Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 1998.

Se encontraron también 69 resoluciones generales o dirigidas a otras regiones del mundo, pero que tuvieron repercusiones sobre el continente.

Por otro lado, se constata una atención constante del Parlamento a las relaciones entre la Comunidad y América Latina. Entre 1963 y 1976, período en el cual esas relaciones estuvieron casi enteramente adormecidas, el Parlamento elaboró siete resoluciones que tenían como objeto directamente las relaciones eurolatinoamericanas, inclusive las relaciones económicas, percibiendo, mucho antes que otras instituciones, la importancia de una estrategia para América Latina. Del análisis de las 40 resoluciones adoptadas hasta 1995 que tenían como objeto al conjunto del continente, se extrae que 28 textos hacen referencia a las relaciones económicas y comerciales mutuas.

En cuanto al Mercosur, el Parlamento le dedicó, hasta 1995, apenas una resolución, relativa al fortalecimiento de las relaciones entre la Unión y el nuevo bloque.⁹⁷⁹ Sin embargo, los países miembros del Mercosur fueron objeto individualmente de 54 resoluciones, de las cuales 32 son relativas a los derechos humanos y a la situación política: 16 textos concernientes a la Argentina, 21 dirigidos al Brasil, 8 sobre Paraguay y 9 respecto a Uruguay. Además, Chile, asociado al Mercosur,⁹⁸⁰ es el Estado más frecuentemente mencionado en los textos del Parlamento. Al respecto, se pueden citar 43 resoluciones, entre las cuales 39 son consagradas a la crisis política y a los derechos fundamentales.

Varias actividades internas y externas al Parlamento están en el origen de este resultado. Primeramente, una única delegación interparlamentaria se ocupó de toda América Latina. A partir de 1984, ella se desdobló en una delegación para Centroamérica y México y otra para América del Sur. Estas delegaciones tienen la misión de establecer un diálogo parlamentario con sus pares, así como intercambiar y proveer informaciones complementarias, para servir de base a la política externa de la Unión Europea.

Para ejercer sus funciones, las delegaciones utilizaron sobre todo las misiones, las visitas de observadores y el recibimiento de numerosos políticos latinoamericanos. Entre 1974 y 1995, 12 conferencias interparlamentarias reunieron parlamentarios

⁹⁷⁹ Acta del 16/5/95, PE 190.440.

⁹⁸⁰ Véase p. 498.

de ambos continentes para discutir cuestiones políticas. Las delegaciones aún organizan reuniones con el *Grupo de Embajadores Latinoamericanos junto a las CE*, el GRULA,⁹⁸¹ a fin de estudiar los proyectos de interés recíproco.

Los esfuerzos del Parlamento Europeo tuvieron eco en la renovación de la estrategia comunitaria de cooperación al desarrollo.

SECCIÓN 2

La renovación del enfoque comunitario hacia los países latinoamericanos

El progreso conquistado en el ámbito de la política comunitaria de ayuda al desarrollo coincide con una evolución significativa de las relaciones entre Europa y América Latina (§ 1.º). Actualmente, se constata una reorganización de la ayuda al desarrollo, cuya repercusión no tardará en alcanzar a los países latinoamericanos (§ 2.º).

§ 1.º El refuerzo de las relaciones intercontinentales

Si el tratado de Maastricht trae un nuevo fundamento a la política europea de cooperación al desarrollo y le da una nueva dimensión (I), nace, paralelamente, una estrategia comunitaria específica para América Latina (II).

I. La evolución global de la política comunitaria de cooperación al desarrollo

El objetivo de “comunitarización” de la cooperación al desarrollo reposa sobre un doble fundamento: la complementariedad entre las acciones de la CE y las políticas nacionales de cooperación conducidas por los Estados miembros, y la articulación de las iniciativas comunitarias de cooperación con las demás políticas conducidas

⁹⁸¹ Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, *Le Parlement européen et l'Amérique Latine. Relations institutionnelles et principales prises de position*, documento de trabajo, serie Política, W-14, Luxemburgo, julio de 1995.

por la Comunidad. El TUE da innegablemente un paso al frente en esta dirección, en la medida en que atribuye una base jurídica autónoma a la política comunitaria de cooperación al desarrollo (A) y define su aplicación (B).

A. UN NUEVO FUNDAMENTO PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Hasta el Tratado de Maastricht, la política comunitaria de ayuda al desarrollo reposaba en bases jurídicas variadas. Los artículos 182 y siguientes⁹⁸² del Tratado de Roma tenían como objeto expresamente a los PTUM. Los artículos 133, 308 y 310 del TUE fueron utilizados para los demás países.⁹⁸³ Si es verdad que el espíritu de estos artículos continúa inalterado en el TUE, el gran cambio consiste en el reconocimiento de la especificidad para la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

Es preciso destacar que si esta política hubiese sido considerada como un simple aspecto de las relaciones exteriores europeas, habría bastado integrarla al “segundo pilar” del Tratado sobre la Unión, en el marco de la Política Externa y de Seguridad Común (PESC). Caracterizada la PESC por una dimensión intergubernamental, habría sido posible deducir de esta elección la existencia de una *descomunitarización* de la ayuda al desarrollo, en provecho de las competencias de los Estados miembros.⁹⁸⁴ Por el contrario, la Unión prefirió reconocer en ella la cualidad de política comunitaria, confiriéndole una base jurídica autónoma.

El nuevo artículo 177 de la TUE⁹⁸⁵ reconocía la existencia de una “política de la Comunidad en el campo de la cooperación al desarrollo, que es complementaria de aquellas conducidas por los Estados miembros”.

El TUE no se limita a actualizar la política para los PTUM, sino que extiende la cooperación comunitaria a una escala mundial, con base en un único fundamento jurídico.⁹⁸⁶ De acuerdo con el artículo 179 del TUE,⁹⁸⁷ es posible tomar otras

⁹⁸² Antiguos arts. 131 y siguientes del TCEE.

⁹⁸³ Respectivamente, los antiguos artículos 113, 235 y 238 del TCEE. Se señala que la elección de un fundamento jurídico implica necesariamente la sumisión al respectivo procedimiento.

⁹⁸⁴ Según Christian Mestre, *Commentaire aux articles 130 U, V, X, Y CE*, en Vlad Constantinesco et al., *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995, p. 492. Véase también decisiones del Consejo Europeo de Roma, el 27 y 28 de octubre de 1990.

⁹⁸⁵ Antiguo artículo 130 U.

⁹⁸⁶ “La institución de una política comunitaria de cooperación al desarrollo viene a regularizar una situación jurídica hasta entonces bastante precaria y a ofrecer recursos dignos de este nombre a una organización regional que es pionera y continúa innovando en esta área” (Christian Mestre, o. cit., p. 504). Y aún:

medidas de ayuda al desarrollo fuera del ámbito del título XVII, pues fija los procedimientos de ejecución de esta política “sin perjuicio de las otras disposiciones del presente tratado”. Sin embargo, el nuevo título somete todas las iniciativas comunitarias de ayuda al desarrollo, basadas en otras disposiciones, a los objetivos y a las obligaciones fijados por el título XVII.

B. LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El artículo 179 del TUE determina las modalidades de ayuda al desarrollo de manera muy general. Prevé programas *plurianuales* de medidas de cooperación decretados por el Consejo, según el proceso especialmente previsto para ese fin por el tratado. Menciona también la contribución del Banco Europeo de Inversiones, según las condiciones previstas en sus estatutos, para aplicar las mencionadas medidas.

Acciones conjuntas de parte de los Estados miembros y de la Comunidad son autorizadas por el artículo 180 del TUE, sea dentro de las organizaciones internacionales de las cuales participan, sea en el ámbito de las conferencias internacionales. De acuerdo con el artículo 181 del TUE, la Comunidad puede también fijar las diferentes modalidades de cooperación, entre ellas y los terceros países, por medio de acuerdos internacionales. En este caso, los acuerdos son negociados y concluidos conforme al artículo 310 del TUE.

La Comunidad y sus Estados miembros disponen por lo tanto de una cierta libertad de acción en cuanto al contenido y a las características de las medidas de ayuda. El instrumento más utilizado es el financiamiento de proyectos dotados de un objetivo específico, que debe ser alcanzado a mediano y largo plazo. Sin embargo, si bien el texto del TUE no impide la adopción de nuevas medidas de cooperación, las condiciona a objetivos precisos, expresamente definidos por el legislador comunitario. Los Estados miembros y la Comunidad están obligados a seguir esos objetivos (1), de acuerdo con las reglas especiales de reparto de competencia (2).

“efectivamente, esta política de desarrollo se dirige a todos los Estados del planeta pertenecientes a aquella categoría, de hecho vaga, de los llamados países en desarrollo, y considera a la problemática del desarrollo lo más ampliamente posible, no vacilando en incluir a la consolidación de la democracia bajo sus diferentes facetas, colectivas e individuales” (p. 490).

⁹⁸⁷ Antiguo artículo 130 W.

1. *Los objetivos*

Durante tres décadas, la Comunidad garantizó *de hecho* una política común en el área de la cooperación al desarrollo. El nuevo título del TUE, que es el resultado de esa experiencia, define los objetivos ya perseguidos en la práctica. Por otro lado, más que la política de apoyo al desarrollo, estos objetivos deben orientar el conjunto de políticas que la Comunidad ejecuta y que pueden afectar a los países en desarrollo.

De acuerdo con el artículo 177 § 1.º, la política comunitaria debe favorecer el desarrollo económico y social duraderos de los PVD, entre ellos particularmente los menos favorecidos, así como la búsqueda de una inserción armoniosa y progresiva de los PVD en la economía mundial y en la lucha contra la pobreza.

El § 2.º añade que estos objetivos deben inscribirse en el objetivo general de consolidación de la democracia y del Estado de derecho, como del respeto por los derechos del hombre y por las libertades fundamentales. De este modo, la política comunitaria de cooperación al desarrollo se alinea con los objetivos de la PESC fijados por el artículo 11 § 1.º del TUE. La Comunidad incentiva de este modo a los terceros países a respetar la democracia y los derechos fundamentales.⁹⁸⁸ Además de estos objetivos, la Comunidad y los Estados miembros deben tener en cuenta los compromisos que asumieron en el seno de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes (artículo 177 del TUE, § 3.º).

2. *Las competencias*

Según el artículo 177, la política comunitaria de cooperación al desarrollo constituye una política *complementaria* de las conducidas por los Estados miembros. Desde esta perspectiva, el artículo 180 § 1.º impone una obligación de cooperación entre la Comunidad y los Estados miembros en la ejecución de sus políticas de ayuda al desarrollo. Por otro lado, los Estados y la Comunidad deben ponerse de acuerdo sobre sus programas de ayuda, incluidas las organizaciones internacionales y las conferencias internacionales.

⁹⁸⁸ Ello es perfectamente coherente con el comportamiento impuesto por el artículo 6.º TUE a los Estados miembros de la Comunidad.

La Comisión tiene el poder de tomar todas las iniciativas útiles para promover esta coordinación (177, § 2.º). El Consejo recientemente definió los principios que deben orientar el comportamiento de la Comisión. Inicialmente, las acciones de los Estados miembros y de la Comunidad están obligadas a corresponder a la situación jurídica específica de los diferentes países. Los procedimientos son seguidos en estrecha colaboración con los países beneficiarios, con vistas a reforzar su autonomía. Por otra parte, la coordinación de la ayuda comunitaria debe ser articulada con los otros mecanismos existentes de coordinación de ayuda a cada país beneficiario. En fin, las acciones de coordinación garantizan la coherencia con las orientaciones definidas por el Consejo en materia de política común.⁹⁸⁹

Si los principios orientan la ejecución de las medidas de ayuda, sea por los Estados miembros, sea por la Comunidad, no afectan por ello las relaciones entre los socios. La Corte de Justicia ya tuvo la ocasión de pronunciarse sobre la división de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad, en relación con la ayuda humanitaria y al desarrollo en su conjunto. En el fallo *Bangladesh* del 30 de junio de 1993,⁹⁹⁰ la Corte consideró que “en el ámbito de la ayuda humanitaria, la competencia de la Comunidad no es exclusiva y que, por consiguiente, nada impide a los Estados miembros ejercer conjuntamente, en el seno del Consejo o fuera de éste, sus competencias a este respecto”.⁹⁹¹

Algunos meses más tarde, el juez comunitario deliberó sobre el problema de la inclusión del FED, ligado a la Convención de Lomé IV, en el presupuesto comunitario.⁹⁹² Por medio de este recurso, el Parlamento Europeo solicitaba la “presupuestarización” del fondo aduciendo que, en materia de ayuda para el desarrollo, la Comunidad gozaba de competencia exclusiva. La Corte respondió que “la competencia de la Comunidad en dicho ámbito no es exclusiva. Los Estados miembros tienen derecho por lo tanto a contraer ellos mismos compromisos con

⁹⁸⁹ Consejo de la Unión Europea, “Conclusions sur la coordination entre la CE et les États membres dans la coopération au développement”, 9 de marzo de 1998, *Boletín UE* 3-1998.

⁹⁹⁰ CJCE, 30 de junio de 1993, caso C-181/91 y 248/91, *Parlamento c. Consejo y Comisión*, *Recueil* p. I-3685.

⁹⁹¹ Fallo anteriormente citado, punto 16.

⁹⁹² CJCE 2 de marzo de 1994, caso C-316/91, *Parlamento c. Consejo*, *Recueil* p. I-625. Véanse también las conclusiones del abogado general Jacobs.

Estados terceros, colectiva o individualmente, incluso conjuntamente con la Comunidad”.⁹⁹³

Aún no estando el TUE en vigor en la época de los hechos litigiosos, el juez comunitario justificó su decisión declarando que “[...] esta afirmación es corroborada por el nuevo Título XVII del Tratado CE, introducido por el Tratado de la Unión Europea, cuyo artículo 180 prevé la coordinación de las políticas de la Comunidad y de los Estados miembros en materia de cooperación al desarrollo, la concertación de sus programas de ayuda y la posibilidad de acciones conjuntas”.⁹⁹⁴

Admitido el principio de la competencia compartida en la materia, aún permanece la cuestión de la definición del respectivo campo de esas competencias, ya que artículo el 181, inciso 1, se contenta con estipular que “en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperan con los terceros países y la organización internacionales”. Pero el campo reservado a cada uno no es definido. Esta laguna llevó a los Estados a agregar a este artículo que “el primer párrafo no afectará a las competencias de los Estados miembros para negociar en los organismos internacionales y celebrar acuerdos internacionales”.

Puesto que la Comunidad ha ejercido ampliamente sus competencias en materia de ayuda al desarrollo, algunos autores destacaron una contradicción en la “jurisprudencia AETR”.⁹⁹⁵ En este célebre fallo, la Corte excluye la posibilidad de una competencia concurrente de los Estados miembros, cuando la Comunidad ya ejerció su competencia normativa en cierta área. Una declaración fue por lo tanto anexada al Tratado, garantizando que el artículo 130, “no afecta a los principios resultantes del fallo proferido por la Corte de Justicia en el caso AETR”.⁹⁹⁶

A pesar de las persistentes críticas,⁹⁹⁷ la cuestión del reparto de las competencias parece estar resuelta en la hipótesis de una simple acción de cooperación al desarrollo. Sin embargo, a medida que las iniciativas de la Comunidad y los Estados miembros se tornan cada vez más complejas, y los compromisos recientes comportan cláusulas

⁹⁹³ Fallo anteriormente citado, p. I-661, ítem 26.

⁹⁹⁴ *Ibidem*, ítem 27.

⁹⁹⁵ CJCE 31 de marzo 71, caso 22/70, *Comisión c. Consejo*, rep. p. 263.

⁹⁹⁶ Declaración relativa a los artículos 109, 130 R y 130 Y del Tratado que instituye la CE, anexo al TUE.

⁹⁹⁷ “Sin embargo, es una pena que los Estados miembros hayan querido negociar, de dar con disgusto su apoyo a tal creación [la política comunitaria de cooperación al desarrollo]; y lo que ellos aceptaron por un lado, intentaron recuperar por otro” (Mestre, o. cit., p. 504).

relativas a la política comercial común y a las otras políticas comunitarias, las reglas de competencia deben variar.⁹⁹⁸ Es forzoso constatar que ni el Tratado de Ámsterdam ni el Tratado de Niza responden de modo satisfactorio a estos desafíos.⁹⁹⁹

A este nuevo fundamento para la política comunitaria de cooperación al desarrollo, se suma una estrategia comunitaria específica para América Latina.

II. Una estrategia específica para América Latina

La especificidad de la estrategia comunitaria hacia América Latina se revela a través de un nuevo marco para las relaciones entre la Unión y el subcontinente americano, signado por el pasaje de la cooperación financiera a la cooperación económica (A). La agenda 1996-2000 de la Comisión y las nuevas reglamentaciones generales lo confirman (B).

A. DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA A LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

La instalación del mercado común, por un lado, y los acuerdos multilaterales resultantes de la Ronda Uruguay, por otro, favorecieron la renovación de las relaciones entre Europa y América Latina.¹⁰⁰⁰ Al formular las orientaciones para la cooperación con los PVD de América Latina y de Asia (ALA), el reglamento del Consejo 443/92, del 25 de febrero de 1992,¹⁰⁰¹ creó una nueva base jurídica para las relaciones entre la Unión Europea y esos dos continentes. Este texto sustituye el anterior reglamento 442/81 del 21 de febrero de 1981, dedicado al conjunto del Tercer Mundo.

⁹⁹⁸ El acuerdo marco entre la CE y el Mercosur constituye exactamente un acuerdo mixto, véase p. 392.

⁹⁹⁹ “El Tratado de Niza marca indudablemente un avance en la política comercial común, principalmente en términos de eficacia. Sin embargo, esta prioridad parece apenas parcialmente satisfecha, como lo muestra el régimen, que permanece igual, aplicable a los acuerdos mixtos o en ausencia de cualquier línea directriz relativa a la aplicación de las competencias comunitaria y estatal en el ámbito de la OMC. Su concreción se encuentra, en todo caso, fragilizada por la ausencia de democratización. Legislar o negociar con el apoyo de los representantes electos democráticamente por los ciudadanos de la Unión es un arma que no tiene su equivalente en el arsenal de la globalización. Es lamentable que, para la defensa de sus intereses, la Comunidad se prive de ello deliberadamente” (Josiane Auvret-Finck, comentario al artículo 133, *Union européenne. Commentaire des traités modifiés par le Traité de Niza du 26 février 2001*, París, LGDJ, 2001, pp. 237-238).

¹⁰⁰⁰ Para un análisis de la incidencia de la Ronda Uruguay del GATT sobre las relaciones entre Europa y los PVD, véase Joël Lebullenger, “La politique communautaire du développement”, en *RTDE*, 30 (4), octubre-diciembre 1994, pp. 631-663.

¹⁰⁰¹ *JOCE*, L 52, 27 de febrero de 1992, p. 1.

La política para los PVDALA fue estructurada en torno a dos ejes: por un lado, la actualización de la cooperación financiera y técnica, particularmente ligada a la democratización, a la protección de los derechos del hombre y al desarrollo estructural de estos países, y por otro lado aparece un nuevo elemento: el de la cooperación económica, basada en los intereses recíprocos de la Comunidad y de los nuevos países asociados. De acuerdo con estas orientaciones, la Comunidad decidió multiplicar los acuerdos de cooperación de “tercera generación”. Estos acuerdos van más allá de la cooperación tradicional, ya que al lado del clásico ámbito de cooperación al desarrollo, destinado a los países de nivel de desarrollo modesto, otro ámbito favorece al sector productivo, estimulando las relaciones con los países más avanzados.

Estos acuerdos responden a las nuevas exigencias de inserción progresiva de los PVD en la economía mundial. Se trata de la “cooperación avanzada” o “cooperación económica”, que opera un cambio cualitativo importante en las relaciones entre la UE y los PVDALA.¹⁰⁰² Este enfoque de la cooperación económica se diferencia del utilizado en los años setenta, limitado, entonces, al desarrollo del comercio. Así, la nueva cooperación económica se realiza principalmente en tres sectores: la evolución del potencial científico y tecnológico y, en general, del contexto económico, social y cultural, a través de las acciones de formación y de transferencia de *savoir-faire*; el perfeccionamiento del soporte institucional con vistas a tornar el ambiente económico,¹⁰⁰³ legislativo, reglamentario y social más favorable al desarrollo; y el apoyo a las empresas por medio de acciones de formación, promoción comercial y asistencia técnica (artículo 8 del reglamento).

Por otra parte, la cooperación económica comporta dos nuevas características. En primer lugar, los acuerdos están dotados de un *carácter evolutivo*, ya que una cláusula les permite a los signatarios ampliarlos por consentimiento mutuo, a fin

¹⁰⁰² Cristoph Ernst, “Le Mercosur et l’Union européenne: un rapprochement économique prometteur?”, tesis de doctorado en Ciencia Económica, Université de Paris I. Panthéon-Sorbonne, 1997, pp. 279-280.

¹⁰⁰³ “Las acciones relativas al ambiente económico que apuntan al apoyo institucional en sentido amplio pueden ser conducidas al nivel de la planificación de recursos, de la definición de la reglamentación, del establecimiento de normas o patrones. Su objetivo es crear, a través del diálogo y de acciones que apuntan a los dirigentes de estos países, un clima favorable al desarrollo de la inversión, a la transferencia de tecnologías o al contacto entre empresas de la Comunidad y de los países en desarrollo” (Comisión Europea, Orientations pour la coopération avec les PVDALA, Communication COM (90) 176 final, Bruselas, 11 de junio de 1990, p. 26).

de aumentar los niveles de cooperación y de completarlos con ayuda de acuerdos sectoriales específicos. Se trata, por lo tanto, de acuerdos abiertos.

En segundo lugar, la importancia creciente de una *cláusula democrática*, ya presente en los acuerdos firmados con Argentina en 1990, debe ser resaltada. Según el reglamento 443/92, “consciente de que el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las personas y de los principios democráticos son requisitos previos de un desarrollo económico y social real y duradero, la Comunidad aportará una mayor ayuda a los países más firmemente comprometidos en la defensa de estos principios y apoyará en particular las iniciativas concretas orientadas a la aplicación de los mismos” (artículo 2-2). Esta cláusula podría tornarse una condición *sine qua non* de la cooperación, de la cual dependería el grado de compromiso de la Comunidad. De hecho, “de producirse violaciones fundamentales y persistentes de los derechos humanos y de los principios democráticos, la Comunidad podría modificar y hasta suspender la cooperación con los Estados de que se trate, limitando su ayuda a las acciones que beneficien directamente a los grupos de población necesitados” (artículo 2-3). Este instrumento es interpretado por varios autores como una expresión de la voluntad de Europa de cooperar únicamente con gobiernos elegidos democráticamente que respeten los derechos humanos.

La aplicación concreta de estos nuevos principios, asociada a la apertura extraordinaria de los mercados latinoamericanos en los años noventa, hizo surgir una especificidad en las relaciones de la Unión Europea con América Latina, apartando a Europa de las orientaciones comunes que rigen su actuación en Asia.¹⁰⁰⁴ La política comunitaria para América Latina tuvo de este modo que adaptarse al *regionalismo abierto* que se opera, a escala de subcontinente, bajo el impulso de los países con mejor desempeño. Pero Europa también se confronta con la desigualdad del nivel de desarrollo de las economías latinoamericanas. Con los países más pobres, sólo puede ser entablada una cooperación financiera o técnica, en el sentido tradicional de ayuda al desarrollo.

¹⁰⁰⁴ Sin embargo permanece en el presupuesto la rúbrica que representa conjuntamente los recursos para América Latina y Asia, “ALA”.

En realidad, la Comunidad desarrolla sus relaciones con América Latina en tres ámbitos diferentes. A escala regional, la Unión Europea institucionalizó, desde 1990, un diálogo político con el Grupo de Río.¹⁰⁰⁵ En 1990, la *Declaración de Roma* inició un diálogo regional a través de reuniones anuales de los ministros de Relaciones Exteriores de estos países.¹⁰⁰⁶ La cooperación regional, según los principios establecidos por el reglamento 443/92, es considerada un sector importante de la cooperación económica. Es el caso de los intercambios interregionales, de las instituciones regionales de integración económica, de las políticas regionales, de las comunicaciones (inclusive las telecomunicaciones), de la investigación y de la formación, de la cooperación a la ecología industrial en el área energética e industrial (artículo 8, *in fine*).

A escala subregional, los países de Centroamérica se agruparon, desde 1984, para crear el *diálogo de San José* con la Unión Europea.¹⁰⁰⁷

Finalmente, la Unión concluyó los acuerdos bilaterales de cooperación denominados de tercera generación, con diferentes Estados y grupos de Estados (como el Mercosur y el Pacto Andino). Consecuentemente, América Latina está cubierta, sea por mecanismos de diálogo institucional, sea por acuerdos de cooperación, por los tentáculos de la Unión Europea.

Esta estrategia puede ser considerada una profundización y una continuación del diálogo, en el cual el reconocimiento y la consideración de las especificidades regionales se tornan importantísimos para los intereses de la Unión. Ello quiere decir que la nueva estrategia no puede ser establecida de forma aislada, sino que debe integrarse a una estrategia conjunta de la Unión Europea y de los países latinoamericanos, principalmente los miembros del Grupo de Río.¹⁰⁰⁸ Este nuevo marco es ilustrado en la Agenda 1996-2000 de la Comisión.

¹⁰⁰⁵ El Grupo de Río está compuesto por los siguientes Estados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹⁰⁰⁶ Véase la Declaración de Santiago relativa a la última reunión ministerial institucionalizada, Santiago, 28 de marzo de 2001, disponible en «europe.eu.int».

¹⁰⁰⁷ Para un balance de este diálogo, véase Willy Stevens, "El proceso de San José", en *Política Exterior* vol. XII, n.º 61, enero-febrero de 1998, pp. 141-157.

¹⁰⁰⁸ Comisión Europea, Communication au Conseil et au Parlement européen. Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur, COM (94) 428 final, Bruselas, 19 de octubre de 1994, p. 3.

B. LA AGENDA 1996-2000

En 1995, había un nuevo contexto para las relaciones interregionales. Europa hacía un balance bastante positivo de la evolución de sus relaciones con América Latina: varios mitos y malentendidos habrían sido desarticulados.¹⁰⁰⁹ Inicialmente, la ausencia de interés de Europa por América Latina habría sido desmentida por el crecimiento significativo de las inversiones extranjeras directas, en la misma época en que la Comunidad manifestó mayor interés por Europa del Este. Por otra parte, en detrimento de los sectores sensibles que persisten, la creencia en la existencia de una “fortaleza europea” o sea, la idea de que Europa no renunciaría a los mecanismos de protección comercial, sería desmentida por el hecho de que el 80% de los productos latinoamericanos tendrían acceso al mercado comunitario sin ninguna barrera arancelaria. De este modo, el clima de confianza recíproca implicaría una “demanda de Europa” que nunca habría sido identificada tan claramente y que no se limitaría a los problemas de comercio y cooperación, sino que se extendería al plano político.¹⁰¹⁰

Las orientaciones que rigen actualmente la política de la Unión Europea respecto a América Latina son fijadas en una agenda presentada por la Comisión en su comunicación *Unión Europea - América Latina, actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación, 1996-2000*.¹⁰¹¹ En este documento, la Comisión efectúa un balance positivo de la cooperación realizada hasta 1995 y señala los progresos sustanciales del diálogo político con América Latina y la profundización de la cooperación en los sectores tradicionales. Ella depende sobre todo de nuevas inflexiones: la cláusula evolutiva, la cláusula democrática y los acuerdos de tercera generación, así como los proyectos en favor de las mujeres, los indios y la protección

¹⁰⁰⁹ Alain Rouquié, “Perspectivas inmediatas del diálogo UE-AL”, en *El diálogo Unión Europea - América Latina*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, setiembre de 1995, pp. 101-106 (104-105).

¹⁰¹⁰ “Aunque no compartan el mismo optimismo, la gran mayoría de los autores reconoce una mejora en las relaciones interregionales: desde los años 1990, las relaciones de la UE con América Latina son más claras en sus objetivos, mejor estructuradas y más amplias en su contenido que en cualquier otro momento de las cuatro décadas de integración europea” (Alvaro Calderón, “América Latina en la agenda exterior europea”, en *El diálogo Unión Europea - América Latina*, o. cit., p. 121-129 (121).

¹⁰¹¹ Comisión Europea, COM (95) 495 final, Bruselas, 23 de octubre de 1995.

al medio ambiente. La comunicación acentúa también la diversificación de los sectores de esta cooperación, la definición de las estrategias por país y por sector, y la aplicación de programas horizontales.

Cuando el texto aborda el problema de la heterogeneidad de América Latina, destaca el diferente tamaño de los Estados, la diversidad de las poblaciones y de las culturas,¹⁰¹² la demografía irregular, las grandes distancias entre los niveles de desarrollo económico,¹⁰¹³ así como una diferencia entre los índices de desarrollo humano.¹⁰¹⁴ La Comisión cree que, teniendo en cuenta esa heterogeneidad, las relaciones Unión Europea-América Latina continuarán dominadas por un sentido regional (Grupo Andino, Centroamérica, Mercosur) o específico (México, Chile, Cuba), a fin de responder a la opción latinoamericana por un regionalismo abierto.

La Agenda 1996-2000 determina tres ejes prioritarios para la cooperación interregional: el apoyo a las instituciones y la consolidación de los procesos democráticos, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el apoyo a las reformas económicas y la competitividad internacional. Dentro de cada una de estas áreas, la cooperación se encarga de tres temas transversales: el apoyo a la cooperación e integración regional, la educación y la formación, y la gestión de las interdependencias Norte-Sur.

Esta comunicación es muy importante pues define con precisión una estrategia para América Latina por la cual la Comunidad le confiere un espacio mayor en el ámbito de sus relaciones exteriores. Las adaptaciones de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, a inicios de los años 2000, son mucho más enigmáticas con relación al subcontinente latinoamericano.

¹⁰¹² Junto con la población de origen europeo, existen 400 grupos étnicos indígenas, así como influencias africanas, asiáticas y del Oriente Medio.

¹⁰¹³ Por ejemplo, hasta 1999 el producto interno bruto era de US\$ 520 en Nicaragua contra US\$ 4.747 en Argentina.

¹⁰¹⁴ La Comisión menciona también la diversidad religiosa y la pluralidad de lenguas como obstáculos a la cooperación. Una gran mayoría católica, asociada a la primacía absoluta del español y del portugués sobre algunos dialectos indígenas aislados que subsisten, indican una sobrevaloración de estos obstáculos. Infelizmente, las poblaciones mencionadas son marginales o hasta excluidas de los procesos decisivos, lo que de hecho es objeto de varias denuncias del Parlamento Europeo.

§ 2.º La reorganización de la política comunitaria de cooperación al desarrollo

América Latina no es el objetivo preferencial de la política comunitaria de ayuda al desarrollo. A pesar de ello, una parte importante de las relaciones entre los dos continentes envuelve las acciones con vistas al desarrollo. Las nuevas normas adoptadas durante los años noventa, a pesar de su carácter general, afectan la cooperación financiera y económica entre la Unión y América Latina (I). La repercusión de estos nuevos principios sobre los países latinoamericanos no debe escapar a una mirada crítica (II).

I. Las nuevas reglamentaciones generales

La Comunidad hace del apoyo a los esfuerzos de integración regional de los países en desarrollo un principio mayor (A). Por otro lado, con un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, da un paso hacia la condicionalidad de las ventajas comerciales, reforzando su compromiso en favor de la protección de los derechos sociales y del medio ambiente (B).

A. EUROPA, “DEFENSORA NATURAL DE LAS INICIATIVAS REGIONALES” ¹⁰¹⁵

A inicios de los años noventa nadie dudaba de que la experiencia adquirida por la Comunidad en términos de apertura de fronteras internas, de cohesión económica y social, de consulta de los actores sociales, y de la reglamentación en materia económica y social pudiera constituir una ayuda importante para los países en vías de desarrollo.¹⁰¹⁶

De este modo, a través de la *Resolución sobre la política de apoyo de integración regional de los PVD* ¹⁰¹⁷ del 1.º de junio de 1995, el Consejo constata la multiplicación

¹⁰¹⁵ La expresión es de Sebastian Santander, “La légitimation de l’Union européenne par l’exportation de son modèle d’intégration et de gouvernance régionale. Le cas du Marché commun du sud”, en *Etudes internationales*, vol. XXXII, n.º 1, marzo de 2001, p. 66.

¹⁰¹⁶ Comité Económico y Social, *Avis sur les relations entre la CE et l’Amérique latine*, CES 102/94, Bruselas, 26 de enero de 1994, p. 10.

¹⁰¹⁷ Resolución del Consejo, del 1.º de junio de 1995, disponible en <<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/es/index.htm>>.

de iniciativas que procuran la integración regional, por medio de una reducción de los obstáculos a la movilidad de bienes, servicios, capitales y personas, y también, en ciertos casos, a una armonización de las políticas económicas y de los ambientes jurídicos (adenda 3). Pero reconoce que en algunas regiones en desarrollo, problemas tales como la fragilidad de la integración regional, la insuficiencia de infraestructuras adecuadas, la presión demográfica, los ingresos públicos dependientes de aranceles aduaneros y la fragilidad del sector financiero pueden constituir deficiencias peculiarmente arduas. Por ello, al ser la integración un proceso complejo, un cierto número de experiencias pasadas no produjo todos los resultados esperados (adenda 6-1 y 6-2).¹⁰¹⁸ De este modo, la resolución establece algunos principios para el éxito de una integración regional. Se trata de garantizar un marco institucional al mismo tiempo estable y adaptable, el mantenimiento de una apertura suficiente con relación a terceros países, la existencia o creación de sistemas financieros adecuados, la participación activa del sector privado y de la sociedad civil en el proceso de integración y, finalmente, la división equitativa de los costos y beneficios de la integración (adenda 6-3).

Con base en estas constataciones, el Consejo fija, por lo tanto, prioridades para la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Ésta debe basarse en la cooperación técnica con las instituciones encargadas de la integración, y en el apoyo al sector privado para que aproveche las oportunidades de la integración, así como en la ayuda a la ejecución de las reformas nacionales con vistas a la liberalización regional (adenda 8). Estos objetivos son llevados a cabo a través de los programas viabilizados por la Comunidad.

Efectivamente, estas iniciativas conocen un éxito considerable. Particularmente en cuanto a América Latina, el programa AL-Invest, un primer encuentro entre las empresas de la Unión Europea (84 de las 217 empresas eran españolas) y el Mercosur (253 empresas argentinas en un total de 522) tuvo lugar en diciembre de 1997, y permitió la conclusión de contratos por un total de 55 millones de dólares: cada dólar invertido por la Comisión Europea habría generado un volumen de negocios de 73 dólares.¹⁰¹⁹ Hasta fin del año 2000, 179 eventos habían sido realizados en el

¹⁰¹⁸ Véanse los fracasos sucesivos de las tentativas de integración en América Latina en las pp. 478 y ss.

¹⁰¹⁹ *Agence Europe*, n. 7150, 31 de diciembre de 1997, p. 6.

ámbito de este programa y permitieron la conclusión de transacciones que representan casi un total de 230 millones de euros, más 40 millones de inversiones directas.¹⁰²⁰ Los programas de apoyo a la integración regional continúan en curso.

La resolución sobre la integración regional se basa en una comunicación de la Comisión Europea que trae un balance de apoyo de la CE a la integración regional de los PVD. En esta comunicación, la Comisión analiza sus relaciones con el Mercosur. Considera que el apoyo concedido hasta entonces por la Comunidad al Mercosur era “sobre todo político y *mediático*, lo que respondía a una elección deliberada del propio Mercosur y de la CE”.¹⁰²¹ En las relaciones internacionales, el recurso a un apoyo *mediático* es raramente reconocido en los documentos oficiales. En la práctica, es muchas veces utilizado, particularmente cuando se desea construir una imagen de prestigio para atraer inversiones o de inspirar confianza en el plano internacional.

A pesar de los balances positivos de la acción comunitaria presentados por la Comisión, el Parlamento Europeo formula fuertes críticas a las relaciones exteriores de la Unión. Los parlamentarios condenan la ausencia de una posición común sobre problemas cruciales como la pobreza, el medio ambiente, la energía o los derechos humanos. Un corte subsistiría entre la política extranjera de la Unión y sus actividades en el área comercial.¹⁰²² Se intentó responder a estas críticas con el nuevo SPG.

B. EL NUEVO SPG Y LA “DISCRIMINACIÓN POSITIVA”

La década del noventa trajo consigo una reflexión sobre los regímenes de preferencias arancelarias. En primer lugar, la Comisión Europea constató algunas disfunciones en la gestión del SPG. Se levantaron cuestiones relativas al futuro de los regímenes arancelarios preferenciales. La Comisión constató que en los últimos años la presión sobre estos regímenes aumentó, como resultado de la necesidad de extensión o de refuerzo de las medidas preferenciales otorgadas a los países que

¹⁰²⁰ Comisión Europea, Report on the Implementation of the European Commission External Assistance. Staff working document, D (2001) 32947, enero de 2001, p. 137.

¹⁰²¹ COM (95) 219, Communication sur l'appui à l'intégration régionale dans les pays en voie de développement, anexo A, disponible en <europa.eu.int/comm/dg08/recueil/fr/fr13/fr131.htm>.

¹⁰²² Comunidad Europea, Comisión de los Asuntos Extranjeros, de Seguridad y de Política de Defensa, Rapport sur le rôle de l'Union dans le monde: mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune en 1997, 30 de abril de 1998, p. 11.

presentaron un pedido de adhesión a las Comunidades. Además, hubo una disminución de las ventajas arancelarias para algunos productos, en relación con la baja general de los aranceles provocada por la Ronda Uruguay, que debería expandirse hasta 2004. La Comisión concluyó que estos regímenes sólo permanecerían atractivos para los productos sensibles a aranceles más elevados, tales como algunos productos agrícolas y la pesca, y algunos productos textiles y calzados.¹⁰²³ A pesar de todo, la importancia de estos regímenes para los PVD, especialmente los más pobres, no fue olvidada y la Comunidad buscó medios que fueran capaces de perfeccionarlos.¹⁰²⁴

En segundo lugar, es preciso preguntarse si tal régimen no sería contrario a las normas de la OMC, cuestión ya varias veces suscitada respecto al GATT. El cuadro de relaciones comerciales de la CE presenta una estructura piramidal de relaciones preferenciales. Además de la discriminación en cuanto al tipo de socio, existe la discriminación en el plano de las restricciones comerciales para los productos y los grupos de productos, tanto en los aranceles como en las barreras no arancelarias. Hacer de la discriminación una regla y no una excepción de la reglamentación del sistema aduanero parece un gesto contrario a las normas del comercio internacional.¹⁰²⁵ Una vez más, fue necesario organizar “un marco jurídico de conciliación”, que sólo fue posible por el hecho de que la mayor parte de los acuerdos existentes posee un impacto poco significativo sobre los flujos comerciales, y también por la constatación de que los sistemas comerciales parciales no amenazan al sistema global.¹⁰²⁶

¹⁰²³ Comisión Europea, Communication sur la gestion des régimes préférentiels, COM (97) 402 final, Bruselas, 23 de julio de 1997, p. 22. Así, “la liberación de los intercambios provocó la erosión del acceso privilegiado de los PVD a los mercados de los países industrializados, vedándoles el acceso a un número importante de mercados. Esta constatación se verifica particularmente en el sector agrícola, en el que las políticas agrícolas conducidas por los países industrializados continúan casi sistemáticamente minando la producción nacional de los PVD” (Comisión Europea, Cellule de Prospective, *Pour un ordre économique mondial plus cohérent*, Luxemburgo/Rennes, OPOCE/Apogée, 1998, p. 52).

¹⁰²⁴ Véase Parlamento Europeo, Rapport sur la communication de la Commission sur la gestion des régimes tarifaires préférentiels, PE 225.506 déf., 30 de junio de 1998, conclusiones.

¹⁰²⁵ “Es evidente que la aplicación de las barreras no arancelarias, así como la pirámide de preferencias en relación con países y grupos de países en particular, violan, en general, las normas del GATT. Este sólo autoriza las barreras no arancelarias o la discriminación en casos excepcionales. Se constata que, durante los últimos años, las políticas comerciales de la CE no evolucionaron en el sentido de una mayor liberalización; la discriminación se tornó un principio rector” (Jacob Kol, “La Communauté européenne après 1992 et les pays en développement”, en *RMC*, 1991, pp. 666-672).

¹⁰²⁶ Hélène Ruiz Fabri, “Les accords externes de la CE sous le contrôle de l’OMC”, en *Le concept d’association dans les accords passés par la CE...*, o. cit., pp. 256-282 (257-258). Véase también OMC, *Le régionalisme et le système commercial mondial*, Ginebra, OMC, 1995.

La Comunidad fue entonces llevada a actualizar el SPG, luego de la conclusión de la Ronda Uruguay. Este régimen tuvo que incorporar los nuevos datos internacionales, además de los relativos a la evolución institucional de la propia Unión, y debió también impulsar un concepto moderno de desarrollo, “promotor de un progreso social que respete el medio ambiente y abierto a la economía mundial”.¹⁰²⁷ En este sentido, dos reglamentos prevén la implantación de regímenes especiales de estímulo a los PVD a partir de 1998, a fin de fomentar el respeto a las normas sociales y ambientales.¹⁰²⁸

En primer lugar, en ese espíritu de actualización del sistema, la visión tradicional de los esquemas del SPG —que consistía en conceder el acceso al mercado a través de la exención de aranceles para cantidades precisas— fue sustituida en 1995 por la noción de *modulación*, que prevé preferencias limitadas para cantidades ilimitadas. La modulación permite diferenciar las preferencias de acuerdo con la sensibilidad de los productos. El nuevo enfoque es completado por reglas que buscan implantar el principio de la gradualidad, permitiendo excluir algunos sectores exportadores de ciertos países beneficiarios. El objetivo de estas modificaciones es ofrecer el tratamiento preferencial a los PVD que más lo necesitan.¹⁰²⁹ Así, por haber alcanzado un cierto nivel de desarrollo, Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay fueron excluidos desde 1999 del SPG, porque Europa considera que estos países no precisan del sistema para garantizar niveles de exportación satisfactorios.¹⁰³⁰

Por otro lado, el Consejo adoptó el reglamento CE n.º 1154/98¹⁰³¹ del 25 de mayo de 1998, con el objetivo de instaurar regímenes especiales de estímulo. Otorga preferencias adicionales¹⁰³² a los países beneficiarios del SPG que comprueben

¹⁰²⁷ Comisión Europea, Communication au Conseil et au Parlement pour mieux intégrer les PVD dans le commerce mondial. Le rôle du SPG pendant la décennie 1995-2004, COM (94), 212 final, Bruselas, 1.º de junio de 1994, p. 15.

¹⁰²⁸ Reglamento CE n.º 3281/94, en *JOCE*, L 348, 31 de diciembre de 1994, p. 1, y Reglamento CE n.º 1256/96, en *JOCE*, L 160, 29 de junio de 1996, p. 1.

¹⁰²⁹ Comisión Europea, Proposition de Règlement du Conseil portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1.º janvier 2002 au 31 décembre 2004, COM (2001) 293 final, Bruselas, 12 de junio de 2001, p. 2.

¹⁰³⁰ CEPAL, *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea*, Santiago, CEPAL, julio de 1999.

¹⁰³¹ *JOCE*, L 160, 4 de junio de 1998, p. 1, elaborado sobre la base de la propuesta de la Comisión, COM (97) 534 final, presentado el 30 de octubre de 1997.

¹⁰³² En resumen, los márgenes preferenciales concedidos en el ámbito del SPG aumentarían en 100% para los productos agrícolas y en 66% para los productos industriales, y la baja de las tasas de los aranceles

el respeto a ciertas normas internacionales: las Convenciones n.º 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), referentes a la aplicación de los principios del derecho a la asociación sindical y negociación colectiva; la Convención n.º 138 de la OIT, relativa a la edad mínima de admisión en el empleo;¹⁰³³ y las reglas de la Organización Internacional de Bosques Tropicales (OIBT).¹⁰³⁴ Así, el Consejo considera que “los resultados del debate internacional sobre las cláusulas social y ambiental constituyen una incitación a la aplicación, en una perspectiva de desarrollo, de un instrumento positivo de estímulo al respeto de las normas sociales y ambientales internacionales” (considerando 2).

En este sentido, el país interesado debe presentar su candidatura formal y ofrecer la prueba de la incorporación de las convenciones en su ordenamiento jurídico, lo que desencadena un “proceso de concesión” previsto en detalle por los artículos 3 a 5, y 11 a 13 del reglamento. Éste queda sometido al control de la Comunidad, sobre la aplicación de las reglas internacionales en cuestión, a través de un “proceso de control y método de cooperación administrativa” previsto por los artículos 6, 7 y 14 del reglamento.

Conviene llamar la atención sobre el hecho de que, una vez publicada en el *Diario Oficial* la solicitud del candidato, existe un plazo para que “toda información útil relativa a la demanda” pueda ser comunicada a la Comisión “por cualquier persona física o jurídica interesada” (artículos 3-2 y 11-2). Por otra parte, la Comisión puede efectuar controles en los países beneficiarios solicitantes, a fin de verificar el conjunto o parte de las informaciones obtenidas (artículos 4-3 y 12-3). Una vez otorgado el beneficio de los regímenes especiales de estímulo, éste puede ser retirado temporalmente de un Estado, en su totalidad o en parte, si existen elementos de prueba suficientes que permitan considerar que ese país no respetó sus compromisos (artículo 15).

Este nuevo mecanismo podría haber ocasionado una verdadera revolución en materia de cooperación internacional al desarrollo. Por un lado, la exigencia de un estándar mínimo de compromiso con relación a las convenciones internacionales

aduaneros comunes se aplicarían también a los productos intermedios, con una baja en torno a 25% para los productos industriales y a 15% para los productos agrícolas, *Boletín UE*, 5-1998, 1.3.51.

¹⁰³³ Véase el texto integral de estas convenciones respectivamente en <ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c87>, <ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c98> y <ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c138>.

¹⁰³⁴ Véase <www.itto.on.jo/Index.html>.

constituye una discriminación positiva,¹⁰³⁵ como una forma privilegiada de estimular la aplicación de textos que los PVD tienen más tendencia a firmar que a aplicar realmente. En este sentido, fue bien concebido por los defensores del respeto a estas normas, tanto en Francia como en algunos PVD.¹⁰³⁶

Este reglamento podría suscitar críticas, condenando la injerencia de la Comunidad en los asuntos internos de los beneficiarios del SPG. Esta posición sería difícilmente sustentable por lo menos por tres razones. En primer lugar, la Comunidad no impone una pérdida, sino que concede un beneficio adicional. Además, la condicionalidad de las ayudas y el control de la aplicación son principios inderogables de otras organizaciones internacionales, como el FMI, en nombre de ideas manifiestamente menos nobles que las del SPG.¹⁰³⁷ Y la tercera razón es justamente el hecho de que los Estados que se encuentran con más frecuencia en situación de *opt out* de las normas internacionales se tornan, cada vez más, países “internacionalmente sospechosos”.¹⁰³⁸

Por otro lado, una gran innovación de este reglamento es, sin duda, la adopción de los instrumentos de control que implican la participación del ciudadano común. Probablemente, es ésta la razón por la cual la mayoría de los Estados prefirió renunciar

¹⁰³⁵ La expresión *discriminación positiva* tiene su origen en las políticas norteamericanas de *affirmative action*. Se trata de un conjunto de disposiciones que otorgan un tratamiento preferencial a los miembros de algunos grupos que fueron objeto, en el pasado, de prácticas discriminatorias, como los negros, las mujeres, los descendientes de poblaciones autóctonas, etc. Ellas buscan adaptar las reglas a la realidad, ya que “el hombre concreto del espacio económico no debe ser considerado de la misma forma que el hombre abstracto del derecho a la ciudadanía”. Muchas veces expresadas por “cotas” u “objetivos cuantitativos”, estas acciones tienen por finalidad remediar la marginalización persistente de estos grupos dentro de la sociedad, intentando aumentar la proporción de su representación entre los grupos poseedores de ciertos bienes valorizados, tales como la educación (Michel Rosenfeld, *Affirmative action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*, New Haven, Yale University Press, 1991, p. 42). En relación con el SPG, la expresión se limita a indicar que este régimen, ya intrínsecamente discriminatorio (porque se funda en preferencias), no priva a los Estados que no respetan las normas sociales y ambientales de los beneficios por la imposición de una nueva condición de acceso al sistema. Al contrario, la Comunidad concede un “premio”, un beneficio adicional, al país que compruebe el respeto a las citadas normas, instituyendo una acción afirmativa, no en beneficio de un grupo, sino en favor de normas relativas a todos los seres humanos.

¹⁰³⁶ En Francia, véase “L’Europe récompense le Sud socialement correct. Bonus douaniers pour les pays respectant les normes minimales”, *Libération*, 26 de mayo de 1998, p. 15. En Brasil, véase Ricardo Seitenfus, “Intervención positiva”, en *Folha de São Paulo*, 5 de junio de 1998, pp. 1-3.

¹⁰³⁷ Véase el estudio de Michel Chossudovsky sobre el impacto de las “políticas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial sobre los PVD”, *A globalização da pobreza. Impacto das reformas do FMI e do Banco Mundial*, San Pablo, Moderna, 1999.

¹⁰³⁸ José Joaquin Gomes Canotilho, *Derecho constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 1999, 3.^a ed., p. 1278.

a las referencias adicionales del SPG. La Comisión Europea constató que “los regímenes especiales de estímulo no encontraron el éxito imaginado en el momento de su adopción”.¹⁰³⁹ Sin embargo, la Comisión atribuye este fracaso al estrecho margen de preferencias ofrecido por el régimen y a la complejidad del cálculo de las preferencias adicionales, e imagina que algunos países se abstienen de solicitar el beneficio porque tienen dificultades de evaluarlo. Inspirado por este impresionante optimismo, el Consejo tornó el sistema más ventajoso y más comprensible, a través del reglamento *CE n.º 2501/2001* del 10 de diciembre de 2001.¹⁰⁴⁰

Además, el reglamento amplió el conjunto de convenciones de la OIT, las que deben ser respetadas por quien reivindica las preferencias adicionales. De aquí en adelante, debe ser también comprobada la aplicación de las Convenciones 29 y 105 sobre eliminación del trabajo forzado u obligatorio; 100 y 111 sobre eliminación de la discriminación en materia de empleo y profesión; y 182 sobre abolición efectiva del trabajo infantil (artículo 14).¹⁰⁴¹ En cuanto al medio ambiente, el Consejo amplió las normas comprendidas a las reglas de la OIBT por “normas y orientaciones internacionalmente reconocidas para el desarrollo sustentable de la flora tropical” (artículo 21).¹⁰⁴²

Fuera del ámbito del SPG, Europa se enfrenta, como responsable por la mitad de la ayuda pública a los países en desarrollo y como importante socia comercial de un buen número de ellos, con la necesidad de definir una estrategia más clara y coherente de cooperación al desarrollo, unida a los esfuerzos de

¹⁰³⁹ Proposition de Règlement au Conseil..., COM (2001) 293 final, o. cit., p. 5.

¹⁰⁴⁰ Règlement du Conseil portant application d'un schéma de préférences tarifaires générales pour la période du 1.^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2004, *JOCE* L 346, 31 de diciembre de 2001, p. 1.

¹⁰⁴¹ Véase el texto integral de estas convenciones, respectivamente en «ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c29», «ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c105», «ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c100», «ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c111» y «ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convdf.pl?c182». El compromiso creciente de la Unión en relación con las normas internacionales del trabajo se expresa también en la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social. Promouvoir les normes fondamentales du travail et améliorer la gouvernance sociale dans le contexte de la mondialisation, COM (2001) 416 final, Bruselas, 18 de julio de 2001, en la cual la Comisión propone una estrategia de promoción de las normas sociales en el ámbito mundial.

¹⁰⁴² Esta modificación fue propuesta por la Comisión porque “aún no existen normas internacionalmente aceptadas ni un sistema internacionalmente reconocido de certificación. Las cosas evolucionan, sin embargo, y existen chances de que los criterios de la OIBT sean completados en un futuro próximo. Por otro lado, algunos sistemas nacionales de certificación adquirieron un cierto reconocimiento internacional. Para dar cuenta de ello, el proyecto de proposición utiliza términos más generales que el reglamento actual” (propuesta citada, *addenda* 33).

coordinación internacional de esa ayuda. La Comunidad decide, por lo tanto, promover una renovación de la política de cooperación al desarrollo.

II. América Latina y la nueva política comunitaria de ayuda al desarrollo: un análisis crítico

Nadie duda de que la Unión Europea constituye uno de los principales actores de la cooperación internacional de ayuda al desarrollo.¹⁰⁴³ De hecho, la política de ayuda al desarrollo es hoy una de las tres principales componentes de la acción externa de la UE, al lado de la política comercial y de la dimensión política. Sin embargo, cierto número de críticas se formularon sobre la UE, debido a la ausencia de una estrategia global comunitaria, pero también por el excesivo número de objetivos, muy vagos y no jerarquizados, de la política de desarrollo de la Comunidad.

Por lo tanto, Europa decidió promover una reorganización de la actividad de la Comunidad, teniendo como objetivo prioritario la lucha contra la pobreza, lo que puede tornar más difícil el acceso de los países de renta media, principalmente de algunos de los Estados latinoamericanos más importantes a la política comunitaria (A). Para alcanzar su objetivo principal, Europa propuso a los PVD, además de su modelo de integración regional, el *credo* del libre comercio, siguiendo una concepción de desarrollo que mereció serias críticas, particularmente en el subcontinente americano (B).

A. LA REORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN: ¿UNA JERARQUIZACIÓN DE PAÍSES POBRES?

Existe hoy un consenso en torno a la lucha contra la pobreza, que constituye una prioridad de la cooperación internacional para el desarrollo: “desde la organización

¹⁰⁴³ “En total, la CE y los Estados miembros otorgan cerca de 55% de la ayuda pública al desarrollo internacional (APD), más de dos tercios de la ayuda bajo la forma de donaciones. La parte de la ayuda europea administrada por la Comisión y por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) creció progresivamente, pasando de 7%, hace 30 años, a 17% hoy. La Comunidad Europea asume actualmente la responsabilidad política y financiera por más de 10% de la APD total mundial, comparado con el 5% de 1985. La Comunidad también es la prestadora de ayuda humanitaria más importante del mundo” (Comisión Europea, Communication au Conseil et au Parlement européen. La politique de développement européenne, COM (2000) 212 final, Bruselas, 26 de abril de 2000, p. 4).

no gubernamental de base hasta la Dirección General del FMI, pasando por la Presidencia del Banco mundial y por las autoridades de la Unión Europea”.¹⁰⁴⁴

No es fácil conceptuar la pobreza. La Comisión considera que ya “no puede ser definida apenas como una falta de ingresos o simplemente deducida a partir del nivel de consumo; ella también tiene su origen en la privación de capacidades fundamentales, así como en factores no monetarios, tales como la falta de acceso a los servicios sociales y a las diversas formas de capital”.¹⁰⁴⁵

De este modo, la Unión está determinada a “maximizar el provecho de la acción de la Comunidad” en el ámbito de la lucha contra la pobreza, a “mejorar la calidad y el impacto de sus intervenciones y responder a los nuevos desafíos mundiales”.¹⁰⁴⁶ El Consejo y la Comisión concluyeron que las actividades relativas a la nueva política comunitaria deben ser dirigidas a seis áreas claves. En primer lugar, deben reforzar el vínculo entre comercio y desarrollo. La Comunidad, por lo tanto, apoya la prioridad máxima de la acción de la OCDE, según la cual “un crecimiento económico vigoroso y sostenido del sector privado genera empleo y renta para los pobres. Ello también genera ingresos públicos, que pueden financiar programas de desarrollo y de protección social, y un refuerzo del marco institucional y de las infraestructuras materiales necesarias para el buen funcionamiento de los mercados”.¹⁰⁴⁷

Enseguida, “las acciones comunitarias deben incentivar la integración y la cooperación regional entre los PVD, a fin de facilitar, entre otras cosas, su integración a la economía mundial”.¹⁰⁴⁸ El tercer campo elegido por el Consejo es el apoyo a las políticas macroeconómicas y la promoción del acceso equitativo a los servicios sociales, que comprende ayudas sectoriales, en particular en las áreas de salud y educación.

¹⁰⁴⁴ Marc Lévy, “Comment renouveler les politiques de ‘coopération au développement?’”, en “La nouvelle question Nord-Sud”, *Esprit*, n.º 264, junio de 2000, pp. 79-100 (81). Para la lucha contra la pobreza en los países de la Unión, véase Serge Paugam, “L’Europe face à la pauvreté: trois modes de régulation”, en *Problèmes économiques*, n.º 2.627, 18 de agosto de 1999, pp. 5-11.

¹⁰⁴⁵ Paul Nielson, respuesta a la Question écrite R-1927/00 expresada por Fernando Fernández Martín a la Comisión Europea, en *JOCE*, C 113 E, 18 de abril de 2001, p. 51.

¹⁰⁴⁶ Déclaration du Conseil et de la Commission, del 20 de noviembre de 2000, en «europe.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/r12001.htm».

¹⁰⁴⁷ OCDE, *Faire face à la pauvreté. Un défi mondial à relever en partenariat*, Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté, París, OCDE, 2001, p. 9.

¹⁰⁴⁸ Lo que reitera la directriz lanzada por la resolución sobre la integración regional de junio de 1995, o. cit.

Sistemas de transporte eficaces son también vistos como condición para el desarrollo. Además, la asistencia alimentaria y el desarrollo rural durable¹⁰⁴⁹ constituyen también prioridades, sobre todo una mejor articulación de la ayuda alimentaria de urgencia.¹⁰⁵⁰ En fin, la Comunidad desea el refuerzo de las capacidades institucionales de los PVD.¹⁰⁵¹

También, cuatro temas horizontales deben ser integrados a todos los aspectos de la cooperación al desarrollo: los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos del niño y la protección al medio ambiente. Todas estas actividades están al servicio del “objetivo principal” de la política de desarrollo de la CE: la reducción de la pobreza, con vistas a su eliminación futura. Así, la Comisión espera maximizar el efecto de los programas en las seis áreas prioritarias, centrando todas sus intervenciones en la reducción de la pobreza.¹⁰⁵²

De este modo, también la promoción de los derechos humanos, de la democracia, del Estado de derecho y de la buena gestión de los asuntos públicos,

¹⁰⁴⁹ La expresión *desarrollo sostenido* es normalmente definida a través de tautologías o declaraciones de intenciones. Puede concluirse de los documentos europeos que se trata de “hacer caminar juntos el crecimiento económico, la cohesión social y la protección al medio ambiente” (Communication de la Commission. Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l’UE en faveur d’un développement durable, COM [2001] 264 final/2, Bruselas, 19 de junio de 2001, p. 2). Conviene señalar que la noción de desarrollo humano sería más amplia que la de desarrollo sostenido, porque la primera contiene a la segunda: ella coloca a la persona humana en el centro de toda teoría y práctica del desarrollo. Véase Fernando Mariño Menéndez, “El marco jurídico internacional del desarrollo”, en *El desarrollo y la cooperación internacional*, Madrid, Universidad Carlos III/BOE, 1997, pp. 35-54 (47).

¹⁰⁵⁰ En este sentido, véase también Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Édifier un partenariat efficace avec les Nations Unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires, COM (2001) 231 final/2, Bruselas, 30 de mayo de 2001.

¹⁰⁵¹ Una parte considerable del desarrollo de las capacidades institucionales de los PVD se verifica en el marco de la cooperación descentralizada. Este principio fue introducido por la Convención de Lomé IV (1989) y reconocido en el reglamento 443/92 del Consejo sobre los PVDALA (o. cit.). Las áreas prioritarias de estas acciones son el desarrollo de los recursos humanos y técnicos, la información y movilización de los actores de la cooperación descentralizada, el apoyo al refuerzo institucional y de la capacidad de acción de estos actores, la asistencia y el apoyo metodológicos de las acciones. Los socios de la Comunidad son principalmente los poderes públicos locales, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de profesionales, los grupos de iniciativa locales, las cooperativas, los sindicatos, las organizaciones de mujeres o jóvenes, las instituciones de enseñanza y de investigación, así como las iglesias. El marco jurídico de esta cooperación es el reglamento CE n.º 1659/98 del Consejo, del 17 de julio de 1998, relativo a la cooperación descentralizada (*JOCE*, L 213, 30 de julio de 1998, p. 1). Una propuesta de la Comisión sobre la prorrogación y las modificaciones de este reglamento está vigente; véase COM (2001) 576 final, Bruselas, 23 de octubre. 2001. Véase también Amanda Bernard, Henny Helmich y Percy Lehning, *La société civile et le développement international*, París, Conseil de l’Europe/OCDE, 1998.

¹⁰⁵² 2383.^a Sesión del Consejo de Desarrollo, doc. 13573/01, Bruselas, 8 de noviembre de 2001, p. 14.

que mereció gran atención de parte de la Comunidad, está sometida al “objetivo número uno” de la política comunitaria de cooperación al desarrollo: la reducción de la pobreza, que sólo podría ser conquistada con el advenimiento de “verdaderas democracias participativas y de gobiernos responsables”.¹⁰⁵³

Es verdad que la pobreza constituye una realidad incompatible con los principios fundamentales de las democracias occidentales, particularmente el derecho a la vida, a la igualdad y a la dignidad. Ella parece ser también, gracias al flujo de informaciones y de imágenes que se tornó posible con la evolución de las telecomunicaciones, uno de los únicos elementos capaces de cuestionar la legitimidad del *status quo*, por su capacidad de movilizar las opiniones públicas. Sin embargo, conviene cuestionar si la reorganización de la cooperación en torno de este objetivo no disimula la búsqueda a través de indicadores de eficiencia —dado que la simple mejoría de las estadísticas de pobreza en el mundo puede ser fácilmente presentada como una señal de éxito—. Además, se oculta una real voluntad de limitar el campo de ayuda a los países más pobres, lo que coloca a los países de renta media en una posición incómoda: entre un *status* indeseable, el de país más pobre, y otro imposible de ser alcanzado, el de país desarrollado. De hecho, los sectores menos favorecidos de las poblaciones de los países de renta media serían los grandes perdedores de este nuevo abordaje.

Ya influidos por esta tendencia, los flujos globales de cooperación alcanzaron su volumen más bajo de la década del noventa a partir de 1997, con una clara caída del 11% de los ingresos con relación al año 1996.¹⁰⁵⁴ En América Latina, la caída fue peor. Los Estados miembros y la Comunidad suprimieron un tercio de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) durante el año 1997. La tendencia persistente en reducir la AOD para los países “económicamente más avanzados” se confirmó: los recursos destinados a Argentina fueron disminuidos a la mitad, los de Chile sufrieron una disminución del 40% y la ayuda a México fue seis veces menor que la concedida en 1993. La exclusión progresiva de este grupo de países de la AOD europea contrasta

¹⁰⁵³ Véase Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers, COM (2001) 251 final, Bruselas, 8 de mayo de 2001, part. p. 5.

¹⁰⁵⁴ IRELA, “Cooperación al desarrollo con América Latina: ¿Hacia un menor protagonismo europeo?”, Informe de IRELA, INF-99/5-AOD, 31 de marzo de 1999, p. 1.

con su lugar preponderante en materia de inversiones directas, lo que permite concluir que hubo una compensación de la “caída de la AOD por el apogeo del capital privado”.¹⁰⁵⁵

Sin embargo, la ampliación de la ayuda financiera a los PVD no parece deseable por lo menos por dos razones. En primer lugar, todos los actores de la cooperación internacional estuvieron de acuerdo en reconocer que innumerables países utilizaron la ayuda “como un ingreso que les permitía postergar reformas esenciales, e incluso mantener un nivel de vida incompatible con sus recursos”.¹⁰⁵⁶ De este modo, los Estados donantes dividen con los beneficiarios la responsabilidad por los fracasos registrados. En segundo lugar, ningún país del Tercer Mundo se desarrolló gracias a la ayuda internacional. Aun en los raros Estados en que ciertos grados de desarrollo podrían ser obtenidos, la reducción del papel del Estado es una constante: la privatización de las empresas que generan lucro se da en provecho de algunos inversores, y el Estado mantiene la gestión de todas las actividades deficitarias. Este movimiento contribuye sensiblemente a reforzar las desigualdades sociales, dado que las riquezas permanecen concentradas en manos de un pequeño número de personas.¹⁰⁵⁷ El Estado, única entidad capaz de atenuar las desigualdades en la distribución de las riquezas, se encuentra paralizado por sus propias elites y por sus obligaciones internacionales.

El eslogan de la lucha contra la pobreza es inatacable en su principio, pero es ambiguo en sus motivaciones e ineficaz en sus estrategias. Conviene preguntarse si, en el contexto de la globalización, el método de cooperación al desarrollo más eficaz no sería “el cuestionamiento profundo de los mecanismos de nuestro sistema económico, que son los principales responsables por el agravamiento de las desigualdades, de la miseria y de la exclusión, y también de una regulación política de la economía mundial”.¹⁰⁵⁸ América Latina, donde algunas zonas llamadas emergentes aplicaron con rigor los principios de la apertura de mercados, ofrece referencias útiles para esta reflexión.

¹⁰⁵⁵ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰⁵⁶ Sylvie Brunel, *La coopération Nord-Sud*, París, PUF, 1997, p. 52.

¹⁰⁵⁷ Pierre-Marie Martin, *Les échecs du droit international*, París, PUF, 1996, p. 109.

¹⁰⁵⁸ Christian Comeliau, “Privilégier la lutte contre les inégalités”, en *La nouvelle question Nord-Sud*, o. cit., pp. 128-140 (140).

B. EL CREDO DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA LATINA: ¿TRAMPOLÍN HACIA EL DESARROLLO O SALTO AL VACÍO?

Ni bien el tema de la cooperación al desarrollo fue levantado, una alusión a las teorías que fundaron las primeras iniciativas del diálogo Norte-Sur debe ser efectuada. En aquella época, las naciones menos privilegiadas deseaban más la liberalización del comercio que el recurso a los mecanismos de ayuda. Sin embargo, el contexto del nuevo orden mundial marcado por el fin de la Guerra Fría, el triunfo del liberalismo y del mercado, así como por el desmoronamiento de cualquier modelo alternativo, exigió una estrategia muy diferente. En razón del apaciguamiento de las tensiones entre el Este y el Oeste, el Tercer Mundo no se impuso ya como un socio necesario, sobre el cual cada bloque intentaba ejercer su influencia.¹⁰⁵⁹

De este modo, desde el punto de vista de los países industrializados, lejos de constituir un “socio unificado y deseado”, “este conjunto heterogéneo presenta un triple riesgo”.¹⁰⁶⁰ En primer lugar, el riesgo del desorden que, cuando afecta los intereses de la economía mundial, justifica una intervención.¹⁰⁶¹ El segundo riesgo es el de la competencia desleal, frente a la cual el mundo desarrollado se protege. Es por lo menos paradójico que las medidas de liberalización económica tomadas en los últimos años hayan ocurrido en los países en desarrollo o en los del Este de Europa, mientras que el proteccionismo y la bilateralidad prosperaban, según palabras

¹⁰⁵⁹ “Él ya no es un socio fuerte, ya que perdió la batalla del petróleo. Él ya no es un socio necesario, ya que, al contrario de lo que se pensaba a fines de los años setenta, Occidente puede crecer a un ritmo relativamente satisfactorio, aunque, en este mismo período, algunos países en vías de desarrollo hayan conocido un crecimiento negativo. Y, efectivamente, el fin de los años ochenta conoció un relativo crecimiento en los países de la OCDE, mientras que la renta per cápita declinaba en África, en América Latina y en algunos países de Asia” (Yves Berthelot, o. cit., p. 129).

¹⁰⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁰⁶¹ La crisis actual argentina revela cuánto fue subestimado este riesgo de desorden en algunos países. El deterioro social argentino ilustra la omisión de los países desarrollados y de sus instituciones, cuando el caos social y político alcanza apenas discretamente los intereses económicos transnacionales. Entre 1973 y 2001, la deuda externa de la Argentina pasó de 7,6 a 132 billones de dólares; la tasa de desempleo, de 3% a 20%; el número de personas debajo de la línea de pobreza aumentó de 200.000 a 5 millones; el número de personas consideradas pobres, de un millón a 14 millones; la tasa de analfabetismo, de 2 a 12% (Carlos Gabetta, “Crisis totale en Argentine”, en *Le monde diplomatique*, enero de 2002, p. 3). Cuando este proceso resultó en la bancarrota del Estado, el mundo desarrollado no se hizo presente para apoyar el modelo de sociedad que él mismo había propuesto. Los planes de reestructuración “propuestos” por las organizaciones internacionales, asociados a una corrupción endémica, fueron capaces de destruir un Estado de bienestar consolidado, otrora el orgullo de América del Sur.

del GATT y del FMI, en los países industrializados. El tercer riesgo, finalmente, es el demográfico.¹⁰⁶²

El Tercer Mundo, por su parte, se transformó profundamente. Primero, él se organiza en tres grupos de países: los que alcanzaron un cierto nivel de desarrollo, como Taiwán y Singapur; los países denominados de renta intermedia, como Brasil, India y México; y los países más pobres, que constituyen la gran mayoría. En segundo lugar, se operó una transformación también dentro de cada una de las sociedades de los Estados del Tercer Mundo, definida como *dualismo estructural*.

Ese dualismo opone sectores de la población integrados al sistema político y económico, nacional e internacional, con sectores profundamente marginados, incapaces de tener acceso a él. Queda en pie la cuestión de saber si el Tercer Mundo no tiende a desaparecer y ser sustituido por “sistema polarizado externa e internamente entre dos mundos”.¹⁰⁶³ De este modo, “el Sur no posee más existencia en cuanto entidad distinta, y la expresión *Tercer Mundo* no se justifica más, a no ser en el sentido de que, a semejanza del Tercer Estado en la Francia anterior a 1789, represente una categoría muy diversificada y esencialmente caracterizada por su exclusión del proceso decisorio político”.¹⁰⁶⁴

¹⁰⁶² La imagen pública de los PVD no ayuda a justificar un eventual cambio: “Para el Norte, el Sur es casi invariablemente presentado, y por lo tanto percibido, como una zona catastrófica, expuesta a la corrupción, a las enfermedades y a las calamidades de todo tipo. Los acontecimientos dramáticos abundan, pero falta el contexto, la claridad y la fuerza de la evocación” (Ian Smillie, “Opinion publique et aide au développement dans les années 90: messages ambigus”, en *L’Opinion publique et le développement international*, París, OCDE, 1996, pp. 25-57 [25]). En un estudio sobre el abordaje en los medios de comunicación franceses de los países y zonas en desarrollo, se constató que “la televisión se concentra en América Latina; los temas de sociedad (corrupción, escándalos, etc.) predominan, la cultura y la política quedan en tercer lugar; África llega en segundo lugar en la prensa escrita; la cultura y la política son los temas más abordados” (ibídem, p. 192).

¹⁰⁶³ Sami Naïr, o. cit., p. 59.

¹⁰⁶⁴ Comisión Europea, *L’avenir des relations Nord-Sud. Pour un développement économique et social durable*, Luxemburgo, OPOCE, 1997, p. 21. La alusión al “tercer Estado” evoca un paralelo inquietante con el célebre manifiesto del Abad Sieyès —todavía actual para varios países, y no necesariamente para los más pobres, que data, sin embargo, de enero de 1789—: “si ustedes vieron que estos tristes privilegios son responsables por todos los errores y males que afligen y afligirán aún por mucho tiempo a la nación francesa; si saben que es preciso en una monarquía, así como en cualquier otro régimen político, tener gobernantes y gobernados, y que una casta, a quien el más tonto prejuicio permite usurpar todos los lugares y vivir de privilegios, sólo ofrecerá gobernantes con despotismo y gobernados con insubordinación, que ella será la más pesada carga que el cielo, en su ira, puede imponer a un pueblo, y se tornará un obstáculo casi insuperable a cualquier proyecto de retorno a la justicia, a todo progreso volcado al orden social; si vuestro espíritu, digo yo, comprendió acabadamente todas estas verdades y mil otras que también pertenecen a este tema, ¿cómo no afirmar francamente que el Tercer Estado es todo?” (Emmanuel Joseph Sieyès, *Qu’est-ce que le Tiers état?*, París, Ed. du Boucher, 2001, p. 7).

Finalmente, las relaciones de los países del Tercer Mundo con las organizaciones internacionales más importantes, tales como el FMI o el Banco Mundial, también se transforman. La política llamada *ajuste estructural* tiene como función conformar estos países con la economía de mercado, en detrimento de la función de ayuda tradicional de esas organizaciones.¹⁰⁶⁵ Debe agregarse que la reglamentación aguda del comercio internacional reduce de manera general la libertad de los Estados con relación a sus opciones políticas y económicas. La nueva “ley fundamental” del comercio internacional evoluciona hacia un liberalismo creciente. “Los países en desarrollo disponen así de un margen reducido de apreciación de sus propias políticas, pero deben acentuar su liberalización. Éste es el costo de la integración en las relaciones económicas internacionales. El derecho internacional económico tiende a ser un derecho de injerencia”.¹⁰⁶⁶

De este modo, las normas comerciales internacionales constituyen un sistema multilateral de mecanismos destinados a proteger los intereses de las naciones comerciantes. Según la OCDE, la implantación de este sistema “tuvo como consecuencia el crecimiento, para aquellas naciones que reconocieron la importancia de la apertura y que se dotaron de un marco de acción nacional, para completar las posibilidades ofrecidas por la liberalización de los intercambios comerciales”.¹⁰⁶⁷

Los PVD representan actualmente cerca del 35% de las exportaciones y el 31% de las importaciones mundiales. Sin embargo, son los países de renta media los que elevan las cifras globales. Los países de baja renta sufren aún con la crisis de la deuda: sus intercambios se estancaron o retrocedieron.¹⁰⁶⁸

Sin embargo, los países de la OCDE poseen “todo el interés en reforzar las capacidades de intercambio de estos países. Ellos puedan también obtener ventajas al ayudar a los PVD a llenar las lagunas que presentan sus capacidades comerciales, a negociar de modo eficaz y con credibilidad, a aplicar los acuerdos comerciales y satisfacer las obligaciones de ellos resultantes”. Además, los países ricos son forzados a reconocer que “*a falta de una acción en este sentido, se corre el riesgo de que los PVD dejen de creer en las virtudes de la apertura de los mercados*”.¹⁰⁶⁹

¹⁰⁶⁵ Sami Naïr, o. cit.

¹⁰⁶⁶ Béangère Taxil, *L'OMC et les pays en développement*, París, CEDIN/Montchrestien, 1998, p. 162.

¹⁰⁶⁷ OCDE, *Echanges et développement: les enjeux*, París, OCDE, enero de 2002, p. 20.

¹⁰⁶⁸ Comisión Europea, COM (2000) 212 final, o. cit., p. 38.

¹⁰⁶⁹ OCDE, *Les lignes directrices du CAD. Renforcer les capacités commerciales au service du développement*, París, OCDE, 2001, p. 9 [sin cursiva en el original].

Es verdad que, por lo menos para los PVD, estas virtudes están relacionadas con el crecimiento.¹⁰⁷⁰ Aquellos que tienen más suerte viven los “mini-ciclos de optimismo”,¹⁰⁷¹ los períodos de felicidad que separan dos crisis de política monetaria. El hecho de que los indicadores sociales se degraden continuamente, a un ritmo creciente, no es imputado a causas estructurales.

El mismo documento de la OCDE reconoce que “los pobres aprovecharán una liberalización de las importaciones si están empleados en los sectores de exportación y consumen productos anteriormente protegidos. Por el contrario, tendrán tendencia a perder si trabajan en sectores protegidos y consumen productos para la exportación”.¹⁰⁷²

La ayuda concedida por la Comunidad a América Latina ilustra perfectamente, la manera como la relación entre comercio y desarrollo puede desviar los propios objetivos de la ayuda. Durante el período 1991-1996, o sea, en el apogeo de la cooperación interregional, la división de la ayuda europea por sector revela que casi el 40% de los recursos de los programas horizontales fueron destinados a las empresas privadas.¹⁰⁷³ En segundo lugar están la cooperación interuniversitaria y la formación para la integración regional, en tanto que los programas sociales ocupan apenas una posición marginal en este conjunto. La salud, por ejemplo, recibió poco más de 30 millones de euros contra más de 120 millones para el comercio y el empresariado. Según la Comisión, “comercio e integración fueron considerados como una misma problemática, la de la creación de mercados regionales”.¹⁰⁷⁴

Retomando el viejo eslogan *trade not aid*, la política de desarrollo preconizada por las instituciones internacionales, inclusive por la Unión Europea, no ofrece *comercio*, ya que los mercados más interesantes para los latinoamericanos son siempre protegidos, y no privilegia la ayuda directa, que está en franco retroceso. Se trata de

¹⁰⁷⁰ Lo que hace pensar en Max Weber: “cuando la imaginación de todo un pueblo fue direccionada para las grandezas puramente cuantitativas, como en los Estados Unidos, el romanticismo de los números ejerce su magia irresistible sobre los hombres de negocios que también son poetas. Conviene también notar que dejarse seducir de esta forma no ocurre con los dirigentes notables, aquellos cuyo éxito es de hecho duradero” (*L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, París, Plon, 1994).

¹⁰⁷¹ La expresión es de Reinaldo Gonçalves, *Vagão descarrilhado. O Brasil e o futuro da economia global*, Río de Janeiro, Record, 2002, p. 171.

¹⁰⁷² *Ibidem*, p. 27.

¹⁰⁷³ Comisión Europea, *Évaluation de la coopération régionale de la CE en Amérique latine, rapport de synthèse final*, mayo de 1999, ref. 951390, p. 32.

¹⁰⁷⁴ *Ibidem*, p. 35.

una *aid to trade*, o sea de una ayuda al comercio, lo que responde de modo satisfactorio al interés de varias empresas transnacionales, pero que es apenas parcialmente conforme al objetivo declarado de reducir la pobreza de los habitantes de esos países. En realidad, esta política se funda en la idea de que la pobreza será erradicada por medio del crecimiento económico.

Nótese que no existe relación entre el crecimiento de la riqueza y su división. La evolución de esta política de ayuda al desarrollo conduce a “un mundo que tiende a ser más igualitario en términos de división de la riqueza material entre territorios, pero con desigualdades internas en los territorios que se creían ya superadas, y a provocar la desaparición de las clases medias de los países ricos”.¹⁰⁷⁵

Como conclusión, cabe preguntarnos si este alineamiento de la Comunidad con las políticas preconizadas por la OCDE y otros organismos internacionales no es causado por un “fastidio” de las sociedades europeas, que ven una parte significativa de sus contribuciones migrar para comerciantes ricos en actividades en los países más pobres.

Las acciones de la Comunidad hacia América Latina se multiplicaron a través del perfeccionamiento de la cooperación financiera y de la nueva cooperación económica. El fortalecimiento de las relaciones entre las dos regiones se debe también al nuevo ánimo que la idea de integración económica regional conoció, en el subcontinente americano, en virtud de la creación del Mercosur. Este bloque fue considerado por la Comunidad como “el proceso de integración subregional más reciente, el más dinámico y el más promisorio”, pues representa cerca del 60% del territorio, el 45% de la población y casi el 50% del PBI regional de América Latina —especialmente el eje Río-San Pablo-Montevideo-Buenos Aires (el *boomerang*), concentra cerca del 35% del PBI latinoamericano—.¹⁰⁷⁶ El Mercosur se tornó, por lo tanto, un elemento crucial de la estrategia de Europa para América Latina en los años noventa.

¹⁰⁷⁵ Pierre-Noël Giraud, *L'inégalité du monde. Économie du monde contemporain*, París, Gallimard, 1996, pp. 304-305.

¹⁰⁷⁶ Comisión Europea (DRN), *Evaluation de la coopération régionale...*, o. cit., p. 15.

2.

El nacimiento de un nuevo interlocutor

A inicios de los años noventa, el mundo vio nacer al Mercosur. Tras el velo del apoyo protocolar, los Estados Unidos, que siempre aprovecharon la desunión de los países latinoamericanos,¹⁰⁷⁷ ven con desconfianza este nuevo interlocutor. El recién nacido aumenta tanto el peso comercial de Brasil como la influencia brasilera sobre la Argentina. Por otra parte, el proyecto del Mercosur podría dirigirse tanto a la simple liberalización del comercio como a una verdadera integración económica *a la europea*. Luego, los americanos del Norte nunca tuvieron un gesto significativo en favor de la integración de la cuenca del Plata.

Pero, por otro lado, la Europa unida se tornó rápidamente la madrina del Mercosur. Ella vio en él una puerta de entrada privilegiada para sus intereses en el continente, un aliado promisorio en cuanto al equilibrio de las relaciones trasatlánticas y un discípulo en potencia de su labor integracionista. Los países del Mercosur, al lado de Chile, se encuentran entre los principales artífices de un *regionalismo abierto* del subcontinente americano. Ello coloca en cuestión la estrategia comunitaria para estos actores, la que reposa en el trípode “acuerdo de cooperación-SPG-cooperación financiera para el desarrollo”.¹⁰⁷⁸ En principio, las negociaciones para una futura adhesión de Chile al

¹⁰⁷⁷ Sobre los Estados Unidos y la integración latinoamericana véase p. 381.

¹⁰⁷⁸ Joël Lebullenger, “Les relations de partenariat de la CE et de ses États membres avec le Mercosur et le Chili”, en *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*, Rennes, Apogée, 1999, pp. 179-203 (180). El autor agrega que, en el plano comercial, el esquema relacional “clásico” sufre de insuficiencias importantes, pues los acuerdos de tercera generación no tienen carácter preferencial; en cuanto al instrumento autónomo de acompañamiento que constituye el SPG, éste no tiene, hoy, un carácter que compense esta carencia (ibídem, p. 185).

Mercosur mostraron a Europa la necesidad de dedicarle una estrategia conjunta.¹⁰⁷⁹ Pero como Santiago conserva una actitud ambigua, revelándose los chilenos desde temprano como los ingleses del Mercosur,¹⁰⁸⁰ la Comunidad tuvo que optar por un abordaje combinado de las relaciones con Chile. Se trata por lo tanto de atribuir una identidad propia a las relaciones UE-Chile, sin olvidar la compatibilidad de los compromisos con el avance de la asociación Chile-Mercosur.

De este modo, el acontecimiento significativo de la evolución de las relaciones entre la Unión y el Mercosur en los años noventa es la conclusión de dos acuerdos-marco de cooperación, presentados como acuerdos preparatorios de una asociación finalmente preferencial, en un futuro próximo.¹⁰⁸¹ Primeramente en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, la Comunidad y sus Estados miembros firmaron un acuerdo con el Mercosur y sus Estados miembros.¹⁰⁸² Enseguida, en Florencia, el 21 de junio de 1996, la Comunidad y sus Estados firmaron un acuerdo con Chile.¹⁰⁸³ Las relaciones entre la Comunidad, el Mercosur y Chile se basan, aún hoy, en el marco jurídico de estos acuerdos (sección 2).

Sin embargo, en lo que respecta al Mercosur, la conclusión de este acuerdo es apenas una prolongación económica de una cooperación establecida en el plano administrativo, desde el origen del Mercosur (sección 1).

¹⁰⁷⁹ Sobre las relaciones entre el Mercosur y Chile, véase p. 498.

¹⁰⁸⁰ La expresión es de Claudio Jellicki; véase “Les chiliens, les angales du Mercosur?”, París, CREDAL, mimeo, febrero de 2001. La comparación reposa en la difícil adaptación de estos países a la voluntad colectiva, transformando las negociaciones en un periplo donde los socios corren el riesgo de ahogarse en incontables desconfianzas, reservas y derogaciones. De hecho, cuando se recuerda el juego pendular de la época de la guerra fría, que consiste en obtener ventajas con un socio para hacer avanzar las negociaciones con otro, Chile todavía está lejos de acomodar las agujas de este reloj.

¹⁰⁸¹ “1994 y 1995 fueron los años en que la Unión Europea tomó plena conciencia de que una América Latina nuevamente desanimada y aislada representaría una gran pérdida para Europa” (Manuel Marín, “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: pasado, presente y futuro”, en *Integración eurolatinoamericana*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998, pp. 783-795 [788]).

¹⁰⁸² Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d’une part, et le Marché Commun du Sud et ses États parties, d’autre part, en *JOCE*, L 069, 19 de marzo de 1996, p. 4, en adelante denominado Acuerdo de Madrid.

¹⁰⁸³ Accord-cadre de coopération destiné à préparer, comme objectif final, une association à caractère politique et économique entre la Communauté européenne et ses États membres, d’une part, et la République du Chili, d’autre part, en *JOCE*, L 209, 19 de agosto de 1996, p. 1, en adelante denominado Acuerdo de Florencia.

SECCIÓN 1

Los comienzos de las relaciones entre la Comunidad y el Mercosur

A pesar de que en el inicio las relaciones interregionales se limiten a un acuerdo de cooperación administrativa, concluido entre dos instituciones (§ 1.º), una comunicación de la Comisión, el 19 de octubre de 1994, anunció el deseo de establecer una cooperación económica (§ 2.º), a desarrollarse gracias a la conclusión de un acuerdo-marco de cooperación interregional (§ 3.º).

§ 1.º La cooperación administrativa

Creado el 26 de marzo de 1991, el Mercosur fue enseguida presentado a la Comisión Europea el 29 de abril de 1991, por los ministros de Relaciones Exteriores de sus Estados miembros. Desde entonces, el Mercosur se beneficia de un apoyo constante de la Unión. El 2 de mayo de 1992, se produjo un primer encuentro de los ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad y del Mercosur, en Guimarães, Portugal.¹⁰⁸⁴

La Comunidad se preocupó, desde luego, por el buen funcionamiento de las instituciones mercosureñas y su consolidación como zona de libre comercio. Para ello, el 29 de mayo de 1992, la Comisión Europea y el Consejo Mercado Común (CMC), órgano supremo del Mercosur, firmaron un acuerdo de cooperación interinstitucional, con vistas a promover la transferencia de *savoir-faire* europeo en materia de integración.¹⁰⁸⁵ Destacando la gran experiencia acumulada por Europa en todos los campos de la integración, el preámbulo del acuerdo revela el deseo europeo de compartir su acervo, y de ofrecer un apoyo institucional al Mercosur.

Este acuerdo prevé el intercambio de informaciones, la formación de personal, la asistencia técnica y el apoyo institucional entre la Comisión y el CMC (artículo 2).

¹⁰⁸⁴ Mercosur, Comunicado de los presidentes del 27 junio de 1992, Las Leñas, disponible en www.mercosur.org.uy/espanol/snor/varios/com0192.

¹⁰⁸⁵ Accord de coopération inter-institutionnel entre les Communautés européennes et le Marché commun du Sud, no publicado en Europa. Véase el texto integral en www.mre.gov.br.

Se limita apenas a la cooperación administrativa. Las acciones de formación se dirigen al personal de las instituciones, bajo la forma de cursos, seminarios, conferencias, prácticas o intercambios (artículo 4). La asistencia técnica consiste principalmente en estudios, análisis y transferencias de conocimientos y experiencias relativas a la política y a las acciones necesarias para alcanzar los objetivos de la integración dentro del Mercosur (artículo 5). El apoyo institucional se realiza a través del diálogo con personal especializado europeo, y por la mejora de las infraestructuras materiales de las instituciones del Sur (artículo 6).

Para garantizar el diálogo interinstitucional, el acuerdo establece un *Comité Consultivo Conjunto*, que reúne representantes de la Comisión Europea y del Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del Mercosur (artículo 7).¹⁰⁸⁶ En sus tres primeras reuniones, el Comité decidió dar prioridad, ya en la primera fase de la cooperación, a tres áreas: la agricultura, las normas técnicas y las aduanas. De cualquier modo, *tan solo se trataba de la cooperación en el seno del Mercosur, y no entre la Unión y el Mercosur*, que se limitaba aún al área administrativa. Con base en este acuerdo, fueron ejecutados algunos programas, tales como el apoyo a la Secretaría Administrativa del Mercosur y al Fondo de Apoyo a la Presidencia en Ejercicio, para permitir el intercambio de especialistas. Este acuerdo tenía una duración de tres años y podía ser renovado tácitamente por un año (artículo 8).

Por otra parte, el Consejo Europeo de Corfú, del 24 y 25 de junio de 1994, reafirmó la importancia que Europa confería a sus relaciones con los países y los grupos regionales de América Latina.¹⁰⁸⁷ Expresó su satisfacción frente al progreso obtenido por el subcontinente en materia de democracia y respeto a los derechos humanos, de paz y de desarme, a las reformas económicas y a la integración regional. También confirmó la intención de la Unión Europea de fortalecer sus relaciones con el Mercosur e invitó al Consejo y a la Comisión a proseguir en el análisis de esta cuestión. Fue en aquella época en que, de acuerdo con algunos estudiosos, surgió “un nuevo modelo de relaciones con América Latina”.¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸⁶ En Río de Janeiro, el 3 de julio de 1992; en Bruselas, el 11 de enero de 1993; en Montevideo, el 5 de junio de 1993.

¹⁰⁸⁷ Conclusions de la présidence, *I.20, Boletín UE*, 06-1994.

¹⁰⁸⁸ Eduardo Cuenca García, “Las relaciones económicas entre Europa y América Latina”, en *Integración eurolatinoamericana*, o. cit., pp. 697-735 (720).

La reacción de los países del Mercosur a la Cumbre de Corfú fue rápida y positiva. Los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, reunidos en la Cumbre de Buenos Aires, firmaron la *Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre la Unión Europea*, del 4 y 5 de agosto de 1994.¹⁰⁸⁹ Esta declaración propone el fortalecimiento de la cooperación con Europa, a través de todos los instrumentos que puedan reforzar los lazos económicos y comerciales entre ambos bloques. Pero también indica la intención de los presidentes de recurrir a formas diferentes de asociación o de participación en otras iniciativas de liberalización comercial, respetando los compromisos asumidos con el GATT.

En su comunicación *Para un refuerzo de la política de la UE en relación al Mercosur*,¹⁰⁹⁰ del 19 de octubre de 1994, la Comisión propone una estrategia comunitaria específica para el Mercosur.

§ 2.º La comunicación del 19 de octubre de 1994

En su comunicación, la Comisión considera al Mercosur como una “zona de prosperidad emergente”, dotada de innumerables recursos naturales, en la que se manifiesta una demanda creciente de productos de consumo y de capital. Constata que la CE aumentó sus exportaciones para el Mercosur en más del 40% entre 1992 y 1993. Las exportaciones del Mercosur para los países industrializados comprenden materias primas y productos agroalimenticios; para sus vecinos de América del Sur exporta productos industrializados. Como importador, el Mercosur diversifica sus compras y se beneficia con la competencia entre Europa, Norteamérica y Asia. De la CE importa prioritariamente bienes durables (máquinas, herramientas, mecánica, aeronáutica) y productos químicos.

La Comisión proyecta dos escenarios para el año 2000. El primero supone el mantenimiento de la simple cooperación entre ambos bloques, mientras que el segundo tiene en cuenta la implantación efectiva de una zona de libre comercio entre la CE y el Mercosur. En el primer caso, habrá un crecimiento de los flujos de exportación para el Mercosur y un déficit agudo para la CE. En el segundo caso, la

¹⁰⁸⁹ *BILA*, n.º 14, julio-setiembre de 1994, pp. 13-14.

¹⁰⁹⁰ COM (94) 428 final, Bruselas, 19 de octubre de 1994.

CE ganará porciones de mercado, con fuerte aceleración de las exportaciones en comparación con el primer escenario.

La Comisión propone entonces una estrategia dinámica estructurada en dos etapas. Como objetivo final, sugiere la instauración de una asociación interregional, equilibrada y solidaria en lo político, económico y comercial. Propone el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio en las áreas de industria, servicios y agricultura —teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos— y una cooperación más profunda en el campo político.

La Comunidad debe, entonces, definir la mejor estrategia para construir la asociación interregional. Tres opciones fueron consideradas:

- Un acuerdo de cooperación comercial, que relegaría a segundo plano los aspectos políticos y estructurales de las relaciones.
- Un acuerdo-marco interregional de cooperación comercial y económica, correspondiente a un abordaje equilibrado, que combinaría simultáneamente los intercambios comerciales, un apoyo sustancial en materia de cooperación y mayor concertación de las posiciones de los bloques, incluido el campo político.
- Una asociación interregional, que negociara sin etapas intermedias las disposiciones y los plazos de una zona de libre comercio.

La Comisión se pronunció a favor de la segunda opción. De hecho, “una etapa intermedia, anterior a la ejecución de la asociación interregional, se justifica por la juventud y por la estructura todavía inacabada del Mercosur. Tal asociación sólo podría ser incrementada cuando el Mercosur fuese dotado de una unión aduanera completa y de instituciones operacionales”. Ésta es la primera expresión de un principio constante en el marco de las relaciones entre la Unión y el Mercosur: la consolidación del bloque sureño es condición *sine qua non* para el progreso de las negociaciones.

Por otro lado, el mandato de negociación a ser otorgado por el Consejo a la Comisión debería prever, de manera específica, la articulación con los acuerdos bilaterales denominados de *tercera generación*, que ya existían entre la Comunidad y los cuatro países miembros del Mercosur.

La comunicación de la Comisión abrió el camino para la conclusión de un acuerdo marco de cooperación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur.

§ 3.º La conclusión del acuerdo marco de cooperación interregional entre la UE y el Mercosur

En la Cúpula de Essen, del 9 y 10 de diciembre de 1994, el Consejo Europeo aprobó la estrategia de conclusión de un acuerdo interregional con el Mercosur y confirmó la voluntad de la Unión de “realizar una asociación nueva y amplia de entre las dos regiones”.¹⁰⁹¹ Invitó al Consejo y a la Comisión a crear lo más rápidamente posible las condiciones que permitiesen, a corto plazo, el inicio de las negociaciones de un “acuerdo-marco interregional” con el Mercosur, y la intensificación de las relaciones con Chile.

El 22 de diciembre de 1994, fue firmada la *Declaración Conjunta Solemne entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión, por un lado, y los Estados miembros del Mercosur, por otro*.¹⁰⁹² Todos confirman la voluntad de alcanzar una “asociación interregional” entre la Unión y el Mercosur. Esta asociación implementaría una cooperación política más estrecha, la liberalización progresiva y recíproca del comercio, y la promoción de las inversiones. Un acuerdo-marco cubriría todas las áreas que pudiesen fortalecer la integración en el seno del Mercosur y la cooperación interregional en los sectores más promisorios. También es mencionado el desarrollo de un diálogo político más amplio en las áreas de interés mutuo.

Dando continuidad a los Consejos Europeos de Corfú y de Essen, y a la comunicación de octubre de 1994, la Comisión adoptó el 4 de abril de 1995 una recomendación de decisión sobre el *proyecto de acuerdo interregional de cooperación comercial y económica entre la CE y el Mercosur*.¹⁰⁹³ La Comisión recomendó entonces al Consejo que autorizara la negociación de un acuerdo-marco destinado a preparar a mediano plazo la asociación CE-Mercosur. Este acuerdo se basaría en principios de reciprocidad y comunión de intereses, y debería prever una cooperación tan

¹⁰⁹¹ Conclusions de la Présidence, I.19, *Boletín UE*, 12-1994.

¹⁰⁹² *JOCE*, C 377, 31 de diciembre de 1994, p. 1.

¹⁰⁹³ Pays d'Amérique latine, 1.4.88, *Boletín UE*, 04-1995.

estrecha como fuera posible entre los dos procesos de integración, en las áreas económica, comercial, industrial, científica, institucional y cultural.¹⁰⁹⁴

El 10 de abril de 1995 el Consejo de la Unión Europea reunido en Luxemburgo, en la formación “Asuntos Generales”, encargó al Coreper examinar la comunicación de la Comisión, a fin de adoptar un mandato de negociación lo más rápido posible.¹⁰⁹⁵ La propuesta de acuerdo fue atacada por los *lobbies* agrícolas, con gran repercusión en la prensa europea.¹⁰⁹⁶ A pesar de ello, el 12 de junio de

¹⁰⁹⁴ La iniciativa de esta propuesta fue del vicepresidente de la Comisión Europea, en aquella época Manuel Marín, que fue la figura central de las relaciones entre la Comunidad Europea y el Mercosur hasta la disolución de la Comisión, en 1999. A partir del momento en que la idea del acuerdo con el Mercosur adquirió una cierta visibilidad, Marín se sumó a la lucha política para convencer a las autoridades europeas de la importancia de estas relaciones. Él fue constante y vehementemente atacado: “¿Osará la UE poner fin a su actual sistema de equívocos y de falsas promesas a los países mediterráneos, a los países de América Latina y a los Estados ACP en lo que se refiere al comercio agrícola? ¿Tendrá el coraje político de decir la verdad y de actuar con la franqueza que se debe a estos países con quienes Europa intenta establecer nuevas relaciones de cooperación económica y política? [...] Con los países del Mercosur las dificultades fueron escamoteadas hasta ahora por una de estas maquinaciones caras a la diplomacia [...] El objetivo del libre comercio fue recibido favorablemente por los países, y ambas partes celebraron misas solemnes glorificando la voluntad común de hacer nacer una ‘asociación política y económica interregional’. Se puede confiar en los diplomáticos para encontrar frases rimbombantes sobre la comunión de destinos, evitando aspectos controvertidos [...] nada fue afirmado, ni tampoco excluido [...] Las declaraciones y posicionamientos, ya sea que vengan de América Latina, del Magreb o del África subsahariana, presentan un mismo aspecto táctico: se pide lo máximo para obtener alguna cosa. De este modo, el equívoco se perpetúa, y el resultado es una serie de concesiones parciales y limitadas que no satisfacen a los países en cuestión y que son, al mismo tiempo, muy mal percibidas por los países comunitarios envueltos y por los sectores agrícolas, que tienen la impresión, muchas veces justificada, de perder paulatinamente sus garantías. Llegó el momento en que esta falta de claridad amenaza provocar conflictos muy serios” (Ferdinando Riccardi, “L’UE rencontrera de très sérieuses difficultés dans ses relations avec les pays méditerranéens, ceux d’Amérique latine et les ACP”, *Agence Europe, Au-delà de l’information*, 11 de enero de 1995).

¹⁰⁹⁵ UE/Amérique latine, *Agence Europe*, Luxemburgo, 11 de abril de 1995. El mismo día, el Consejo de la Unión, en su formación “Agricultura”, expresó su temor por las consecuencias que una zona de libre comercio podría tener sobre la agricultura comunitaria, y apeló a la formación Asuntos Generales para que estuviese atenta a este aspecto (ibídem, ítem UE/Mercosur). A fines de marzo, la Dirección General de Agricultura de la Comisión llegó a lanzar una campaña de opinión pública, alertando a algunos periodistas sobre los riesgos que el acuerdo CE-Mercosur comportaba, y consiguió retirar el caso del orden del día de la Comisión. La propuesta retornó a la pauta, pero con reservas explícitas sobre el sector agrícola. El debate giró principalmente en torno a la expresión *zona de libre comercio*: “su potencial de exportación [de la Argentina y del Brasil] es enorme, y alcanza el corazón de la agricultura europea: cereales, carne bovina, lácteos, naranjas, tabaco, aves, vino y soja. Seamos francos: prometer a estos países la creación, a medio plazo, de una zona de libre comercio, raya la irresponsabilidad. Tales promesas, o nunca serán cumplidas, perjudicando la seriedad y la credibilidad de quien las formula, o son hechas con intención de ser respetadas, representando así la desaparición de un gran parte de la agricultura europea” (Ferdinando Riccardi, “La Commission européenne était sur le point de promettre au Mercosur l’objectif d’une zone de libre-échange...”, *Agence Europe, Au-delà de l’information*, Bruselas, 5 de abril de 1995).

¹⁰⁹⁶ La *Coordination paysanne européenne* presentó un manifiesto contra la multiplicación de los acuerdos que preparan el libre comercio agrícola con los terceros países, que sería la “ruina programada de la PAC” (UE/ Agriculture, *Agence Europe*, Bruselas, 26 abril 1995). En Francia, Edouard Balladur envió una carta al presidente de la Comisión, en aquella época Jacques Santer, en la cual destacaba principalmente que “las nuevas negociaciones

1995 el Consejo adoptó las directivas para la negociación del acuerdo interregional.¹⁰⁹⁷

El Parlamento, a su vez, adoptó una *Resolución sobre el fortalecimiento de la Unión Europea en relación al Mercosur*,¹⁰⁹⁸ el 16 de mayo de 1995, en la que resaltó la importancia de la Cúpula de Ouro Preto, de diciembre de 1994 que según él, constituía un “salto cualitativo fundamental” para el Mercosur. El Parlamento estaba de acuerdo con la estrategia propuesta por la Comisión. Sugirió igualmente la adopción de una cláusula a estipular, para que fuera concluido “el acuerdo político según el cual las partes se comprometen en 1998, a desarrollar los aspectos que figuran bajo el título comercial, con vistas a negociar el establecimiento una zona de libre comercio del sector industrial y de servicios, así como a garantizar una liberalización recíproca y progresiva del comercio agrícola” (ítem 2). Los términos utilizados en el texto final del acuerdo no fueron tan claros.

El Parlamento Europeo evocó otras preocupaciones de orden no comercial, que fueron relativamente tenidas en cuenta por la Comisión y por el Consejo. El

comerciales deseadas por la Unión Europea y otras zonas económicas no deben servir para amenazar las preferencias comunitarias, ni el equilibrio de la PAC, ni los cervos de los acuerdos de Marrakech” (UE/France, *Agence Europe*, París, 18 abril 1995). El diario *Le Monde* denunció: “en una irrupción más de su bulimia ‘libre-comercista’, la Comisión Europea, a pesar de la atención de algunos de sus miembros, principalmente de los dos comisarios franceses, Edith Cresson y Yves-Thibault de Silguy, sometió a los Quince un proyecto de mandato de negociaciones con vistas al establecimiento progresivo de una zona de libre comercio entre la UE y el Mercosur” (Philippe Lemaître, “Un projet de libre-échange entre l’UE et l’Amérique latine menace la politique agricole commune”, en *Le Monde*, 6 de abril de 1995). Algunos días más tarde, el mismo periodista relataba las propuestas de Jean Puech, en la reunión de ministros de Agricultura, denunciando el acuerdo con el Mercosur como “extremadamente peligroso para la agricultura comunitaria” (Philippe Lemaître, “L’UE envisage un accord commercial avec le continent américain”, en *Le Monde*, 13 de abril de 1995); véanse también Jean Quatremer, “Bruxelles s’inquiète sur les menaces sur la politique agricole”, en *Libération*, 29 de marzo de 1995, “L’agriculture européenne dans l’état du libre-échange”, ibídem, 6 de abril de 1995.

¹⁰⁹⁷ Pays d’Amérique latine, 1.4.108, *Boletín UE*, 06-1995. Fue en este período que la Comisión dio inicio al proceso de elaboración de un nuevo acuerdo con Chile, a través de la comunicación al Consejo y al Parlamento titulada “Pour un renforcement des relations entre l’UE et le Chili” (COM (95) 232, Bruselas, 31 de mayo de 1995). La Comisión propuso dos opciones bilaterales y dos opciones regionales como estrategia de refuerzo de las relaciones UE-Chile. En el plano bilateral, ella propone la extensión del acuerdo marco ya existente (*JOCE*, L 70, 26 de marzo de 1991) a través de la aplicación de la cláusula evolutiva, de la cual está dotado, que permite extender los campos de cooperación tanto en materia económica y comercial como política; o la conclusión de un nuevo acuerdo marco de cooperación económica y política, que permitiría una liberalización progresiva de los intercambios. En el ámbito regional, la Comisión propone o la participación de Chile, diferenciada según el área, en las negociaciones entre la UE y el Mercosur, y la participación constante en los encuentros políticos entre la Unión y el Mercosur, o, en caso de aceleración de la entrada de Chile en el Mercosur, negociaciones conjuntas con el Mercosur y Chile a todos los efectos.

¹⁰⁹⁸ *JOCE*, C 151, 19 de junio de 1995, p. 28.

Parlamento constató inicialmente que los acuerdos de tercera generación concluidos por la Comunidad no preveían la participación parlamentaria. También pidió la inclusión en el texto del acuerdo de un “diálogo político a nivel parlamentario entre los miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y del Parlamento Europeo” (ítem 18). En la *Declaración Común sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y el Mercosur*,¹⁰⁹⁹ que forma parte del acuerdo, esta fórmula no se mantuvo. La declaración prevé “reuniones en un nivel apropiado entre las diferentes instancias del Mercosur y de la Unión”. Pero cuando designa expresamente a los participantes de estas reuniones, se limita a los jefes de Estado del Mercosur y a las más altas autoridades de la Unión, a los ministros de Relaciones Exteriores de los países de ambos bloques, a la Comisión Europea, a los ministros competentes en las cuestiones de interés común y a los altos funcionarios de ambas partes.¹¹⁰⁰

La delegación para las relaciones con los países de América del Sur del Parlamento Europeo, y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur firmaron en Bruselas una Declaración Conjunta sobre Cooperación Interparlamentaria, el 12 junio de 1996.¹¹⁰¹ Este documento prevé un diálogo permanente, a través de reuniones de miembros de ambos bloques.

Por otro lado, los parlamentarios denunciaron la existencia de tráfico de mujeres, niños, órganos y drogas entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo. Ellos pidieron a la Comisión que presentara propuestas con vistas a impedir el movimiento de capitales provenientes de estos tráficos y a proteger a las víctimas (ítem 17). El texto final del acuerdo se limita, sin embargo, a una disposición general sobre la cooperación en materia de lucha contra el tráfico de drogas.¹¹⁰²

El Parlamento presentó un parecer favorable a la conclusión del acuerdo, el 21 de mayo de 1996.¹¹⁰³ Apostó, en términos políticos, a esas relaciones intercontinentales, principalmente que “la Unión pueda actuar como interlocutora del Mercosur frente a los miembros de la OCDE y al Grupo de los Siete, y que el

¹⁰⁹⁹ *JOCE*, L 69, 19 de marzo de 1996, pp. 21-22.

¹¹⁰⁰ Ídem para la declaración concerniente al diálogo político, que integra el acuerdo entre la CE y Chile (*JOCE*, L 209, 19 agosto 1996, p. 21). De hecho, no existe diferencia significativa en cuanto al contenido de las declaraciones sobre el diálogo político, concluidas con el Mercosur y Chile.

¹¹⁰¹ Comisión Parlamentaria Conjunta, *Informativo*, n.º 10, 1999, pp. 19-20.

¹¹⁰² Véase p. 405.

¹¹⁰³ *JOCE*, C 166, 10 de junio de 1996 y Pays d'Amérique latine, 1.4.91, *Boletín UE*, 5-1996.

Mercosur haga lo mismo frente a otras potencias emergentes” (ítem 10). Probablemente por causa de las crisis económicas brasilera de 1999 y argentina de 2001, estas relaciones permanecieron muy por debajo de las expectativas de los parlamentarios.¹¹⁰⁴

Paralelamente, el Consejo Mercado Común otorgó al órgano ejecutivo del Mercosur, el Grupo Mercado Común, a través de la *decisión CMC n.º 05/95*,¹¹⁰⁵ un mandato para negociar la conclusión del acuerdo-marco interregional con la Unión Europea, necesario para la creación de una futura asociación interregional política y económica entre el Mercosur y la Unión. Este mandato sigue, de manera general, las propuestas de la Comisión Europea en su comunicación, especialmente respecto a la estructura institucional común y al calendario de negociaciones.¹¹⁰⁶

El Mercosur también ve este acuerdo como una etapa intermedia para la asociación (artículo 3-2). Considera que el acuerdo debe ser fundado en los principios democráticos, de respeto y protección de los derechos del hombre (artículo 3-3). Además, el Consejo indica al Grupo que los acuerdos bilaterales de cooperación entre los países del Mercosur y la Comunidad deben continuar en vigor (artículo 3-5).

No es coincidencia que, por medio de otra decisión, tomada el mismo día, el Consejo haya solicitado al grupo la preparación de un programa de acción para el Mercosur hasta el año 2000.¹¹⁰⁷ Este programa debía orientar las negociaciones intrazona hacia la profundización de la integración, la implantación completa de la unión aduanera y la consecución de los objetivos del Tratado de Asunción.

¹¹⁰⁴ Ocho meses después, el Parlamento se pronunció sobre las relaciones CE-Chile, a través de la resolución sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y Chile (*JOCE*, C 32, 5 de febrero de 1996, p. 142). Los parlamentarios celebran la comunicación de la Comisión y se inscriben en la estrategia cuyo objetivo final es establecer una asociación política y económica entre la Unión y Chile. El Parlamento expresa su adhesión a la idea de un nuevo acuerdo que prevea un diálogo político más intenso, el refuerzo de la cooperación comercial, la promoción de las inversiones recíprocas, así como una cooperación más estrecha en las áreas cubiertas por el acuerdo vigente (de 1991) y la extensión de la cooperación a nuevos sectores.

¹¹⁰⁵ *BILA*, n.º 17, mayo-diciembre de 1995, pp. 24-25.

¹¹⁰⁶ Según Manuel Marín, la Unión Europea habría presentado un proyecto completo del acuerdo marco, de cerca de 20 páginas, más detallado que el proyecto preparado por el Mercosur (entrevista concedida a la *Agencia Europa*, UE/Mercosur, Bruselas, 14 de setiembre de 1995). Con excepción de la decisión CMC 5/95, ya fundada en la comunicación de la Comisión, no se encuentra ningún vestigio de tal proyecto de parte del Mercosur.

¹¹⁰⁷ Decisión CMC n.º 6, *ibídem*, p. 25.

Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión se iniciaron el 15 de setiembre de 1995, en Bruselas.¹¹⁰⁸ Algunas semanas más tarde, el 25 de octubre de 1995, el Comité Económico y Social europeo adoptó por unanimidad un parecer relativo a la comunicación de la Comisión sobre el Mercosur.¹¹⁰⁹ Éste constata un cambio estratégico, pues en aquella época Europa orientaba sus relaciones exteriores hacia Europa Central y Oriental, así como hacia los países mediterráneos. Subrayó el hecho de que el mercado en cuestión es potencialmente enorme: con más de 200 millones de habitantes, el Mercosur representa la mitad de la población de América Latina y más de la mitad del PBI del subcontinente. El bloque atrae el 70% de todas las inversiones europeas directas en la región.

Cuando concibe el eventual fortalecimiento de la presencia de los Estados Unidos y la posibilidad de un acuerdo de libre comercio para todo el hemisferio, o aun una expansión del Mercosur al conjunto de América del Sur, el Comité Económico y Social observa la necesidad urgente de un acuerdo con el Mercosur, con vistas a consolidar la presencia de la Unión Europea en América Latina, y de garantizar su acceso privilegiado a uno de los mayores mercados mundiales. El Parecer del CES señala la necesidad de compatibilizar el acuerdo con las obligaciones internacionales de la Unión, con la OMC y con la política agrícola común. Además, el Comité destaca la necesidad de tener en cuenta las implicaciones de este acuerdo sobre el marco global del diálogo UE-América Latina, principalmente en el ámbito del Grupo de Río, y de insistir en varios aspectos sociales, en particular la lucha contra la pobreza y la defensa de los derechos fundamentales.

Durante las negociaciones con el Mercosur, la Comisión Europea no atendió el parecer del Comité en lo que respecta al refuerzo del Foro Consultivo Económico y Social.¹¹¹⁰ De su creación por el Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994,

¹¹⁰⁸ En este período el presidente de Brasil, en aquella época Fernando Henrique Cardoso, hizo una visita oficial a la Comisión Europea, la primera de un jefe de Estado brasilero después de la vuelta del país a la democracia formal. En esta visita, Cardoso destacó la importancia de las reformas que condujo en Brasil, particularmente la estabilización monetaria y la apertura de los mercados (Pays d'Amérique latine, 1.4.56, *Boletín UE*, 09-1995). La prensa francesa presentó el acuerdo, más de una vez, como una "amenaza" a la producción agrícola europea. Véase, por ejemplo, Philippe Lemaitre, "Européens et Sud-américains cherchent les moyens de commercer plus librement", en *Le Monde*, 17 de setiembre de 1995.

¹¹⁰⁹ CES, Avis sur la Communication au Conseil et au Parlement européen: "Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur", en *JOCE*, C 18, 22 de enero de 1996, p. 135.

¹¹¹⁰ Sobre el FCES, véase p. 126.

este órgano consultivo del Mercosur, en el cual están representados los consumidores, los trabajadores y las empresas, evolucionó muy poco. Nótese que el Comité había llamado la atención sobre el papel que el FCES podría desempeñar, y sobre las consecuencias del acuerdo entre los dos bloques sobre la situación social en algunos países, tales como la pobreza, el desempleo, la reconversión de algunos sectores de la industria y el éxodo interno. El Comité alertó también a la Unión sobre el riesgo de *dumping social* por parte del Mercosur.

El 15 diciembre de 1995, el acuerdo-marco de cooperación interregional fue firmado en Madrid.¹¹¹¹ El 27 de febrero de 1996, el Consejo de la UE solicitó el parecer del Parlamento sobre la conclusión del acuerdo, informando que las dos partes acordaron aplicar provisoriamente las disposiciones relativas a la cooperación comercial (artículos 4 a 8) y al marco institucional (arts 27, 29 y 30).¹¹¹² En este sentido, el Parlamento celebró la conclusión del acuerdo, que abre el camino para la creación de una asociación interregional de vocación económica y política.¹¹¹³

SECCIÓN 2

El Acuerdo de Madrid: un marco para la cooperación interregional

El acuerdo de Madrid es apenas un acuerdo preparatorio, de carácter no preferencial, a pesar de que contenga disposiciones precisas sobre la liberalización y comprenda un *diálogo económico y comercial* destinado a preparar la segunda etapa

¹¹¹¹ Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté Européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses États parties, d'autre part. Déclaration commune sur le dialogue politique entre l'UE et le Mercosur, en *JOCE*, L 069, del 19 de marzo de 1996, p. 4. El acuerdo fue firmado el 29 de setiembre de 1995 (Pays d'Amérique latine, 1.4.55, *Boletín UE*, 09-95). La Comisión adoptó una propuesta de decisión relativa a la conclusión del acuerdo el 23 de octubre (Boletín UE 10-95, Pays d'Amérique latine, 1.4.103), adoptada por el Consejo "asuntos generales" el 20 de noviembre (Boletín UE 11-1995, Pays d'Amérique latine, 1.4.95). Debido a la superficialidad de sus cláusulas, el acuerdo fue presentado en Francia como un "acuerdo simbólico"; véase, por ejemplo, "Accord symbolique avec le Mercosur", en *Le Monde*, 16 de diciembre de 1995.

¹¹¹² Cambio de notas sobre la aplicación provisoria de algunas disposiciones del acuerdo marco CE-Mercosur, en *JOCE*, L 069, 19 de marzo de 1996, p. 2, como había sugerido la Comisión a través de su propuesta del 23 de octubre de 1995, COM (95) 504 y Pays d'Amérique latine, 1.4.103, *Boletín UE*, 10-95.

¹¹¹³ Parlamento Europeo, Rapport sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord-cadre interrégional de coopération entre la CE et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses États membres, d'autre part, del 23 abril 1996, ref. A 4-0118/96, PE 216.550/déf.

de la asociación —se trata de un segundo acuerdo, cuya fecha es dejada a la apreciación de las partes.¹¹¹⁴

Según el artículo 2-1, este acuerdo “tiene por objeto el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las Partes, y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación Interregional”.¹¹¹⁵

El acuerdo de Madrid comporta algunas características particulares (§ 1.º) que, sin embargo, no impidieron su aplicación provisoria (§ 2.º).¹¹¹⁶

§ 1.º Principales características

El acuerdo de Madrid es una convención claramente *no preferencial*; es *provisoria*, pues prevé su sustitución por un nuevo acuerdo; es *transitoria*, en el sentido de que prevé el pasaje de la cooperación a la asociación; y es *evolutiva* —se lo denomina “acuerdo paraguas”—,¹¹¹⁷ que permite la profundización del compromiso gracias a una cláusula llamada *evolutiva*.¹¹¹⁸ Firmado, por un lado, por la Comunidad y sus Estados miembros y, por otro, por el Mercosur y sus Estados miembros, este acuerdo-marco de cooperación interregional es un acuerdo “doblemente mixto” (I), basado en un diálogo de naturaleza tanto política como económica y comercial (II).

¹¹¹⁴ Catherine Flaesch-Mougín, “L’articulation des compétences entre l’UE et ses États membres à l’égard de l’Amérique latine: la question de la mixité des nouveaux accords-cadre de coopération”, en *Le partenariat entre l’Union européenne et les Amériques*, o. cit., pp. 153-177 (163). También vale para el acuerdo concluido en Florencia (ibídem). En el mismo sentido, Werter Faria, “O acordo de cooperação entre a CE e o Mercosul”, en *Estudos sobre integração*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000, pp. 209-223 (220).

¹¹¹⁵ El acuerdo de Florencia es mucho más detallado en cuanto a sus objetivos. Según el artículo 2-1, prevé “el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las partes, sobre la base de los principios de reciprocidad y de intereses comunes, especialmente mediante la preparación de la liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios, con el fin de sentar las bases de un proceso destinado a establecer, en el futuro, una asociación de carácter político y económico entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y Chile, de conformidad con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y teniendo en cuenta la sensibilidad de determinados productos”.

¹¹¹⁶ En principio, las condiciones de aplicación provisoria de un acuerdo mixto son las mismas de un acuerdo firmado exclusivamente por la Comunidad, I. Macleod, I. D. Henry y Stephen Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 153.

¹¹¹⁷ En el sentido de que un único acuerdo cubre varias áreas posibles de, sobre una base, ser objeto de diferentes desarrollos.

¹¹¹⁸ Gonzalo García Jiménez, “The New Commercial Strategy of the EU towards Latin America: In Search of Market Access through a Regional and Specific Approach”, en *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Bruselas, European University Press, 1997, pp. 265-294 (281).

I. Un acuerdo doblemente mixto

En derecho comunitario, cuando se trata de una materia de competencia exclusiva, apenas la Comunidad puede concluir un acuerdo internacional, y los Estados miembros son privados de su capacidad de conclusión de acuerdos en la misma área, salvo por delegación comunitaria. Sin embargo, varios acuerdos internacionales contienen cláusulas que se refieren tanto a las áreas de competencia comunitaria exclusiva, como a las áreas en donde persiste la competencia de los Estados miembros. En este caso, el acuerdo es concluido por un lado por la Comunidad, que es responsable por la ejecución de los compromisos en las áreas de su competencia, y por otro lado por los Estados miembros, que lo son en las demás áreas.¹¹¹⁹

Tratándose del Mercosur, todos los acuerdos internacionales exigen la participación de sus Estados miembros.¹¹²⁰ La primera de estas convenciones fue el acuerdo entre los cuatro socios y los Estados Unidos, del 19 de junio de 1991, que creó un Consejo sobre comercio e inversiones.¹¹²¹ Si bien el Mercosur es mencionado en el texto, no por ello constituye una parte contratante del acuerdo. En aquella época, el Mercosur no disponía de una personalidad jurídica, la que sólo le fue conferida por el artículo 34 del Protocolo de Ouro Preto (POP) en 1994.¹¹²²

El artículo 8 IV del POP atribuye al Consejo Mercado Común la competencia para negociar y firmar acuerdos con terceros países, grupos de países y organizaciones internacionales. Sin embargo, no se trata de una competencia exclusiva, ya que el Mercosur es un órgano intergubernamental cuyo sistema de toma de decisiones reposa en el consenso, con la presencia de todos los Estados parte. La aplicación, sea de los acuerdos con terceros países o de las reglas internas del bloque, se opera a través de las *secciones nacionales* de cada institución común. Al estar ausente la noción

¹¹¹⁹ Philippe Manin, *Les Communautés européennes, l'Union européenne*, París, Pedone, 1997, 6.^a ed., p. 147.

¹¹²⁰ El acuerdo de cooperación interinstitucional entre la CE y el Mercosur, de mayo de 1992, constituye hasta ahora la única excepción a esta práctica.

¹¹²¹ Acuerdo entre los gobiernos de República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay, de la República Oriental del Uruguay y el gobierno de los Estados Unidos de América, relativo al Consejo de Comercio e inversiones, Washington, 19 de junio de 1991, disponible en www.mre.gov.br.

¹¹²² Véase p. 100.

de competencia exclusiva, todos los acuerdos en los cuales el Mercosur participa son necesariamente *acuerdos mixtos*.

Por ello, el Consejo no sería capaz de concluir acuerdos en ningún área, en tanto no obtenga el consentimiento de la totalidad de sus miembros. Generalmente, el Consejo delega esa competencia, por medio de un mandato expreso, al Grupo Mercado Común. Sin embargo, el artículo 14 VII del POP muestra condiciones restrictivas al ejercicio de esta delegación: la participación en la negociación de los representantes de todos los Estados miembros y la estricta observancia de los límites impuestos por el mandato.

Consecuentemente, a pesar de habersele otorgado una personalidad jurídica al Mercosur, los Estados miembros evitaron cuidadosamente el menor rasgo de supranacionalidad.¹¹²³ Ello no impidió la conclusión de nuevos acuerdos internacionales. A modo de ejemplo, en los dos acuerdos de asociación que los socios firmaron en 1996, uno con Chile¹¹²⁴ y otro con Bolivia,¹¹²⁵ los Estados miembros son presentados como *partes signatarias*, mientras que el Mercosur es presentado como *parte contratante*. Pero, por otro lado, en los acuerdos-marco con la CE, los dos bloques y sus respectivos miembros son indistintamente definidos como *partes*.

De este modo, la participación de los Estados en los acuerdos concluidos por el Mercosur se debe a una lógica intergubernamental basada en el derecho internacional clásico. Por el contrario, tratándose de la Comunidad Europea, la adopción de acuerdos mixtos se justifica exactamente por la complejidad de su estructura, y por el hecho de que la Comunidad está dotada de competencias propias, llamadas supranacionales, aunque competencias nacionales sobrevivan a la integración. Los acuerdos mixtos son por lo tanto admitidos en la medida en que competencias exclusivas y competencias comunes cohabiten dentro de la Comunidad.¹¹²⁶

¹¹²³ Luiz Olavo Baptista, *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*, San Pablo, LTr, 1998, pp. 59, 111 y 112.

¹¹²⁴ Acuerdo de complementación económica Mercosur-Chile de 25 junio de 1996, San Pablo, Tempos Modernos, 1996.

¹¹²⁵ Acuerdo de alcance parcial de complementación económica entre los gobiernos de los países del Mercosur y la República de Bolivia, del 7 de diciembre de 1996, disponible en «www.mre.gov.br».

¹¹²⁶ «Los acuerdos mixtos son necesarios debido a la naturaleza particular de la organización política creada por los tratados comunitarios. Esta política reposa sobre una paradoja: los Estados miembros limitaron

El acuerdo-marco entre la CE y el Mercosur comprende un campo de competencia exclusiva de la Comunidad, es decir, la política comercial común. Pero también comprende un amplio contexto de cooperación, relativo a diferentes competencias de los Estados miembros. A semejanza de la mayor parte de los acuerdos mixtos, no se puede separar “bloques” de materias claramente distintas, que corresponderían a las respectivas competencias de los Estados miembros y de la Comunidad. Muchas veces, existe una íntima imbricación de todas estas competencias.¹¹²⁷

Si bien es verdad que los acuerdos mixtos son utilizados con mucha frecuencia en la práctica comunitaria,¹¹²⁸ fue preciso esperar al Tratado de Niza para que los tratados constitutivos comportasen una disposición expresa al respecto. Según el artículo 113 § 6.º, inciso 12 del TUE, en caso de competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros, el recurso a un acuerdo mixto se impone. Esta afirmación y “la generalidad de los términos utilizados, *constitucionaliza* esta práctica, y acaba tornándose una enfermedad crónica de la integración europea”, que podría ser atribuida al “espíritu de Niza”.¹¹²⁹

Sin embargo, hace mucho tiempo la práctica de los acuerdos mixtos suscita problemas. Tales inconvenientes se sitúan en dos niveles. En el plano interno, están presentes en la difícil coordinación entre los Estados miembros y entre los Estados

sus derechos soberanos a través de compromisos que la Corte definió como una carta constitucional, pero aún guardan las características de un Estado a los ojos tanto de sus socios como de sus habitantes” (Alan Dashwood, “Why continue to have mixed agreements at all?”, en *La Communauté européenne et les accords mixtes*, Brujas-Bruselas, Collège d’Europe-Presses Universitaires Européennes, 1997, pp. 93-98 [93]).

¹¹²⁷ Gregorio Garzón Clariana, “La mixité: le droit et les problèmes pratiques”, en *La Communauté européenne et les accords mixtes*, o. cit., pp. 15-26 (18).

¹¹²⁸ “El fenómeno de los acuerdos mixtos al cual se recurrió desde el Tratado CECA, en esa época para permitir la participación de la Comunidad en acuerdos que podrían haber sido concluidos sin ella, invadió la práctica comunitaria” (Jean-Victor Louis, “Les relations extérieures de l’UE: unité o complémentarité”, en *RMUE*, n.º 4, 1994, p. 5). Se estima que más de un acuerdo, de cada siete firmados por la Comunidad, son acuerdos mixtos.

¹¹²⁹ Yves Gautier y Ioannis Lianos, “La révision de l’article 133: une révision à haut risque?”, en *Le Traité de Niza. Premières analyses*, Estrasburgo, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001, pp. 175-204 (202). Los autores emiten severas críticas con relación al nuevo artículo 133: “la primera observación que debemos hacer y rehacer es que esta disposición está muy mal redactada. Para convencersse de ello basta leer la sucesión de párrafos que la componen. ¿Dónde queda la coherencia o incluso la armonía de una disposición, cuando sólo se puede constatar la existencia de arabescos bruscamente interrumpidos, operando vueltas sobre sí mismos y comprendiendo inclusiones y exclusiones dispersas y desencontradas?” (ibídem, p. 203). En cuanto al contenido del artículo, ellos consideran que “multiplicando las reservas, uniendo competencias internas y externas, el tratado banaliza la noción de competencias exclusivamente comunitarias. Si el camino ya había sido abierto por la propia Corte, es lamentable que el tratado lo haga nuevamente” (ibídem, p. 204).

y la Comunidad, pero también en el control de la aplicación de estos acuerdos. En el plano externo, perturban la percepción que los terceros Estados tienen de la Comunidad y de su participación en las instituciones internacionales.¹¹³⁰ El concepto de competencia compartida acarrea dificultades que el recurso a la coordinación no resuelve. Cuando estas dificultades comprometen la defensa eficiente de los intereses comunitarios, debido a los continuos litigios que oponen la Comisión Europea a los Estados miembros, surgen los cuestionamientos sobre la pertinencia de esta doctrina.¹¹³¹

La complejidad de la naturaleza jurídica del Acuerdo de Madrid es aún mayor porque reúne dos sistemas de integración económica regional diferentes. Tal naturaleza jurídica no es definida con precisión en el texto del acuerdo, lo que es criticado por el Parlamento Europeo. Éste considera que “una mejor definición de la naturaleza del acuerdo y de sus implicaciones institucionales y presupuestarias exigiría tal vez el ‘parecer de conformidad’ del Parlamento”, en lugar del parecer simple que emitió.¹¹³²

A pesar de la naturaleza jurídica imprecisa, la adopción de un acuerdo mixto presenta la ventaja de ser la expresión de la voluntad de todas las partes de estos sistemas, o sea, de los dos bloques y de sus Estados miembros. Resulta de ello lógicamente que, luego de la ratificación, el acuerdo no podría ser cuestionado por ningún gobierno nacional. De cualquier modo, un acuerdo mixto exige, más allá de la aprobación por el Parlamento Europeo, la ratificación de los respectivos Parlamentos nacionales. Así, los Estados deben seguir sus respectivos procesos constitucionales, lo que implica un plazo diferente en cada país. Se sabe de antemano que el proceso de ratificación puede extenderse por varios años, como fue el caso del acuerdo-marco CE-Mercosur, en que fueron necesarios cuatro años para que los diecinueve Parlamentos nacionales se pronunciaran.¹¹³³

¹¹³⁰ Véase principalmente C.-D. Ehlermann, “Mixed Agreements: a list of problems”, en *Mixed Agreements*, Deventer, Kluwer, 1983, pp. 3-21.

¹¹³¹ Jean-Victor Louis, o. cit., pp. 9-10.

¹¹³² Parlamento Europeo, *Rapport...*, o. cit., punto 4.

¹¹³³ “Transformando el acuerdo CE-Mercosur en un acuerdo mixto, el Consejo corre el riesgo de atrasar su aplicación exhaustiva”, Parlement européen, *Rapport...*, o. cit., § 5.º.

Según el artículo 34 del acuerdo CE-Mercosur, la vigencia de sus disposiciones tendría lugar “el primer día del mes siguiente a la notificación de la última ratificación al Consejo de la Unión y al Grupo Mercado Común”. En realidad, este acuerdo sólo entró en vigor el 1 de julio de 1999.¹¹³⁴ Teniendo en cuenta justamente la complejidad del proceso de ratificación, las partes contratantes atribuyeron efecto directo a algunas disposiciones convencionales.¹¹³⁵

Una vez ratificado por las partes contratantes, el acuerdo CE-Mercosur tiene *duración indeterminada*. Esta aplicación se extiende a la totalidad de los territorios cubiertos por los tratados constitutivos de cada bloque —el Tratado de Roma y el Tratado de Asunción—. Por lo demás, cabe cuestionar las dificultades particulares de ejecución que pueden seguir con ocasión de la entrada en vigor de estas disposiciones convencionales, pues las dinámicas institucionales de los dos bloques son diferentes, de cierta forma hasta antagónicas, en lo que respecta a la aplicabilidad de las reglas jurídicas de la integración.

Además de su naturaleza mixta, el acuerdo entre la Comunidad y el Mercosur se caracteriza por el diálogo político y por el diálogo económico y comercial que instaura.

II. El diálogo político y el diálogo económico y comercial

El fundamento de la cooperación CE-Mercosur se encuentra en el artículo 1 del acuerdo-marco: “El respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”.¹¹³⁶ Este fundamento emana de las primeras consideraciones del preámbulo del texto, que se refiere a los derechos del hombre, a la justicia social y a la protección del medio ambiente.

En esta perspectiva, el artículo 35 trae la llamada *cláusula democrática* o *cláusula de derechos humanos*. Esta disposición autoriza la suspensión de la aplicación de las

¹¹³⁴ JOCE, L 175, 10 de julio de 1999, y Pays d'Amérique latine, 1.4.149, *Boletín UE*, 7/8-1999.

¹¹³⁵ Véase nota 1116 en la p. 388.

¹¹³⁶ El artículo 1.º es idéntico al acuerdo de Florencia.

disposiciones convencionales en el caso de que una de las partes no respete sus obligaciones. De este modo, la violación de los elementos esenciales del acuerdo, objetivados en el artículo 1, constituye un “caso de urgencia especial” y un mecanismo particular de intervención que le es consagrado.¹¹³⁷

Enseguida, el Mercosur adoptó un “compromiso democrático” a través de la *Declaración de San Luis*, del 25 de junio de 1996.¹¹³⁸ Este compromiso fue una respuesta inmediata a la tentativa de golpe de Estado que ocurrió en Paraguay. El episodio reveló los riesgos de una recaída autoritaria en las jóvenes democracias del Mercosur. Los jefes de Estado acordaron las sanciones que deben ser aplicadas en caso de ruptura del orden democrático. En este caso, el Estado en cuestión podría ser objeto de una suspensión del derecho de participar en las instituciones del Mercosur, o incluso de una suspensión de los derechos y obligaciones resultantes de las reglas del bloque y de los acuerdos bilaterales entre sus miembros. La Declaración de San Luis sólo se tornó una verdadera “cláusula democrática” en el orden interno, luego de su incorporación al derecho de la integración por el *Protocolo de Ushuaia* del 24 de julio de 1998.¹¹³⁹

Con este fundamento democrático, el acuerdo-marco CE-Mercosur instaaura un diálogo político regular entre los socios. El artículo 3 retoma los principios del artículo 1 y añade que el diálogo entre las partes se llevará a cabo de acuerdo con la *Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político entre la Unión y el Mercosur*, anexa al acuerdo-marco. Esta declaración prevé los mecanismos de diálogo: reuniones regulares entre los jefes de Estado o de gobierno de los dos bloques; reunión anual entre los ministros de Relaciones Exteriores, en presencia de la Comisión; reuniones entre los ministros competentes para tratar cuestiones de interés común, cuando sea necesario y, por fin, reuniones periódicas entre los altos funcionarios de ambas partes.

Los objetivos de este diálogo son claros. Las partes deben encaminarse al establecimiento de una asociación interregional. Ellas deben también buscar una coordinación de las respectivas posiciones en los foros diplomáticos multilaterales.

¹¹³⁷ Disposición idéntica se encuentra en el acuerdo de Florencia, art. 43.

¹¹³⁸ Declaración presidencial sobre el compromiso democrático en el Mercosur, San Luis, 25 de junio de 1996, disponible en <www.mre.gov.br>.

¹¹³⁹ Véase el texto integral en <www.mre.gov.br/daa/msul.htm>.

En el ámbito de este diálogo, varias reuniones de nivel ministerial se llevaron a cabo: en Luxemburgo, el 10 de junio de 1996;¹¹⁴⁰ en Noordwijk (Holanda), el 7 abril de 1997;¹¹⁴¹ en Panamá, el 12 de febrero de 1998,¹¹⁴² y en Vilamoura (Portugal), el 24 de febrero de 2000.¹¹⁴³ Estas reuniones acabaron en una “fotografía”¹¹⁴⁴ de las relaciones comerciales de la región. A continuación, un proceso de discusión se puso en marcha dentro de cada bloque, sobre la perspectiva de la asociación interregional. Según las conclusiones de la reunión de Panamá, una tercera fase fue prevista, a fines de 1998 o inicios de 1999, a fin de elaborar el calendario preparatorio del acuerdo de la asociación.

Un segundo elemento esencial del acuerdo CE-Mercosur es el *diálogo económico y comercial*. Así, el artículo 5 § 3.º menciona las áreas en que estas relaciones privilegiadas deben concretarse: el acceso al mercado, la liberalización de los intercambios y las disciplinas comerciales (prácticas comerciales restrictivas, reglas de origen, etc.); las relaciones comerciales con terceros países; la compatibilidad de la liberalización de los intercambios comerciales con las normas del GATT/OMC; la identificación de los productos sensibles y prioritarios para las partes; la cooperación y el intercambio de información en materia de servicios.

Este diálogo económico será asegurado por el marco institucional previsto en el Título VIII, que constituye el núcleo de la concepción del acuerdo.

¹¹⁴⁰ Pays d'Amérique latine, 1.4.102, *Boletín UE*, 6-1996. Esta reunión agrega al orden del día un tema no tratado directamente por el acuerdo: el lavado de dinero, sobre el cual los ministros desean establecer una intensa cooperación. Ella incluye también temas más generales, como la crisis financiera de las Naciones Unidas o la lucha contra el terrorismo.

¹¹⁴¹ Pays d'Amérique latine, 1.4.104, *Boletín UE*, 4-1997. La reunión tuvo lugar al margen de la reunión ministerial entre la Unión y el Grupo de Río, cuando los ministros de ambas regiones comenzaron a discutir la realización de una cúpula entre los jefes de Estado y de gobierno de los países de la Unión y de América Latina.

¹¹⁴² Pays d'Amérique latine, 1.4.138, *Boletín UE*, 1/2-1998. La reunión de Panamá fue marcada por la extensión a Chile y a Bolivia del mecanismo de consulta y de coordinación política del Mercosur; Bolivia participó como observadora.

¹¹⁴³ Pays d'Amérique latine, 1.6.132, *Boletín UE*, 1/2-2000. Esta vez, la reunión se tituló “reunión ministerial entre la Unión Europea, el Mercosur, Chile y Bolivia”, en la cual Bolivia participó en el mismo nivel que los demás. Los países del Sur presentaron un programa de acción en materia de cooperación política, centrado en los temas clásicos de la cooperación entre las regiones.

¹¹⁴⁴ La expresión *fotografía* es mencionada en el acta de la reunión; véase Consejo de la Unión Europea, *Réunions ministérielles entre l'UE, le Mercosur et le Chili, en présence de la Bolivie*, Panamá, 12 de febrero de 1998, comunicado para la prensa n.º 5920/1998.

§ 2.º Las disposiciones del acuerdo CE-Mercosur

Las partes acordaron un amplio contexto de cooperación, cuya gestión depende de un marco institucional provisorio.

I. El marco institucional provisorio

Previsto por los artículos 25 a 30 del acuerdo, el marco institucional es destinado a asegurar un diálogo económico continuo. Su órgano más importante es el *Consejo de Cooperación*, encargado de supervisar la ejecución del acuerdo. Éste se reunió por primera vez el 24 de noviembre de 1999, en Bruselas,¹¹⁴⁵ y después en Luxemburgo, el 26 de junio de 2001.¹¹⁴⁶

El Consejo debe examinar los problemas importantes que se colocan en el ámbito del acuerdo, así como todas las cuestiones bilaterales o internacionales de interés común, en función de los objetivos comunes (artículo 25-2). También puede formular propuestas y recomendaciones elaboradas de común acuerdo entre las partes, en particular aquellas que pueden contribuir para la realización del objetivo posterior de asociación interregional (artículo 25-3).

De acuerdo con el artículo 26, este órgano está compuesto, por un lado, por miembros del Consejo de la Unión y de la Comisión Europea y, por otro, por miembros del Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El acuerdo no define el número de miembros de este órgano, que es presidido, alternadamente, por un representante de la Comunidad Europea y por un representante del Mercosur.

El Consejo de cooperación es asistido por la *Comisión Mixta* prevista en el artículo 27, a la cual puede delegar total o parcialmente sus competencias. Esta Comisión está compuesta por miembros de la Comisión Europea y el Consejo de la Unión, y por representantes del Mercosur. Las reuniones de la Comisión Mixta tienen lugar una vez por año, alternadamente en Bruselas y en uno de los Estados del Mercosur. Reuniones extraordinarias pueden ser convocadas si las partes se pusieren

¹¹⁴⁵ Pays d'Amérique latine, 1.5.98, *Boletín UE*, 11-1999. Véase comentario sobre esta reunión en la p. 455.

¹¹⁴⁶ Pays d'Amérique latine, 1.6.89, *Boletín UE*, 6-2001.

de acuerdo en este sentido. Este órgano somete propuestas al Consejo de Cooperación.

Finalmente, el artículo 29 instaura la *Subcomisión Mixta Comercial*, encargada de preparar los trabajos para la liberalización de los intercambios comerciales. Presenta informes anuales sobre el avance de sus trabajos. También está compuesta, por un lado, por miembros de la Comisión Europea y del Consejo de la Unión y, por otro, por los representantes del Mercosur.

Las funciones atribuidas a este marco institucional son importantes, si se considera el ámbito de cooperación relativamente amplio y abierto que el acuerdo previó.¹¹⁴⁷

II. Un ámbito de cooperación amplio y abierto

Si bien la cooperación enfatiza especialmente las áreas comercial y económica, ella permanece, sin embargo, abierta a diversas otras áreas.

A. LA COOPERACIÓN COMERCIAL

En materia de normas agroalimentarias e industriales, la cooperación tiene como objeto en particular “todo tipo de actuación que contribuya a elevar los niveles de calidad de productos y empresas de las Partes” (artículo 6 § 3.º).¹¹⁴⁸ Las partes también acordaron examinar la posibilidad de emprender negociaciones sobre el reconocimiento mutuo de la conformidad de sus productos (artículo 6 § 1.º y § 2.º).¹¹⁴⁹

¹¹⁴⁷ Con relación al marco institucional, el acuerdo de Florencia sólo difiere del acuerdo de Madrid en el nombre de los órganos. El Consejo de Cooperación de Madrid se torna así *Consejo Conjunto* (art. 33); la Comisión Mixta de Cooperación, *Comisión Mixta* (art. 35); y la Subcomisión Mixta Comercial, *Subcomisión Comercial Mixta* (art. 37).

¹¹⁴⁸ El acuerdo de Florencia dedica un artículo a la cooperación “en el sector agrícola y rural”, muy general, en el cual las partes se comprometen a examinar las medidas que buscan promover el comercio recíproco de los productos agrícolas y las medidas ambientales, sanitarias y fitosanitarias, así como los otros aspectos relacionados, de acuerdo con las reglas de la OMC (art. 21). Otra disposición es dedicada a la cooperación “en materia de normalización, consentimiento, certificación, metrología y examen de conformidad” (art. 6.º). Se trata de una asistencia técnica destinada a ayudar a Chile a alcanzar los mejores patrones internacionales en materia de normas técnicas.

¹¹⁴⁹ En esta área fueron elaborados dos proyectos de cooperación. Primero, un proyecto de cooperación en materia de normas técnicas se desarrolló entre 1994 y 2001, con un monto de 3.950.000 de euros. El

Por otro lado, las partes pretenden en el futuro la conclusión de un protocolo de cooperación en materia aduanera (artículo 7 § 3.º). Por el momento, las iniciativas de cooperación deben orientarse hacia la mejora del funcionamiento de las estructuras aduaneras y del marco jurídico de las relaciones comerciales entre la Unión y el Mercosur (artículo 7 § 1.º). El acuerdo autoriza, entre otras cosas, el intercambio de informaciones, de empleados y de miembros superiores de las administraciones aduaneras y fiscales, la simplificación de los procesos aduaneros y la asistencia técnica (artículo 7 § 2.º). La cooperación aduanera ya suscitó dos proyectos de ayuda de la Comunidad Europea.¹¹⁵⁰

En el campo estadístico, la utilización de bases de datos recíprocamente reconocidas está prevista, en particular sobre el comercio de bienes y servicios (artículo 8). Además, el intercambio de informaciones relativas a los respectivos indicadores macroeconómicos será favorecido en el marco de la cooperación económica (art 10 § 5.º). Aun antes de la entrada en vigor del acuerdo interregional, un acuerdo de financiamiento de la cooperación estadística entre la Comunidad y los países del Mercosur había sido concluido, el 15 diciembre de 1997.¹¹⁵¹

proyecto comprendía acciones de carácter general y ocho subproyectos específicos, que tuvieron como objetivo transmitir el *know-how* y la asistencia de técnicos europeos en las diferentes áreas de normas técnicas (promoción de la calidad, información y notificación, normalización, certificación, metrología legal e industrial). La Comisión desea poder desarrollar, en el futuro, una segunda fase de este proyecto. Un segundo programa, el proyecto Salud Animal y Vegetal, fue desarrollado entre 1993 y 2001. Su presupuesto fue de 20 millones de euros, de los cuales 11,2 millones fueron financiados por la Comisión. El objetivo del proyecto era inicialmente la resolución del problema de la fiebre aftosa. Las acciones principales del proyecto fueron, entre otras, el apoyo a los laboratorios, la formación científica y la prevención. La Comisión Europea criticó los atrasos y problemas de ejecución debidos a las dificultades de definición de la contrapartida nacional y regional del proyecto. Pero la ejecución de los dos proyectos fue considerada, de manera general, satisfactoria por la Comunidad. Véase europa.eu.int.

¹¹⁵⁰ En realidad, la cooperación aduanera tuvo una primera fase en la cual la Comunidad invirtió un monto de 700.000 euros, concluyendo este proyecto en 1997. Para la segunda fase, el costo total del proyecto será de 7.299.200 euros y la contribución de la CE, de 5 millones de euros. Se busca contribuir a la consolidación de la integración aduanera y a la constitución de un mercado único. Los objetivos específicos serían principalmente proseguir el trabajo de armonización normativa, aumentar la transparencia y la rapidez de las operaciones aduaneras por medio de una modernización de los procedimientos, reforzar la cooperación administrativa e implementar una política de comunicación (ibídem).

¹¹⁵¹ Véase el texto integral del acuerdo en *BILA*, n.º 21, julio-diciembre de 1997, p. 5365. El acuerdo fue aprobado por el Mercosur a través de la decisión CMC n.º 23/97 (ibídem), y por la Comunidad a través de la decisión de la Comisión del 11 de diciembre de 1996 (proyecto n.º ASR 96/B7-311/96/165). Este proyecto se vigorizó entre 1998 y 2002, con un presupuesto de 6.135.000 euros y una contribución comunitaria de cerca de 4.135.000 euros. Su objetivo fue transmitir la experiencia europea, a través del Eurostat, en el área de la armonización de las metodologías estadísticas entre los países miembros del Mercosur, con vistas a la consolidación de su proceso de integración. Las principales acciones del proyecto fueron reuniones temáticas, estudios y conferencias. Una atención particular se concedió a la relación entre las acciones en el área de las

Finalmente, las partes se comprometen a proteger de modo adecuado y efectivo los derechos de propiedad intelectual (artículo 9 § 2.º). Ello comprende, entre otras cosas, los derechos de autor, las marcas de fábrica o de comercio, las indicaciones geográficas y los controles de origen de los productos, así como los modelos industriales y las patentes (artículo 9 § 3.º).¹¹⁵²

B. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

Inicialmente, la cooperación entre las empresas busca globalmente el crecimiento de los flujos de intercambios comerciales, las inversiones, la modernización y la diversificación industrial, así como la dinamización de las relaciones entre los operadores económicos de ambas partes (artículo 11 § 2.º).¹¹⁵³ De este modo, las misiones de prospección, seminarios técnicos, de apertura de oficinas comerciales y la participación en ferias generales y sectoriales constituyen modalidades esenciales de esa cooperación (artículo 11 § 3.º).

No cabe duda de la eficacia de la cooperación interregional en esta área, sobre todo a través de los programas *AL-Invest*, *ALURE* y *ECIP*.¹¹⁵⁴ La Comisión colabora también estrechamente con el *Mercosur EU Business Forum* (MEBF), que reúne a representantes y asociaciones de empresas de ambas regiones, y pretende precisamente reforzar las relaciones comerciales entre la Unión y el Mercosur y facilitar los flujos de intercambios comerciales y de inversiones. Además de todos estos esfuerzos, fue propuesta también la creación de un observatorio de relaciones comerciales mutuas. Éste tendría sede en Madrid y “permitiría, por medio de iniciativas y propuestas, a la Unión Europea por un lado y al Mercosur y Chile por otro, dar un impulso a las

estadísticas y de la coordinación macroeconómica. La Comisión considera que el proyecto se desarrolla de manera satisfactoria. Chile también participa. Véase <europa.eu.int/comm/external_relations /Mercosur/background_doc/descript_projets.htm>.

¹¹⁵² El acuerdo de Florencia comprende una disposición adicional sobre la cooperación en materia de mercados públicos. Las partes acordaron cooperar para garantizar los procesos abiertos, no discriminatorios y transparentes para los respectivos mercados gubernamentales en todos los niveles (art. 11).

¹¹⁵³ El acuerdo de Florencia trata sobre la “cooperación a nivel de la industria y de las empresas” (art. 13), pero el contenido del dispositivo no comporta una diferencia. De hecho, en materia de cooperación económica, el acuerdo con Chile se diferencia del acuerdo de Madrid porque comprende un artículo sobre la cooperación en el sector de servicios (art. 14) y dedica una disposición separada a la promoción de las inversiones (art. 15).

¹¹⁵⁴ Véase Comisión, Rapport... sur la mise en oeuvre de l'aide extérieure... (2002), o. cit.

industrias de ambos bloques económicos en sus relaciones comerciales mutuas”.¹¹⁵⁵ La Comisión consideró que, por ahora, una entidad de este tipo no era necesaria.

Algunos autores, sin embargo, apuntaron los riesgos que corren las pequeñas y medianas empresas de los países del Mercosur, que encuentran dificultades notorias de inserción en el plano internacional. Por otra parte, su estatuto jurídico no fue armonizado dentro el bloque y es, de modo general, poco ventajoso en los ordenamientos nacionales. A diferencia de las pymes europeas, las pymes del Sur son poco organizadas, y están normalmente agrupadas en organizaciones dominadas por grandes empresas. De este modo, una revisión del estatuto de las pymes del Mercosur sería deseable para la obtención de una cooperación menos asimétrica.¹¹⁵⁶

En el marco del estímulo a las inversiones, el acuerdo prevé el apoyo a la realización de un *ambiente jurídico* que favorezca la conclusión de los acuerdos bilaterales de estímulo y de protección a las inversiones, así como de acuerdos destinados a evitar la doble imposición (artículo 12 § 2.º).¹¹⁵⁷ El artículo 24 estimula al Banco Europeo de Inversiones a intensificar su acción en el Mercosur, conforme sus procedimientos y criterios comunes de financiamiento.

Aun en el área jurídica, una cooperación en materia de derecho de la competencia se puede apoyar en varias disposiciones de este acuerdo. Primero, el artículo 11-2, en el ámbito de la cooperación entre empresas, fija como objetivo de esa cooperación “identificar y eliminar obstáculos a la cooperación industrial entre las Partes mediante medidas que fomenten el respeto de las leyes de la competencia y promuevan su adecuación a las necesidades del mercado, teniendo en cuenta la participación y la concertación entre los operadores”. En el ámbito del diálogo económico y comercial, uno de los campos sobre los cuales debe basarse la

¹¹⁵⁵ Salvador Garriga Polledo, Question écrite E-4090/00, *JOCE* C 187 E, 3 de julio de 2001, pp. 130-131.

¹¹⁵⁶ Véase principalmente Alberto Dalla Via, “Las PyMEs en el Mercosur”, en *Mercosur y Comunidad Europea*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, pp. 179-185; Jaime Campos, “Las medianas y pequeñas empresas europeas y su vinculación con las del Mercosur”, *ibidem*, pp. 171-178.

¹¹⁵⁷ Sin duda, “un factor importante para las decisiones de inversiones son las condiciones locales. Éstas están fuertemente ligadas a la política financiera y sus efectos sobre las tasas de cambio, las medidas fiscales, la reglamentación de transferencias [...] [pues] los inversores europeos efectuarán tales inversiones donde el ambiente político y socioeconómico permita una aplicación relativamente segura y rentable. La CEE puede ejercer un papel benéfico al buscar, juntamente con los PVD, un ambiente socioeconómico que tenga condiciones de hacer justicia a los intereses tanto de los países que reciben a los inversores extranjeros como de los propios inversores” (Ferdinand Gubbels y Muriel Ugonis, “La promotion des investissements dans les PVD: quel rôle pour la Communauté?”, en *RMC*, n.º 300, setiembre-octubre 1986, pp. 463-467).

cooperación lo constituyen “disciplinas comerciales, tales como prácticas restrictivas de la competencia” (artículo 5-3). Finalmente, en el marco de las disposiciones sobre el fortalecimiento de la integración, el acuerdo prevé actividades de cooperación para la formación y el apoyo institucional, así como estudios y la ejecución de proyectos comunes en todas las áreas (artículo 18-3).

De este modo, los socios pensaron tres modalidades de cooperación en materia de competencia: la formación, por medio de seminarios, cursos y prácticas con autoridades de defensa de la competencia en Europa, ofrecidos a los funcionarios del Mercosur, a fin de transmitirles conocimientos teóricos y prácticos sobre la aplicación de las reglas de la competencia; el fortalecimiento de los lazos entre las autoridades de defensa de la competencia europeas y las de los países del Mercosur, a fin de mejorar el desempeño de estas últimas; e iniciativas que apuntan a la consolidación de la cultura de la competencia, incluidos las empresas y los profesionales en general, para que los propios ordenamientos jurídicos se desarrollen en materia de competencia.¹¹⁵⁸

El Mercosur adoptó, un año después del acuerdo de Madrid, un protocolo sobre la protección de la competencia intrazona.¹¹⁵⁹ El objetivo de este acuerdo es garantizar las condiciones adecuadas de competencia para la consolidación de la unión aduanera, el libre acceso al mercado y la distribución equilibrada de los beneficios del proceso de integración. En términos de derecho material, el protocolo sobre competencia del Mercosur no está muy distante de las grandes líneas del derecho comunitario de la competencia. Comporta normas detalladas sobre las prácticas restrictivas de la competencia (artículos 4 a 6) y prevé para el futuro la reglamentación de las concentraciones de empresas (artículo 7) y ayudas del Estado (artículo 32). Sin embargo, una gran disparidad aparece en el plano de los procedimientos de aplicación de las normas, que es responsabilidad de las autoridades nacionales de defensa de la competencia.¹¹⁶⁰ Iniciativas comunitarias de cooperación

¹¹⁵⁸ Juan Antonio Rivière Martí, “La política de competencia en América Latina: una nueva área de interés para la Unión Europea”, en *Competition Policy Newsletter*, vol. 3, n.º 1, primavera de 1997, pp. 2-5.

¹¹⁵⁹ Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur, decisión CMC n.º 18/96, de 17 de diciembre 1996, *BILA*, n.º 19, julio-diciembre 1996, pp. 73-78.

¹¹⁶⁰ Para la situación actual del derecho de la competencia en el Mercosur y en los países, véanse principalmente Evandro Menezes de Carvalho, *As ajudas de Estado no Mercosul*, dissertação de Mestrado na Universidade Federal de Santa Maria, RS, 2001; Umberto Celli Júnior, *Regras de concorrência no derecho Internacional moderno*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999; João Bosco Leopoldino da Fonseca, *Lei de proteção da concorrência: comentários à lei antitruste*, Rio de Janeiro, Forense, 1998; Paula Forgioni, *Os*

en materia procesal serán por lo tanto muy útiles para una evolución deseable del Mercosur a este respecto.

En materia de energía, la cooperación debe realizarse por medio de diversas acciones, principalmente la transferencia de tecnología, los programas de formación técnica y un diálogo sobre la política energética (artículo 13 § 2.º). Al final del año 1998, el Mercosur fue electo como “prioridad geográfica” del programa Synergy, un programa plurianual que busca promover la cooperación internacional en el sector de energía.¹¹⁶¹

Los transportes son tratados por el acuerdo, en el sentido de que no deben constituir un obstáculo para la expansión recíproca del comercio (artículo 14 § 3.º). Los intercambios de información sobre las políticas de transportes, al lado de los programas de formación destinados a los operadores, constituyen las modalidades prioritarias de ayuda mutua (artículo 14 § 2.º).

El acuerdo pretende un vasto mecanismo de cooperación científica y tecnológica. Éste comporta proyectos comunes de investigación, intercambio de profesionales y encuentros científicos. Además, prevé la divulgación de los resultados y el desarrollo de los lazos entre los sectores público y privado (artículo 15 § 2.º). Dicha cooperación es organizada a través de un programa plurianual (artículo 15 § 4.º) y promueve la intervención de los establecimientos de enseñanza superior de

Fundamentos do antitruste, San Pablo, Editora Revista dos Tribunais, 1998; Gesner Oliveira, “Defesa da livre concorrência no Brasil: tendências recentes e desafios à frente”, en *Boletim Latino-americano de Concorrência*, n.º 6, mayo 1999, pp. 03-09; “Aspects of Competition Policy in Mercosul”, en *Boletim Latino-americano de Concorrência*, n.º 11, diciembre de 2000, pp. 37-41; Maria Viviana Quevedo, “Reformas a la legislación de defensa de la competencia argentina. Ley 25.156”, en *Boletim Latino-americano de Concorrência*, n.º 9, febrero de 2000, pp. 8-17; Nuno Ruiz, “El derecho y la política de competencia comparados en la Comunidad Europea, el Mercosur y Chile”, en *Boletim Latino-americano de Concorrência*, n.º 7, julio de 1999, pp. 125-169; Calixto Salomão Filho, *Direito Concorrencial: as estruturas*, San Pablo, Malheiros, 1998; Paulo Antônio da Silveira, *Defesa da concorrência no Mercosul: acordos entre empresas, abuso de posição dominante e concentrações*, San Pablo, LTr, 1998; Walter Stuber y Lionel Nobre, “A atual atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) no Brasil”, en *Temas de Derecho Industrial y de la Competencia*, n.º 4, julio-diciembre de 1999, pp. 195-210.

¹¹⁶¹ Décision du Conseil du 14 décembre 1998 arrétant un programme pluriannuel visant à promouvoir la coopération internationale dans le secteur de l’énergie pour la période 1998-2002 (1999/23/CE), en *JOCE*, L 007, 13 de enero de 1999, p. 23. Este programa apunta a ayudar a los terceros países a elaborar, formular y ejecutar la política energética, así como promover la cooperación industrial entre la CE y los terceros países en el sector de energía (art. 1º). Contribuye, también, en particular para el financiamiento, a través de ayudas no reembolsables (art. 4º), de acciones relativas a la consultoría y a la formación en materia de política energética, al análisis y la previsión en esta materia, el refuerzo del diálogo y el intercambio de informaciones principalmente por medio de la organización de conferencias y seminarios, del apoyo a la cooperación regional transfronteriza, y la mejora del marco de cooperación industrial energética (art. 3º).

ambas partes, de los centros de investigación y de los sectores productivos (15 § 3.º).¹¹⁶²

En el campo de las telecomunicaciones y las tecnologías de información, las partes pretenden facilitar la instauración de un diálogo sobre la sociedad de la información, divulgar nuevas tecnologías e incentivar proyectos conjuntos de investigación (artículo 16).

Finalmente, una cooperación en materia de protección al medio ambiente debe comprender principalmente un intercambio de informaciones y de experiencias sobre las reglamentaciones y normas, aliado a la asistencia técnica y a la ejecución de proyectos comunes de investigación (artículo 17).

C. LAS OTRAS ÁREAS DE COOPERACIÓN

La cooperación interinstitucional, que existe desde 1992 entre la CE y el Mercosur, es asegurada por el acuerdo (artículo 19). Ella no puede ser disociada de las disposiciones sobre estímulo a la integración, cuyos medios serán examinados en función de las demandas específicas del Mercosur (artículo 18). De este modo, las iniciativas de formación y de educación, en materia de integración regional, debe extenderse a la juventud, a la preparación profesional, así como a la cooperación interuniversitaria y entre empresas (artículo 20). Hasta el momento, esta cooperación se desarrolló más en el plano del perfeccionamiento de las instituciones del Mercosur. Se consagraron proyectos a la Secretaría Administrativa del Mercosur,¹¹⁶³ a la

¹¹⁶² Esta disposición se inserta evidentemente en el marco más amplio de la política comunitaria de la investigación y de la tecnología. Véase principalmente Comisión Europea, Communication au Conseil et au Parlement européen. La recherche scientifique et technologique: un élément stratégique pour la coopération de l'UE avec les PVD, COM (97) 174, y la resolución del Parlamento europeo sobre esta comunicación (A4-0089/99), en *JOCE*, C 175, 21 de junio de 1999, p. 35; y también, Elina Devoué, "L'Europe et la régionalisation des PVD: le cas de la coopération régionale en recherche-développement", en *RMUE*, n.º 371, setiembre-octubre. 1993, pp. 718-728.

¹¹⁶³ El apoyo a la Secretaría Administrativa del Mercosur se desarrolló en dos etapas. En la primera, la Comunidad invirtió un monto de 900.000 euros y el proyecto fue finalizado con éxito, según la Comisión. En la segunda etapa de este proyecto, una Convención de financiamiento fue firmada entre las partes el 8 de marzo de 2000, para una duración de tres años. Actualmente los servicios de la Comisión preparan diferentes pedidos de ofertas para desarrollar la asistencia técnica del proyecto. El presupuesto es de 900.000 euros. Sus objetivos son contribuir al dinamismo y la eficiencia de los trabajos de la Secretaría y a la buena ejecución de las tareas que el Protocolo de Ouro Preto confió a este órgano administrativo; véase <europa.eu.int>.

Comisión Parlamentaria Conjunta,¹¹⁶⁴ al Grupo Mercado Común y al Foro Consultivo Económico y Social.¹¹⁶⁵

Varias acciones de cooperación destinadas a la formación de equipos para la integración fueron igualmente ejecutadas en el ámbito del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), creado en conjunto con la Unión Europea y el Grupo de Río. El CEFIR tiene por objetivo promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre Europa y América Latina en cuanto a la formulación, la gestión y la ejecución de las políticas públicas relativas a la integración regional. Este órgano es financiado por la Unión Europea mediante el aporte de los Estados miembros del Grupo de Río y, en particular, de Uruguay, ya que tiene sede en Montevideo.¹¹⁶⁶

En el área de la comunicación, de la información y de la cultura, las partes enfatizan el fortalecimiento de sus lazos culturales y la necesidad de facilitar la comprensión de sus procesos de integración por los ciudadanos (artículo 21 § 1.º). Se contemplaron encuentros entre los medios de comunicación y actividades culturales (artículo 21 § 2.º). Algunos consideran que estas disposiciones podrían servir de estructura para futuros acuerdos, previendo la promoción de las respectivas producciones cinematográficas, televisivas y musicales, así como una especie de “arancel externo común” o de límites a la importación de productos provenientes de los países no participantes del acuerdo. También se propusieron programas de lucha conjunta contra las violaciones de los derechos de autor y la creación de una *universidad eurolatinoamericana*.¹¹⁶⁷ La aproximación interregional es, de cualquier manera, muy frágil en el plano de las actividades culturales, lo que se puede explicar por un cierto déficit en la materia dentro de la propia Comunidad.¹¹⁶⁸

¹¹⁶⁴ Un proyecto de apoyo a la Comisión prevé el presupuesto de 917.175 euros, a fin de prestar asistencia técnica a ese órgano, para su consolidación en la estructura institucional del Mercosur.

¹¹⁶⁵ El proyecto “Dimension social et du travail au Mercosur” tendrá un presupuesto de 950.000 euros, dirigidos al Grupo Mercado Común, a través del subgrupo de trabajo n.º 10 (“Asuntos sociales”) y del FCES. El objetivo es la asistencia técnica, con vistas a la consolidación de la armonización legislativa de las normas sociales en los países del Mercosur, y a apoyar la consolidación del FCES (ibidem).

¹¹⁶⁶ Véase, por ejemplo, CEFIR, *Integración regional: la formación superior y la formación continua*, Montevideo, mimeo, 14-17 abril 1997. Véase también <www.cefir.org.uy>.

¹¹⁶⁷ Bernardino Ossio, “La dimensión cultural de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: especial referencia al Mercosur”, en *Integración eurolatinoamericana*, o. cit., pp. 621-637.

¹¹⁶⁸ Ésta es la opinión de Miguel Rojas Mix, para quien las relaciones entre los Estados de la Unión, así como las existentes entre la Unión y otros bloques, se limitan a los aspectos comercial, económico y político. Ante la ausencia de un proyecto cultural en el seno de Europa, los políticos responsables esperan que el medio

Además, consultas y una mejor coordinación entre las partes deben garantizar la cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas (artículo 22).¹¹⁶⁹

Finalmente, el artículo 23 del acuerdo trae una *cláusula evolutiva*.¹¹⁷⁰ Ésta permite a cada una de las partes formular propuestas con el objetivo de ampliar el campo de cooperación mutua. El acuerdo-marco de cooperación interregional entre la CE y el Mercosur constituye por lo tanto una etapa determinante en el fortalecimiento de las relaciones entre ambos bloques.

La Unión Europea y el Mercosur, desde la creación de este último, mantuvieron relaciones decisivas, que culminaron en la conclusión del primer acuerdo de cooperación entre las dos uniones aduaneras. Sin la ayuda de la Unión Europea, el Mercosur difícilmente habría consolidado sus instituciones. Aunque su desempeño pueda ser considerado insatisfactorio, especialmente en lo que se refiere a la unión aduanera, el auxilio de Europa fue fundamental para lo poco que se logró. Efectivamente, la Unión Europea financió, a través de los programas mencionados, una parte significativa de los gastos de la estructura institucional del Mercosur y de la formación de su personal. Así, el Acuerdo de Madrid no alteró en nada el desequilibrio original entre la Comunidad y el Mercosur. A pesar de la redacción del acuerdo, que sugiere una reciprocidad constante, éste es nítidamente una convención entre un donante y el beneficiario de la ayuda. Es tan solo en la perspectiva de la asociación y en el diálogo político sugerido por el acuerdo que se encuentra la oportunidad de avanzar hacia una verdadera integración.

Después del nacimiento del Mercosur y en parte gracias a él, el lugar de América Latina en las relaciones exteriores de la Comunidad, de marginal pasó a ser secundario. Más que de fortalecimiento de las relaciones entre la Unión y América Latina, el Mercosur fue uno de los elementos determinantes del “cambio de filosofía”

cultural responda de forma espontánea a los estímulos de integración. Véase “La cultura en las relaciones entre la UE y América Latina y la especificidad de Iberoamérica”, en *Integración eurolatinoamericana*, o. cit., pp. 751-770 (753-754).

¹¹⁶⁹ El acuerdo de Florencia prevé un ámbito aún más amplio de cooperación relativa al desarrollo social (art. 23), en particular programas de creación de empleos y de gestión de servicios sociales; la administración pública y la integración regional (art. 24), destinada principalmente a la adaptación de los sistemas administrativos para la apertura de los intercambios; la protección del consumidor (art. 29); la pesca marítima (art. 30) y la cooperación triangular, o sea, entre las partes y los terceros países en las áreas y sectores de interés común (art. 31).

¹¹⁷⁰ Ídem en el acuerdo de Florencia, en el artículo 40.

de esas relaciones. Se trata de abandonar progresivamente el carácter de asistencia y dedicarse cada vez más “a la modernización de los sistemas productivos y a la profundización del desarrollo social”.¹¹⁷¹ Ello no se hará fácilmente en estos países dependientes, sumisos a un ambiente internacional cada vez más competitivo. Según el embajador Marcos Azambuja, América Latina sufre de una *ciclotimia*¹¹⁷² peligrosa que podría contaminar el Mercosur: “entusiasmos extraordinarios son seguidos de faltas de entusiasmo igualmente extraordinarias”.¹¹⁷³ Sin embargo, el futuro de esta cooperación padece no solamente dilemas internos en el bloque sudamericano, sino también divergencias de posición dentro del bloque europeo.

¹¹⁷¹ Manuel Marín, “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: pasado, presente y futuro”, o. cit., p. 793.

¹¹⁷² “Patrón de personalidad caracterizado por períodos de excitación, euforia o hiperactividad, que alternan con otros de depresión, tristeza o inactividad, y que, normalmente, no configura rasgos psicóticos”, *Dicionário Houaiss da Língua portuguesa*, o. cit., p. 714.

¹¹⁷³ “Mercosur y CEE: cooperación entre regiones”, en *Mercosur y Comunidad Europea*, o. cit., pp. 195-203 (201). Cuando habla de una especie de “desinterés activo”, el embajador tal vez se refiera a la extraordinaria fuerza de la inercia; véase sobre todo Jean Baudrillard: “es justamente esta indiferencia que exigiría un análisis en su brutalidad positiva” (*A l'ombre des majorités silencieuses ou la fin du social*, París, Sens Et Tonka, 1997, p. 17).

II.

EUROPA, UN ALIADO DECISIVO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MERCOSUR

Según Celso Lafer, las construcciones *grocianas* como la Unión Europea y el Mercosur no esconden un malestar en el mundo *hobbesiano-maquiavélico*.¹¹⁷⁴ Ello significa que la Unión Europea y el Mercosur son instituciones que comprenden la realidad internacional a partir del derecho y de la diplomacia, de los valores comunes y de la democracia, inspiradas en las raíces del derecho internacional, lanzadas por Grocio. Pero el mundo sería un espacio de conflicto en donde las asimetrías de poder, el déficit gubernamental que acentúa las disparidades Norte-Sur, las actitudes unilaterales gubernamentales y no gubernamentales serían inspiradas al mismo tiempo en el pragmatismo de Maquiavelo y en el estado de naturaleza descrito por Hobbes. La elección del título anterior ilustra esa ilusión fundadora: los dos socios desearían otra globalización y no la de las empresas transnacionales y de los mercados financieros, soñarían con un escenario multipolar de las relaciones internacionales basadas en valores comunes.¹¹⁷⁵ La visión de la América unida, por un lado, y de la

¹¹⁷⁴ Celso Lafer, "O cenário mundial e o relacionamento União Europeia-Mercosul", en *Política Externa*, vol. 9, n.º 1, junio-julio 2000, pp. 88-91 (91).

¹¹⁷⁵ "El diálogo entre Europa y las entidades regionales refleja un deseo común que es el de promover un sistema internacional fundado en los principios del multilateralismo, regido por reglas de aplicación universal elaboradas en común y mecanismos de vigilancia y de arbitraje multilaterales. El comportamiento de Europa traduce por lo tanto un verdadero compromiso en favor de la globalización organizada en el sentido del derecho y de la justicia. [...] El proyecto de globalización defendido por la Unión Europea es por lo tanto concurrente con el de los Estados Unidos" (Alain Barrau, *Des alliances pour une mondialisation maîtrisée*, Asamblea Nacional, informe n.º 3211, 28 de junio de 2001, pp. 9-10).

Europa ampliada, por otro, representa un escenario catastrófico para aquellos que creen en relaciones que van más allá del simple libre comercio. Pero la prioridad concedida, de ambos lados, a intereses inmediatos y sectoriales en detrimento de una visión estratégica, combinada con las posiciones aventureras de algunos gobernantes, caracteriza la historia reciente de estas relaciones y acaba por cuestionar este punto de partida.

En contrapartida, el análisis de la aproximación entre la Unión y el Mercosur no deja dudas en cuanto a la repercusión de esa asociación en la evolución del bloque del Sur. En lugar de buscar reforzar su integración, a fin de beneficiarse de las ofertas de Estados Unidos y Europa, en esta casi bipolaridad contemporánea, el Mercosur tiende a despedazarse. Sería preferible para el Mercosur no tener que optar entre el ALCA y la Unión, sino poder mantener las dos opciones abiertas, a fin de alcanzar el equilibrio y el dinamismo que las relaciones triangulares pueden ofrecer.¹¹⁷⁶ El proyecto de integración regional buscaba precisamente mejorar la inserción internacional de sus Estados miembros. Pero los fundadores del bloque no están de acuerdo en el modelo inserción que conviene adoptar, y no se dotaron de los medios adecuados para promover de forma durable tal inserción.

De este modo, el Mercosur se lanza en diferentes estructuras de negociación sin ninguna certeza, perturbado por la probable disolución frente al ALCA, ultrajado por el proteccionismo de la Unión Europea respecto a sus mercados agrícolas y desestabilizado por la complejidad de las negociaciones en la OMC y por la ambigüedad de los nuevos temas comerciales de negociación. Sólo la perspectiva de una asociación con la Unión Europea parece ofrecer una seguridad, la de existir, ya que la integración regional constituye una condición indispensable y el punto central del movimiento europeo rumbo a los países de la Cuenca del Plata.

¹¹⁷⁶ IRELA, "Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de EE. UU.", en *Informe Especial de IRELA*, 1.º noviembre 1999, p. 21.

Por lo tanto, el futuro de las relaciones entre la Unión y el Mercosur depende actualmente, por un lado, de la respuesta que el Mercosur dará a los dilemas internos con los cuales se enfrenta, definiendo su papel en el subcontinente americano (capítulo 2), y, por otro lado, de las soluciones encontradas por la Unión frente a las divergencias de opinión que ella presenta internamente en relación con esta asociación interregional (capítulo 1).

1.

El Lanzamiento de la Asociación

Importantes, pero muy complicadas.¹¹⁷⁷ Esa es la percepción general, compartida por Europa y por el Mercosur, acerca de sus negociaciones destinadas a constituir una asociación interregional, en un proceso muy conflictivo desde su lanzamiento.

En realidad, la asociación con la UE presenta gran interés para los países del Mercosur, siempre que la liberalización no sea de “única mano”. Los mercados agrícolas europeos deben necesariamente abrirse a las exportaciones sureñas. Por su parte, la Unión no puede, desde un punto de vista estratégico, quedarse al margen del proceso de integración latinoamericana,¹¹⁷⁸ ni siquiera del proceso de integración americana, pues los países del Mercosur toman asiento también en las negociaciones de la zona de libre comercio que se extiende desde Alaska hasta la Patagonia —la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)—.¹¹⁷⁹ Tal inercia de Europa

¹¹⁷⁷ Chris Patten [comisario europeo de Relaciones Exteriores], “EU-Latin America Relations - Mercosur is vital for Europe, but negotiations are complicated”, 19 de enero de 2000, disponible en <www.europa.eu.int>.

¹¹⁷⁸ La idea de una cooperación más *inevitable* que *deseada* está presente en la visión europea de las relaciones interregionales. El panorama de las relaciones internacionales de Francia, dibujado por Jacques Morizet, ofrece una perfecta ilustración del asunto: “el futuro modelo francés, cualquiera que sea la prioridad europea, deberá, final y fundamentalmente, tener en cuenta la vocación mundial de Francia. Conocemos los componentes: las responsabilidades de Francia en el Mediterráneo y en África, el mantenimiento de una cooperación intensa con los países francófonos, la necesidad de establecer relaciones estrechas con Rusia y los países de Europa Central y Oriental que tradicionalmente fueron nuestros aliados, la *imposibilidad de no interesarse por los polos industriales actuales y futuros de Asia y de América Latina*” [sin cursiva en el original] (“La France et la négociation internationale”, en *L'internationalité dans les institutions et le droit. Mélanges Alain Plantey*, París, Pedone, 1995, pp. 145-159 [159]).

¹¹⁷⁹ Proyecto lanzado por los Estados Unidos en la Cúpula de Miami, en 1994.

debilitaría su posición comercial y política privilegiada en la región, pero también es verdad que el costo a soportar para mantenerla no sería despreciable.

Así, la agricultura europea sería claramente el sector más perjudicado por los acuerdos. Sin embargo, no todos los productos serían afectados de la misma manera: el impacto depende del potencial de exportación del Mercosur y de las barreras comerciales instaladas por Europa.¹¹⁸⁰ Tres grupos de productos pueden ser claramente identificados en función de su sensibilidad. Las principales fuentes de tensión son el trigo duro, la carne bovina y el azúcar. Los productos que ocupan una posición intermedia son las frutas frescas y transformadas, el pollo, el tabaco, el maíz, el queso, la manteca y la pesca. Finalmente, la categoría de productos menos sensibles está compuesta por la cebada, el cerdo, el vino, los huevos y las hortalizas frescas.

Pero los países europeos no son todos alcanzados por la asociación de la misma forma. Ellos pueden ser clasificados en cuatro grupos: los más afectados (Irlanda y Luxemburgo); los más o menos afectados (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Reino Unido y Suecia); los moderadamente afectados (Dinamarca, Finlandia, Italia); y los poco afectados (España, Grecia, Países Bajos y Portugal). Así, la agricultura europea no podría asimilar la creación de una zona de libre comercio con el Mercosur sin que la política agrícola común (PAC) fuera seriamente reformulada.¹¹⁸¹ Sin embargo, si en el ámbito de las negociaciones de la OMC la Unión aceptase reformular globalmente la PAC, ese impacto sería mucho menos grave.

Los socios desencadenaron, por lo tanto, el proceso de implementación del acuerdo de Madrid (sección 1), a pesar de no traer respuestas suficientes a los dilemas de la asociación, que aún subsisten en las negociaciones en curso (sección 2).

¹¹⁸⁰ Datos extraídos del Grupo Asistencia Técnica de Cooperación Internacional, *El Proceso de Asociación Interregional de la UE con el Mercosur y Chile y su Impacto en el Sector Agroalimentario de la UE*, AGRI 131 AXX, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, Luxemburgo, Parlamento Europeo, mayo de 2000.

¹¹⁸¹ La cuestión se presenta de otra manera en las relaciones con Chile, país con el cual el problema agrícola no se colocaría con la misma intensidad. Según Chris Patten, no habría razón para que las negociaciones fuesen “frenadas artificialmente”, UE/ Mercosur/Chile, en *Europe*, n.º 7833, Bruselas, 31 de octubre de 2000. En realidad, el objetivo de la Unión era, al inicio, buscar paralelamente las negociaciones CE-Mercosur y CE-Chile para eventualmente conseguir fundir los acuerdos, en caso de adhesión de Chile al Mercosur.

SECCIÓN 1

La Implementación del Acuerdo de Madrid

Luego de la conclusión del acuerdo-marco de cooperación UE-Mercosur, el principal objetivo de las relaciones interregionales fue el inicio de las negociaciones sobre la liberalización mutua de los intercambios. La Comisión no dispone de un verdadero mandato que permita establecer negociaciones comerciales relativas a los productos sensibles, que constituyen verdaderamente el núcleo de las negociaciones. Se extrae del Acuerdo de Madrid que la Comisión fue la encargada de “preparar el terreno” para una futura liberalización, lo que evoca antes que nada la búsqueda del conocimiento mutuo, a la espera de condiciones políticas más favorables para avanzar, en particular en lo que respecta a la evolución global de las negociaciones en materia agrícola en el plano multilateral.

De este modo, un gran evento que reúna los altos representantes de ambas regiones es imaginado como el punto de partida de las verdaderas negociaciones de la asociación (§ 2.º). Los países de Europa, sin embargo, no esconden sus titubeos en cuanto al contenido de esas relaciones interregionales (§ 1.º).

§ 1.º Los titubeos de Europa

Los primeros encuentros entre las partes ya señalan la complejidad de las negociaciones que se anuncian (I), tornándose cada vez mas graves las dificultades a lo largo de la preparación de la Cúpula de Río de Janeiro (II).

I. El difícil comienzo de las negociaciones

A medida que el establecimiento del marco institucional del Acuerdo de Madrid da lugar a intensos intercambios de información (A), los socios toman conciencia del antagonismo profundo que existe entre la futura asociación y la política agrícola común (B).

A. PROFUNDIZANDO EL CONOCIMIENTO MUTUO

Preparar el terreno para la asociación significa, antes que nada, conocer los desafíos de las negociaciones futuras. Así, en la segunda reunión de la subcomisión comercial creada por el acuerdo, en mayo de 1997 en Bruselas, se formaron tres grupos de trabajo (relativos a los bienes, a los servicios y a las normas y disciplinas comerciales), a fin de ofrecer una “fotografía” de los intercambios y de las prácticas comerciales en los sectores de la competencia, de los derechos *antidumping*, de las normas veterinarias y fitosanitarias, de las reglas de origen y de los sistemas de licencia de importación.¹¹⁸² Pero los sectores sensibles no fueron contemplados.

En esta ocasión la Comisión estimó que, obteniendo una decisión política de la Comunidad, las negociaciones para la liberalización podrían abrirse a fines de 1998 o inicios de 1999, y extenderse hasta el año 2003. En ese caso, la liberalización comenzaría efectivamente en el 2005, simultáneamente con la reforma de la política agrícola común, con el nuevo ciclo de negociaciones de la OMC o con la ampliación de la Unión.¹¹⁸³

Fue en aquella época que se dio a conocer el primer estudio brasilero relativo al impacto de las relaciones exteriores del Mercosur se dio a conocer. Llevado a cabo por una de las más prestigiosas instituciones de investigación de Brasil, presenta conclusiones decididamente favorables a la alianza con Europa.¹¹⁸⁴ Las simulaciones del nivel de crecimiento del PBI brasilero y argentino en caso de adhesión al ALCA revelan perspectivas decepcionantes: 1,93% y 0,67% respectivamente. Por el contrario, la asociación con la Unión Europea podría traer un crecimiento del 4,91% para Brasil y del 6,7% para Argentina.¹¹⁸⁵

¹¹⁸² UE/Mercosur, *Europe*, n.º 6964, Bruselas, 29 de mayo de 1997, p. 9.

¹¹⁸³ En esta época, el Uruguay sustentaba la posición contraria, a fin de no atomizar la liberalización de los intercambios a nivel mundial, proponiendo que las negociaciones UE-Mercosur terminasen antes del nuevo ciclo de negociaciones de la OMC. Brasil es reticente en este punto.

¹¹⁸⁴ Este estudio fue objeto de una cobertura importante en Brasil, principalmente por la prensa escrita. Véase, por ejemplo, *Gazeta Mercantil*: “País lucra mais com a UE do que com Alca”, San Pablo, 2-3-4 de mayo de 1997.

¹¹⁸⁵ Antônio Pessoa Brandão, Lia Valls Pereira y Mauro de Rezende Lopes, *Análise comparativa dos ganhos da integração: ALCA e União Européia*, relatório de estudos, mimeo, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, junio de 1997. Véase también Antônio Pessoa Brandão y Lia Valls Pereira (orgs.), *Mercosul. Perspectivas da integração*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998, 3.ª ed.

Sin embargo, estos cálculos reposan en la hipótesis de la liberalización del mercado agrícola. Por otro lado, advierten que el Mercosur no está preparado para penetrar en los mercados norteamericanos y no lo estará en los próximos cinco o diez años. En contrapartida, las mercaderías provenientes de los Estados Unidos invadirían los mercados del Sur.¹¹⁸⁶ Brasil es, por lo tanto, el país que ofrece las más acérrimas resistencias a las negociaciones con los Estados Unidos. Acepta participar del ALCA, pero exige la reciprocidad en la apertura de los mercados, particularmente en lo que respecta a los productos agrícolas.

Ante la ausencia de autorización del Congreso para negociar el ALCA de modo más dinámico, el gobierno norteamericano apuesta a la desunión del Mercosur, para obstaculizar el avance de las negociaciones con Europa y ejercer presión sobre Brasil en las negociaciones del ALCA. En ocasión de la visita oficial a América del Sur del presidente norteamericano, en la época William Clinton, éste consideró a la Argentina como “la aliada más confiable de los Estados Unidos”.¹¹⁸⁷ Las divergencias entre Brasil y Argentina serían fuentes de dificultades recurrentes durante todas las negociaciones internas y externas.

Europa, a su vez, consideró sus expectativas en cuanto a la Cúpula de la Unión Europea-América Latina,¹¹⁸⁸ prevista en principio para el segundo semestre

¹¹⁸⁶ En el sector de la informática, por ejemplo, un estudio llevado a cabo por la empresa Price Waterhouse, en 1997, indicaba que 68% del *software* en uso en Brasil eran copias piratas y que la producción latinoamericana cubría apenas de 6 a 8% del mercado, lo que se traduciría, en caso de liberalización del sector, por importaciones de productos de informática de los Estados Unidos estimados en billones de dólares. Véase “País nada ganha com Alca, diz indústria”, en *Folha de São Paulo*, 18 de mayo de 1997.

¹¹⁸⁷ Christine Legrand, “L’Argentine, le principal allié de Washington en Amérique du Sud”, en *Le Monde*, 18 de octubre de 1997. En esta época, Charlene Barshefsky, responsable por la política comercial americana, definió al Mercosur como una “asociación de absolutamente nada”, lo que no pasó desapercibido a Francia; véanse part. Ricardo Seitenfus, “Washington manoeuvre contre le Mercosur”, en *Le Monde diplomatique*, febrero 1998; Jean-Jacques Sevilla, “Bill Clinton s’incline devant la priorité donnée par le Brésil au Mercosur”, en *Le Monde*, 16 de octubre de 1997; y François Schlosser, “Clinton en guerre contre le Mercosur”, en *Le Nouvel Observateur*, 02-08 de octubre de 1997. En el Sur, véase principalmente Clóvis Rossi, “Pressão argentina ameaça Brasil na ALCA”, en *Folha de São Paulo*, 16 de marzo de 1998.

¹¹⁸⁸ El presidente francés Jacques Chirac reivindica la idea de la cumbre, que habría sido lanzada el 12 de marzo de 1997 en un discurso ante del Congreso Nacional brasilero, según entrevista concedida a Reali Junior, en *O Estado de São Paulo*, el 27 de junio de 1999. Según los franceses, esta idea se tornaría enseguida una iniciativa francoespañola. Sin embargo, España deja entender que ella habría surgido en una reunión del presidente Chirac con el presidente español José María Aznar, a fines de 1996. Véase principalmente “Chirac y Aznar, los padrinos”, en *El País*, Montevideo, 25 de junio de 1999. El proyecto consistía inicialmente en reunir a las autoridades de la Unión y del Mercosur. Después incorporó todos los países de América Latina y el Caribe, lo que fue muy criticado por haber tornado la preparación del encuentro más compleja. Félix Peña, por ejemplo, consideró que esta ampliación disminuyó la “utilidad” de la cúpula, porque América Latina es una

de 1998¹¹⁸⁹ y que debería constituir el verdadero punto de partida de las negociaciones de liberalización.¹¹⁹⁰ Para ambas regiones, se trataba de consolidar los intereses económicos mutuos en una base política. Europa estaría a su vez, a punto de atender particularmente a América Latina, e indicó para ello que no esperaba concentrarse en sus logros internos, tales como la ampliación o la implantación de la moneda única. La Unión concedía también una importancia a las afinidades culturales entre las regiones. De este modo, ella pretendía afirmar que las relaciones con América Latina eran singulares, comparadas con las que ambas partes mantenían con el resto del mundo. Ello formaba parte de una estrategia mayor, que buscaba frenar la erosión de la influencia europea en América Latina y la expansión de la cultura de los Estados Unidos.¹¹⁹¹

Para ello Francia y España lanzaron, a fines de 1997, un memorando con una propuesta de orden del día considerada ambiciosa, pautada en tres objetivos.¹¹⁹² El primero consiste en relanzar en el más alto nivel un diálogo político más estructurado y más robusto entre la Unión, América Latina y el Caribe. Se trata de hacer una síntesis entre las estructuras de diálogo existentes: Grupo de Río, Proceso de San José, Comunidad Andina, acuerdos con el Mercosur, Chile y México, así como el *Cariforum*.¹¹⁹³

Este diálogo de nivel más elevado se volcaría sobre temas como la consolidación de la democracia y el refuerzo del Estado de derecho —con un punto preciso sobre la lucha contra las amenazas a la estabilidad democrática: narcotráfico, crimen organizado, terrorismo, tráfico de armas, protección a refugiados—, la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la

región de grandes desigualdades (“Divisão dos latinos marca cúpula do Rio”, en *Gazeta Mercantil latino-americana*, de 28 de junio a 4 de julio de 1999).

¹¹⁸⁹ En junio de 1997, Austria pidió a la Comisión no asumir esta tarea durante su primera presidencia de la Unión Europea, y la cúpula fue postergada para el primer semestre de 1999, bajo la presidencia alemana (UE/Amérique latine, *Europe*, n.º 6986, Bruselas, 2 de junio de 1997).

¹¹⁹⁰ Véase, por ejemplo, “Latin America and Europe. Slowly, slowly” [“The real haggling will probably start after a grand Latin American-EU summit in 1999”], en *The Economist*, 6 de diciembre de 1997.

¹¹⁹¹ IRELA, ¿Un desafío al triángulo atlántico? Contexto y agenda de una cumbre Unión Europea-América Latina, informe, INF 97/2-CUM, 12 de mayo de 1997.

¹¹⁹² Mémorandum franco-espagnol sur l’ordre du jour du Sommet UE/Amérique latine Caraïbes, de 9 de diciembre de 1997, disponible en <www.diplomatie.fr/actual/evenements/rio/rio4.htm>.

¹¹⁹³ Se trata de una estructura de diálogo, creada en 1992, entre la Unión Europea y la Comunidad y Mercado Común del Caribe, CARICOM (Tratado de Chaguaramas, 1973).

consolidación de los procesos de integración regional, el desarrollo durable, las cuestiones de seguridad y la reforma de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, el memorando se refiere a una asociación estratégica, en el área cultural y humana, y prevé varias iniciativas de auxilio.

El tercer objetivo es reforzar la dinámica de los intercambios económicos y comerciales entre la Unión Europea y América Latina. Bajo esta rúbrica se concentran las propuestas más concretas de Francia y España.

Varios elementos contextuales fundan estas propuestas, tales como la presentación de América Latina como un “laboratorio” del regionalismo económico, el fuerte potencial de crecimiento de la región, el papel activo de los países de América Latina en la OMC, la importancia de los intercambios comerciales y de las inversiones europeas en la región, la negociación del ALCA, el objetivo de realizar una asociación “que tenga en cuenta la fragilidad de algunos productos y en conformidad con la OMC” y la necesidad de un nuevo diálogo sobre el desarrollo, considerando los *dossiers* de la política comercial común. El par franco-español recuerda también el contexto en el cual se dio la Cúpula, o sea, la discusión sobre la profundización de la reforma de la PAC y el retorno a corto plazo de las negociaciones de la OMC.

Francia y España proponen entonces, en el plano bilateral, la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los intercambios comerciales y a la creación de un clima propicio para las inversiones. Las medidas particulares en esta área serían la promoción de un diálogo entre empresarios, los acuerdos de reconocimiento mutuo de las normas, la cooperación en materia aduanera y las reuniones de ministros del área económica. En el plano multilateral, ambos países proponen trabajar conforme al fortalecimiento de la OMC, mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual y ponerse de acuerdo en las negociaciones multilaterales sobre inversiones. Consecuentemente, desde la adopción de los acuerdos de tercera generación se trata de temas clásicos de las relaciones interregionales. En principio no había ninguna razón para que esta Cúpula no despertase el entusiasmo de los Estados latinoamericanos. En realidad, los países del Mercosur esperaron especialmente el anuncio del inicio de las negociaciones de asociación a través de un mandato preciso otorgado a la Comisión.

En abril de 1998, la “fotografía” de las relaciones entre el Mercosur y la Unión se tornó pública,¹¹⁹⁴ gracias al esfuerzo de los grupos de trabajo formados en Bruselas un año antes, en el ámbito de la subcomisión comercial creada por el acuerdo de Madrid.¹¹⁹⁵ Este estudio está acompañado de un documento de análisis de las técnicas elaboradas por la Comisión que efectúa el balance de las ventajas y de los inconvenientes de una eventual asociación con el Mercosur.¹¹⁹⁶ El impacto de tal acuerdo se verifica en varias áreas. Primero, en el campo político, el estudio muestra nuevas oportunidades que la asociación UE-Mercosur podría ofrecer en un mundo multipolar, en el cual un cierto número de poderes emergentes puede ser identificado. Esta aproximación podría principalmente tornarse un ejemplo para el desarrollo de las relaciones futuras entre el Norte y el Sur.

En segundo lugar, referente al tema de los efectos económicos de una eventual asociación, este estudio considera que las economías de ambas regiones son más complementarias que competidoras entre sí. El impacto sería, de este modo, positivo tanto para Europa como para el Mercosur, con el aumento de ingresos considerados, respectivamente en 6,2 y 5,1 billones de dólares. El euro también podría haber incrementado su papel internacional gracias a las transacciones comerciales efectuadas en moneda europea. El estudio prevé igualmente un impacto económico en términos de aumento de la competitividad europea,¹¹⁹⁷ ya que está en competencia directa con el resto del mundo en los mercados de América del Sur. Finalmente, en cuanto a la política agrícola común, concluye que una zona de libre comercio no tendría un mayor impacto sobre la PAC, siempre que la Comisión pueda garantizar, durante las negociaciones, que la fragilidad de algunos productos sea tenido en cuenta.

¹¹⁹⁴ Comisión Europea, Joint Photography of Trade Relations between the European Community and Mercosur, 27 abril 1998, *mimeo*.

¹¹⁹⁵ Algunos días antes, la Comunidad había concluido un acuerdo marco de cooperación con los países de la Comunidad Andina, el cual puede ser considerado como un acuerdo de tercera generación porque prevé una cooperación económica al nivel del sistema de producción de estos países y porque comporta una cláusula evolutiva. Sin embargo, sin un acompañamiento de un diálogo político y económico, y no teniendo como objetivo la asociación, ni siquiera a largo plazo, este acuerdo es claramente más modesto que los firmados con el Mercosur y con Chile. Véase Accord-cadre de coopération entre la Communauté européenne et l'accord de Carthagène et ses pays membres, la République de Bolivie, la République de Colombie, la République de l'Equateur, la République du Pérou et la République du Venezuela, en *JOCE*, L 127, 29 abril de 1998, p. 10.

¹¹⁹⁶ Commission staff working paper concerning the establishment of an inter-regional association between the European Union and Mercosur, 27 de abril de 1998, *mimeo*.

¹¹⁹⁷ [“Offensive economic impact”; *ibidem*, p. 38.

El estudio también responde al argumento según el cual el acuerdo causaría perjuicio a la *pirámide preferencial* de la Comunidad. Una asociación con el Mercosur afectaría efectivamente algunos productos, pero en un número muy modesto y con un papel mínimo en el comercio. Por otra parte, una zona de libre comercio con el Mercosur sería, según este estudio, compatible con las normas de la OMC, ya que el período transición de diez años es aceptado por la organización y sería suficiente para que lo esencial de los intercambios comerciales entre las regiones sufriese una liberalización. Los dos bloques hasta podrían contribuir a la promoción del desarrollo de los intercambios en el plano multilateral. El estudio se decide por la necesidad de preservar el acervo que representan las relaciones especiales que Europa desarrolla con el Mercosur.

Inspirado por este estudio, Manuel Marín, vicepresidente de la Comisión Europea, encargado de esta negociación, sometió a deliberación colegial el 8 de julio de 1998, “directivas de negociación”, procurando desencadenar las negociaciones del acuerdo de asociación con el Mercosur, y un acuerdo de la misma naturaleza con Chile. En esas directivas, el uso del término *zona de libre comercio* está en el origen de una profunda divergencia entre los Estados miembros.

B. EL ANTAGONISMO ENTRE LA ASOCIACIÓN UE-MERCOSUR Y LA PAC

Las presiones del sector agrícola europeo aparecieron rápidamente. El comisario encargado de la agricultura, Franz Fischler, provocó la postergación de la deliberación para el 22 de julio de 1998,¹¹⁹⁸ o sea, el día siguiente al Consejo de los Ministros de Agricultura de la Comunidad, cuyo orden del día comprendía las orientaciones para la negociación de los acuerdos de asociación con el Mercosur y Chile.

El gobierno francés divulgó el 17 de julio una nota dedicada a los eventuales acuerdos de asociación con el Mercosur y Chile y, en particular, sobre las consecuencias en cuanto al futuro de la política agrícola común.¹¹⁹⁹ Por intermedio de esta nota, propone una fórmula alternativa de negociación, que se limitaría a los aspectos no arancelarios de los intercambios comerciales entre ambos bloques. Se trataría entonces

¹¹⁹⁸ UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7259, 9 de julio de 1998, pp. 4-5.

¹¹⁹⁹ UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7265, 17 de julio de 1998, p. 6.

de discutir la adopción, por los países del Mercosur y Chile, de los más altos patrones internacionales en materia de protección a la propiedad intelectual, así como la supresión, por parte de los países del Mercosur, de las discriminaciones nacionales a la importación y de las restricciones a la exportación. Además, sería conveniente debatir sobre el respeto a los principios y medidas editadas por la OMC y por la Organización Mundial de Aduanas en cuanto a las reglas de origen, a la consideración del valor en aduana, a las reglas sanitarias y fitosanitarias, a los procedimientos de control del comercio exterior, a las estadísticas, a la competencia, al acceso a los mercados públicos y a los acuerdos de reconocimiento mutuo de normas técnicas. En otros términos, Francia pide a los países del Mercosur y a Chile que revean las condiciones en que ocurre su integración antes de establecer las negociaciones con los Estados europeos, que prácticamente acabaron con el mercado interno.

Francia propone también un calendario alternativo de negociaciones y reuniones sobre la reforma de la PAC, las negociaciones de la OMC, la implementación de la unión aduanera del Mercosur y el ALCA hasta 2005.

Los argumentos de Francia se concentran en el hecho de que el índice de cobertura del 90% del comercio entre los socios de una zona de libre comercio no podría ser alcanzado sin poner en riesgo la agricultura europea.

El ministro francés de Agricultura y Pesca, Louis Le Pensec, se pronunció en el mismo sentido en el Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad, el 21 de julio de 1998. Señaló la existencia de una contradicción entre la reforma de la PAC y las negociaciones con el Mercosur y Chile. Conducidas según los términos propuestos por la Comisión, estas medidas podrían dejar a la nueva PAC vacía de contenido, aun antes de que fuese aplicada.¹²⁰⁰ El gobierno francés y algunos ministros de agricultura europeos desencadenan entonces una campaña en los medios contra una futura zona de libre comercio UE-Mercosur.¹²⁰¹ Los europeos descubren al

¹²⁰⁰ Ministerio de Agricultura y Pesca, "Intervention Mercosur-Chili", disponible en www.agriculture.gouverfr/actualite/disc220798.htm. El discurso de Le Pensec impresiona: "¿Que sucederá cuando nuestras protecciones arancelarias hubieren desaparecido? ¿Que sucederá con nuestros frágiles compromisos sobre el estudio de las organizaciones comunes de mercado cuando los productos de estos países entren exentos de aranceles en el mercado comunitario? [...] La PAC sólo puede sobrevivir si la protección con relación a nuestros competidores se mantiene". Al final agrega que "Francia continúa profundamente ligada a las relaciones de amistad entre la Unión Europea y los países de la América Latina". Los lazos de amistad entre el Norte y el Sur son de hecho muy particulares.

¹²⁰¹ En la primera página del periódico en París: "La PAC amenazada por acuerdos multilaterales" ["La PAC menacée par des accords multilatéraux"], en *Le Monde*, 22 de julio de 1998, y "Bruselas propone proyecto

mismo tiempo que el Mercosur existe y que una asociación entre Europa y el Mercosur les costaría, según un cálculo del gobierno francés, cerca de 9 millones de ECU en compensaciones para los agricultores europeos.

En el Consejo de Ministros de la Agricultura, una amplia mayoría se alió a la posición francesa.¹²⁰² Una nota fue dirigida al Consejo de Asuntos Generales. Ese documento establece los siguientes interrogantes:

- i) ¿En qué medida los productos agrícolas pueden ser excluidos de un acuerdo de esa naturaleza sin infringir las reglas de la OMC?
- ii) ¿El acuerdo traería reformas más allá de lo imaginado por la Agenda 2000? En caso afirmativo, ¿cuáles serían las consecuencias para la agricultura y para el presupuesto comunitario?
- iii) ¿En qué medida la negociación podría consistir en un prejujuicio de la posición de negociación de la Unión en el próximo ciclo de la OMC?.¹²⁰³

En realidad, el estudio de la Comisión respondía a estas cuestiones, aunque la respuesta no fuese la deseada por algunos Estados. A pesar de todo, la Comisión adoptó, el 22 de julio, dos recomendaciones favorables a la asociación con el Mercosur y Chile.¹²⁰⁴ Estas propuestas deberían constituir el contenido principal

ambiguo de libre comercio con el Mercosur. París se opone a la apertura de los mercados agrícolas” [“Bruxelles propose un projet ambigu de libre-échange avec le Mercosur. Paris s’oppose à l’ouverture des marchés agricoles”], en *Le Monde*, 24 de julio de 1998. En la primera página del periódico en Lisboa: “Grandes riesgos para los productos agrícolas comunitarios. Mayoría de los Quince contra el Mercosur [“Grandes riesgos para os produtos agrícolas comunitários. Maioria dos Quinze contra o Mercosul”], en *O Público*, 18 de julio de 1998. En la primera página del periódico en Madrid: “Los ministros de Agricultura quieren saber el impacto que tendrá el libre comercio con el Mercosur”, en *El País*, 21 de julio de 1998.

¹²⁰² Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Portugal, Grecia y Austria se opondrían firmemente al acuerdo. Italia y Finlandia tendrían una posición neutra. España, Suecia, Dinamarca y el Reino Unido tendrían una posición favorable al acuerdo, aunque hayan pedido estudios de impacto más completos. Véase UE/Mercosur/Chile, *Europe*, n.º 7268, Bruselas, 22 de julio de 1998, p. 7. Las declaraciones del austríaco Franz Fischler durante esta reunión fueron chocantes. Luego de haber afirmado que la protección de la agricultura comunitaria es un derecho inscrito en los tratados, agregó que el potencial agrícola de los países del Mercosur es considerable y “su capacidad de producción agrícola quizás sea aumentada en cualquier momento, si ellos encontraran mercados” (ibídem). Ello hace surgir una distancia sustancial de los objetivos fijados por la política comunitaria de cooperación para el desarrollo y de los principios de ayuda para el desarrollo en el ámbito de la OCDE.

¹²⁰³ Ibídem.

¹²⁰⁴ Pays d’Amérique latine, 1.4.123, *Boletín UE*, 7/8-1998.

de la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno en la Cúpula de Río, prevista para el año siguiente.

II. La preparación de la Cúpula de Río

La Comisión Europea atribuye un contenido claro para la asociación interregional que comprende tanto el libre comercio como la cooperación en múltiples áreas (A). Sin embargo, la discusión de estas propuestas tiende al fracaso, en razón de las oposiciones entre Europa y el Mercosur en cuanto al futuro de estas negociaciones (B).

A. EL PROYECTO DE LA ASOCIACIÓN UE-MERCOSUR DE LA COMISIÓN

En relación con la asociación con el Mercosur, la Comisión invita al Consejo a conferirle un mandato para iniciar las negociaciones.¹²⁰⁵ Ella recuerda que, según el acuerdo de Madrid, las partes deben determinar la oportunidad, el momento y las condiciones de apertura de las negociaciones que conduzcan al establecimiento de la asociación interregional. La Comisión considera que llegó el momento oportuno por cuatro razones: “los agentes económicos europeos encontraron un ambiente extremadamente favorable en los países del Mercosur y piden un refuerzo de las relaciones existentes; el proceso de construcción de una zona de libre comercio de las Américas podría crear situaciones que ofrecerían el riesgo de perjudicar las actividades de los agentes económicos europeos si la CE no obtuviera acceso inmediato a esa zona comercial; la negociación de una zona de libre comercio con el Mercosur exige una apertura rápida de las negociaciones comerciales bilaterales, principalmente si se tienen en cuenta los plazos normales asociados a las negociaciones comerciales bilaterales; las exportaciones de la UE para el Mercosur son particularmente más dinámicas con relación a otras regiones del mundo”.¹²⁰⁶

¹²⁰⁵ Recommandation de décision au Conseil autorisant la Commission à négocier un accord d'association interrégional entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Mercosur et ses Etats parties, d'autre part, SEC (1998) 1335 final - *confidentiel*, Bruselas, 22 de julio de 1998.

¹²⁰⁶ *Ibidem*, p. 5.

Puesto que la situación es propicia para tal negociación, la reflexión se instala en segundo lugar sobre el tipo de acuerdo que conviene concluir. En este punto, la Comisión se pronuncia a favor de los acuerdos de asociación fundados en tres frentes fundamentales, tanto con el Mercosur como con Chile: un ámbito de cooperación para las cuestiones políticas y de seguridad, un proceso reforzado de cooperación en el área económica e institucional y el establecimiento de una *zona de libre comercio* de mercaderías y servicios, teniendo en cuenta, en el cumplimiento de las reglas de la OMC, la fragilidad de ciertos productos.

Las directivas de negociación presentan un proyecto de acuerdo muy ambicioso en relación con el Mercosur. Está constituido por 12 títulos así divididos:

- La naturaleza y el alcance del acuerdo (I): se trata de un acuerdo de asociación política y económica entre las partes, en el ámbito de la estrategia de refuerzo de la política europea en América Latina.
- El diálogo político (II), que comprende esta vez el diálogo interparlamentario, no previsto en el acuerdo de Madrid.
- La libre circulación de mercaderías (III), a través de la cual la Comisión no renuncia a la zona de libre comercio, muy al contrario. El objetivo del acuerdo es “el establecimiento de una zona de libre comercio entre la Comunidad y el Mercosur extendiéndose por un período que no exceda, en principio, de diez años, contados a partir de la entrada en vigor del acuerdo conforme a las reglas de la OMC y teniendo en cuenta la fragilidad de ciertos productos”.¹²⁰⁷ La propuesta de acuerdo comprende la eliminación de todos los derechos de aduana y tasas de efecto equivalente, así como la prohibición de restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente. Además, se prevén medidas de apoyo en materia de reglas de origen, procesos de análisis de conformidad y de cooperación sanitaria y fitosanitaria.
- El derecho de establecimiento y de prestación de servicio (IV), que constituye uno de los mayores intereses europeos en América Latina. El acuerdo prevé la liberalización de los sectores de servicios profesionales,

¹²⁰⁷ *Ibidem*, anexo I, p. 9.

de telecomunicaciones (en particular de la transmisión por satélite), de los servicios vinculados a las actividades ambientales (tales como el manejo de residuos y el tratamiento de aguas), de los servicios financieros (en particular la posibilidad de establecer filiales con 100% de participación europea) y de los servicios de transporte (especialmente los transportes marítimos). Propone también que las partes concedan al establecimiento de las sociedades y de los ciudadanos de sus asociados el mismo tratamiento del que se benefician sus propias sociedades y ciudadanos.

- La libertad de circulación de capitales y de pagos, la protección de la competencia y otras disposiciones económicas (V). Este título prevé la liberalización rápida de la circulación de capitales, comprometiéndose las partes a no imponer ninguna restricción a los pagos entre el Mercosur y la Comunidad. En cuanto a la competencia, propone la adopción de reglas basadas en los artículos 81, 82, 86 y 87 del TUE. Estas normas cubrirían los monopolios de Estado de carácter comercial, los acuerdos entre empresas, las concentraciones, los abusos de posición dominante, los derechos específicos y exclusivos de las empresas públicas y la ayuda del Estado. La propuesta de la Comisión concede una gran relevancia a la propiedad intelectual y reitera la importancia de las obligaciones resultantes de ciertas convenciones multilaterales cuyas partes son signatarias.¹²⁰⁸ Ella todavía obliga al Mercosur a adherir, antes de la finalización del quinto año de vigencia del acuerdo, a diez convenciones de las cuales la Comunidad ya sea parte o esté a punto de asociarse.¹²⁰⁹ Finalmente, una liberalización

¹²⁰⁸ Se trata de la Convención de París para la Protección de la Propiedad Intelectual (Acta de Estocolmo, 1967), de la Convención de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (Acta de París, 1971) y de la Convención de Roma sobre la Protección de Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión (1961) (ibídem, p. 16).

¹²⁰⁹ Las convenciones designadas por la Comisión son las siguientes: el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes, de 1970, modificado en 1979 y 1984; el Tratado de Budapest sobre el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos con vistas al procesamiento de patentes (1977, modificado en 1980); el Acuerdo de Niza, relativo a la clasificación internacional de los productos y servicios para el registro de marcas (Acta de Ginebra, 1977, modificado en 1999); el Acuerdo de Madrid, relativo al registro internacional de marcas (Acta de Estocolmo, 1967, modificado en 1979); el protocolo anexo al Acuerdo de Madrid relativo al registro internacional de marcas, 1989; la Convención Internacional para la Protección de los Insumos Vegetales (UPOV, Acta de Ginebra, 1991); el Tratado sobre Derechos Autorales de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, OMPI, 1996; el Tratado sobre los Fonogramas de la OMPI, 1996; el Tratado sobre el Derecho de Marcas (Ginebra, 1994); el Acuerdo sobre los Aspectos del Derecho de la Propiedad Intelectual que atingen el Comercio (ADPIC), 1994.

recíproca y progresiva de los mercados públicos es prevista por el acuerdo.

- Entre las disposiciones comunes (VI), destacaremos dos aspectos. Inicialmente, la Comisión propone una cláusula de acceso al mercado, según la cual cada parte reconocería la necesidad de mejorar las condiciones de acceso a él por la aplicación de una zona de libre comercio eficaz. Enseguida, este título prevé la inclusión de una cláusula que autorice las prohibiciones o restricciones en materia de importación, exportación o de tránsito por motivos de moral pública, de orden público o seguridad pública, de protección de la salud y de la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, de conservación de las fuentes naturales no renovables, de protección de la propiedad industrial, intelectual y comercial, principalmente con la condición de que estas medidas no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre las partes, y estén de acuerdo con las reglas de la OMC.¹²¹⁰
- La cooperación económica (VII), ya presente en el Acuerdo de Madrid, pero concentrada esta vez en el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la tecnología, así como en la cooperación entre las empresas. Además de los sectores para los cuales una cooperación ya era prevista por el Acuerdo de Madrid, la propuesta recae sobre áreas como la pesca, la protección del consumidor y la protección de datos.
- En las otras áreas de cooperación (VIII) figura una cláusula relativa al diálogo social, igualmente ausente en el Acuerdo de Madrid, en la que la participación de actores sociales sería incentivada. Un amplio contexto es anunciado en materia de cooperación social, en el que se destacan la mejora

¹²¹⁰ Una cláusula así podría permitir la evocación del principio de la precaución, cuyo uso podría esconder las tentaciones proteccionistas o responder a una preocupación legítima de las autoridades. Sobre este tema muy controvertido, véase Guy Corcelle, “La perspective communautaire du principe de la précaution”, en *RMUE*, n.º 450, agosto de 2001, pp. 447-454; Sueli Dallari y Deisy Ventura, “O principio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? Reflexões sobre a saúde pública na era do livre comercio”, en *San Pablo em perspectiva*, vol. 16, n.º 2, abril-junio de 2002, pp. 53-63; Gaëlle Bossis, “La notion de sécurité alimentaire selon l’OMC: entre minoration et tolérance timide”, en *RGDIP*, 2001-2, pp. 331-354; Dominique Bourg y Jean-Louis Schlegel, *Paver aux risques de demain. Le principe de la précaution*, París, Seuil, 2001.

del sistema de protección social, la mejora de las condiciones de vida en las zonas de fuerte densidad poblacional de las regiones menos favorecidas, la promoción del papel de la mujer en el proceso de desarrollo económico, la mejora de la cobertura de las necesidades en materia de salud, la atenuación del impacto del ajuste de las estructuras económicas y sociales, el desarrollo del sector de la construcción civil y la promoción de los derechos humanos y de la democracia. La cooperación financiera y técnica incorpora, por su parte, una disposición relativa a la administración de los países del Mercosur en el ámbito de la asociación.

- Los medios utilizados son clásicos: una invitación a la BEI para que multiplique sus intervenciones en favor del Mercosur y los instrumentos de cooperación que la CE utilizó para América Latina (XI).
- El marco institucional (X) prevé la creación de un Consejo de asociación y un Comité de asociación, así como la coordinación entre estos órganos y aquellos previstos en el acuerdo de asociación con Chile.
- Entre los dispositivos finales (XI) encontramos un postulado general de coordinación de la aplicación de los acuerdos con Chile y con el Mercosur, y además de las disposiciones clásicas sobre la entrada en vigor y la duración del acuerdo se enuncian algunas disposiciones sobre materia fiscal.
- Finalmente, respecto a la estructura y organización de las negociaciones (XII), la Comisión propone la creación de un comité de negociaciones, auxiliado por un subcomité para el diálogo político y un subcomité para la cooperación. El comité estaría habilitado a instituir, fundir o disolver grupos de negociación encargados de sectores específicos.

Este nuevo abordaje de la Comisión, basado en la asociación de libre comercio con el Mercosur y con Chile, representa una solución inédita en el panorama de las relaciones exteriores de la Comunidad.¹²¹¹ Retomando el viejo eslogan de los PVD, se trata de *trade and aid*. Y esta ayuda está basada en áreas muy importantes de la estructura de estos países, tales como la mejora del tratamiento de los derechos sociales, en contra de ciertas influencias venidas del Norte.

¹²¹¹ Joël Lebullenger, "Les relations de partenariat de la CE et de ses Etats membres avec le Mercosur et le Chili", en *Le partenariat entre l'UE et les Amériques*, Rennes, Apogée, 1999, pp. 179-203, (202).

A pesar de estos objetivos claramente definidos, las negociaciones relativas a los acuerdos de asociación con el Mercosur y con Chile no prosperaron en razón de los temores de algunos Estados europeos.

B. LA POLARIZACIÓN EN CUANTO A LOS OBJETIVOS Y EL CALENDARIO DE LAS NEGOCIACIONES

Mientras Europa no consigue llegar a un acuerdo sobre el contenido y la fecha de las negociaciones (1), el Mercosur se pronuncia sin hesitaciones a favor del inicio inmediato de negociaciones generalizadas en todos los sectores (2).

1. *El embrollo europeo y el veto francés*

Las recomendaciones del 22 de julio de 1998 son adoptadas por la Comisión, pero evidentemente sin unanimidad.¹²¹² El parecer favorable de los comisarios reposa en dos series de factores. Por un lado, con la liberalización comercial ampliamente deseada desde el acuerdo del 15 diciembre de 1995, la propuesta de la Comisión constituye apenas la prolongación de las disposiciones convencionales ya vigentes. De hecho, la reacción del sector agrícola está atrasada en el proceso de aproximación que se encuentra en marcha.

Por otro lado, el estudio de la Comisión ya había indicado que las reglas de la OMC exigen que una zona de libre comercio comporte un 90% del total de los intercambios entre los socios, y conceden un plazo de diez años para alcanzarlo. Existe también un plazo adicional de cinco años para los productos sensibles. Consecuentemente, los acuerdos en cuestión no serían plenamente aplicados antes de 2020. Nótese que todos los países de la Unión, sin excepción, desarrollan actividades económicas en los territorios del Mercosur y de Chile: se trata de uno de los raros acuerdos con los terceros países en los cuales todos los Estados miembros poseen intereses. Europa perderá por lo tanto un mercado

¹²¹² Cuatro comisarios habrían votado contra la propuesta: Franz Fischler (Austria), Yves-Thibault de Silguy (Francia), Édith Cresson (Francia) y Pádraig Flynn (Irlanda), de acuerdo con UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7268, Bruselas, 22 de julio de 1998, p. 6.

importante si no ofrece una cierta reciprocidad, aunque ella ocurra después de 2020.¹²¹³

Sin embargo, el 23 de julio de 1998, Quai D'Orsay anunció formalmente que Francia se opondría en el Consejo a las recomendaciones de la Comisión.¹²¹⁴ El gobierno francés quería evitar así un desequilibrio en provecho del Mercosur, que obtendría por medio de la asociación el acceso al mercado europeo de carne,¹²¹⁵ azúcar, frutas y hortalizas, cereales y productos de pesca. Aquélla reitera su propuesta de un acuerdo según el cual el Mercosur suprimiría todas las discriminaciones nacionales a la importación y todas las restricciones a la exportación, adoptaría los más altos patrones internacionales en materia de protección de la propiedad intelectual y todas las reglas dictadas por la Organización Mundial de Aduanas. La Unión, por su parte, ofrecería concesiones no arancelarias.¹²¹⁶

La proximidad de la Cúpula de la Unión Europea-América Latina,¹²¹⁷ prevista para junio de 1999 en Río de Janeiro, apenas aumentó el malestar entre los socios.¹²¹⁸

¹²¹³ Manuel Marín, entrevistado por Isabel Arriaga y Cunha, "UE avança para o Mercosul", en *O Público*, Lisboa, 23 julio de 1998. Marín no contraría sólo la posición francesa sino también a las organizaciones campesinas de su propio país, España, que se oponen frontalmente a un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. Estas organizaciones enfatizan que los agricultores comunitarios no admitirán que los pobres de los países ricos sean sacrificados en beneficio de los ricos de los países pobres ("Rechazo a un posible acuerdo con el Mercosur por temor a una avalancha de importaciones", en *El País*, 5 julio de 1999).

¹²¹⁴ "Francia defenderá en el Consejo la falta de oportunidad de la propuesta tal como fue concebida por la Comisión", UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7270, 25 de julio de 1998, p. 5. Le Pensec afirma algunas semanas después, ante la Asamblea Nacional francesa, que "el Ministerio de Agricultura y Pesca continuará oponiéndose firmemente al proyecto que juzga inoportuno y contrario a la PAC" (Respuesta a la pregunta de Robert Lamy del 17 de agosto de 1998, en *JO*, 19 de octubre de 1998, p. 5684).

¹²¹⁵ Un estudio sobre el mercado de la carne bovina revela que el precio pagado al productor alcanzó, en agosto de 1997, un promedio de US\$ 1,46 en Europa, contra 0,91 en el Mercosur. En cuanto a los precios en minoristas, ellos son de "1,5 a 3 veces más baratos en Brasil que en un país como Francia. Los cortes de mejor calidad como el *filet mignon* y la *picaña* cuestan menos de 50 francos el kilo para el consumidor del Mercosur, mientras que oscilan entre 80 y 140 francos el kilo en Francia" (Marcel Marloie, *Libéralisme économique et démocratie: une relation complexe. Le cas du marché de la viande bovine entre l'UE et le Mercosur*, Solagral, Serie enquêtes et propositions, n.º 2, julio de 1998, p. 13).

¹²¹⁶ En esta declaración, el portavoz de Quai d'Orsay, Yves Doutriaux, consideró que "la liberalización recíproca y progresiva de los intercambios no significa una zona de libre comercio". Véase el texto integral de la declaración y de la entrevista que siguió a esta manifestación, en <www.diplomatie.fr/BASIS/epic/>. Interrogado sobre si no sería "un poco contradictorio proponer acuerdos con países cuyos recursos esenciales para la exportación son agrícolas, hacer fiestas y visitas a los países de América Latina prometiéndoles maravillas y en el día de la firma y conclusión del acuerdo de libre comercio ver a Francia decir que sus productos agrícolas perturbarán completamente nuestros mercados, Doutriaux respondió que la Comunidad había firmado acuerdos con el Mercosur y Chile, que estos acuerdos no preveían una zona de libre comercio y que por lo tanto Francia "no había dicho nunca otra cosa" (ibídem).

¹²¹⁷ En adelante llamada Cúpula de Río de Janeiro.

¹²¹⁸ Lo que no impide la continuidad del flujo de ayuda al Mercosur; véanse por ejemplo los 917.175 ECU destinados al apoyo de la Comisión Parlamentaria Conjunta y los 120.000 ECU concedidos a las acciones

El orden del día de esta Cúpula consistía en el análisis de las relaciones entre ambos continentes, pero también asuntos difíciles como el ALCA.¹²¹⁹ La situación de Francia es particularmente delicada. Según uno de sus altos responsables, “nos enfrentamos, en este caso, con un imperativo político: no podemos oponer al Mercosur y a Chile un rechazo perentorio, en razón de la Cúpula de junio de 1999, cuando Francia tomó la iniciativa junto con España, pero también por razones más profundas, relativas a la voluntad de los países latinoamericanos de evitar que la integración en curso en su continente se haga en detrimento de las relaciones con Europa. Tenemos, sin embargo, dos compromisos: el compromiso con la OMC [...] y el compromiso agrícola. Es por ello que el objetivo de junio de 1999 de la adopción de un mandato de negociaciones no nos parece realista [...] debemos imperativamente aflojar el calendario”.¹²²⁰

Entretanto, los países latinoamericanos adoptan una posición completamente contraria, lo que ilustra las diferencias existentes entre ambos bloques sobre estas cuestiones.

de formación jurídica en los procesos de integración regional, en Pays d'Amérique latine, 1.4.152, *Boletín UE*, 7/8-1999; los ECU 900.000 destinados a la Secretaría Administrativa del Mercosur en setiembre de 1998, Pays d'Amérique latine, 1.3.131, *Boletín UE*, 9-1998; y los 18,1 millones de ECU referentes a un proyecto de desarrollo rural en Paraguay, cuyo objetivo era fijar familias de campesinos sin tierra en Caaguazú, en UE/Paraguay, *Europe*, n.º 7273, Bruselas, 19 de julio de 1998.

¹²¹⁹ Parece evidente que, si el ALCA avanza según el calendario previsto, la rivalidad económica entre la Unión Europea y los Estados Unidos se tornará cada vez más palpable. A mediano plazo, la participación europea en las importaciones latinoamericanas se vería reducida. De hecho, algunos productores norteamericanos ya indican pérdidas de mercado en América Latina debidas a la ausencia de un acuerdo preferencial con los Estados Unidos y el avance de acuerdos del mismo tipo entre los latinoamericanos y otros países (IRELA, *¿Hacia una ALCA? Una perspectiva europea*, Informe INF-97/4-ALCA, del 19 de junio de 1997). Europa también constata pérdidas de mercado en el comercio global en América Latina; por un lado, por el aumento de los flujos de comercio entre los países latinoamericanos y, por otro, el aumento de las importaciones provenientes de Asia. Véase IRELA, *El comercio entre la Unión Europea y América latina: evolución reciente y problemas pendientes*, Informe INF-98/7-COM, 23 de noviembre de 1998.

¹²²⁰ Pierre Moscovici, *Audition du Ministre délégué chargé des affaires européennes par la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale*, 1.º de octubre de 1998, disponible en <www.diplomatie.fr/ BASIS/epic>. En la misma ocasión, Moscovici ataca fuertemente al vicepresidente de la Comisión: “La iniciativa del comisario Marín ilustra perfectamente algunas excentricidades actuales del funcionamiento de la Comisión, las cuales es importante remediar rápidamente: un acuerdo insuficiente de los Estados miembros antes del lanzamiento de una propuesta, una determinación política que, presionando a los Quince, crea expectativas en los terceros países, una evidente falta de coherencia con relación a los otros grandes asuntos comunitarios —yo pienso en la reforma de las políticas comunes pero también en la preparación de los desafíos en la OMC—” (ibídem). Para un debate sobre las paradojas de la política francesa respecto a Europa, véase Alistair Cole y Helen Drake, “The Europeanization of the French policy: continuity, change and adaptation”, en *Journal of European Public Policy*, 7:1, marzo de 2000, pp. 26-43.

2. *La Posición del Mercosur*

Los representantes de los países del Mercosur expresan su decepción frente a los titubeos de Europa.¹²²¹ Este bloque contaba con la posibilidad de adoptar directivas de negociación europeas como un instrumento de presión muy poderoso en las negociaciones del ALCA.¹²²² Enseguida, el Mercosur define su posición sobre la asociación con la UE. Los presidentes de los Estados de la cuenca del Plata se reunieron en Ushuaia el día en que Francia anunció su posición. En un comunicado conjunto, ellos reiteraron la importancia de una aproximación con la Unión, pero consideraron que ningún sector esencial de la economía de esos países puede ser excluido de las negociaciones de la zona de libre comercio.¹²²³

De este modo el presidente de Brasil, en aquella época Fernando Henrique Cardoso, declara que tanto la Comunidad como los Estados Unidos instalan un “sistema injusto” que frena el desarrollo de los PVD justamente en los sectores donde ellos tendrían reales oportunidades.¹²²⁴ A partir de esa fecha, el gobierno no dejaría escapar ninguna ocasión para denunciar el proteccionismo europeo: según Cardoso, Europa gastaría anualmente 160 millones de dólares para mantener una agricultura fuera de las reglas de la competencia internacional.¹²²⁵

¹²²¹ Rubens Barbosa, en esa época embajador de Brasil en el Reino Unido, se declara impresionado por la “crudeza” de los argumentos del debate y por el proteccionismo creciente de Europa, que admite claramente que un acuerdo de comercio no es deseable porque el Mercosur es más competitivo; véase “Comisión Europea preocupada con acuerdo UE-Mercosur”, en *Gazeta Mercantil*, 20 julio 1998.

¹²²² Véanse principalmente las declaraciones del embajador José Alfredo Graça Lima, responsable por las negociaciones en Itamaraty, “Para enfrentar norte-americanos na criação da ALCA, Mercosul busca acordo com a União Européia e outros”, en *Folha de São Paulo*, 19 de julio de 1998; y del embajador del Brasil junto a la Unión, Jório Dauster, “União Européia vota autorização para negociar com Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 19 de julio de 1998; y “Relacionamento Mercosul-União Européia”, en *Gazeta Mercantil*, 23 de julio de 1998. Jório Dauster, un actor importante de esta crisis, apostaba a la aprobación del mandato por el Consejo. Creía que el Consejo tendría en cuenta los intereses europeos en su conjunto, y no apenas los intereses de los agricultores, que no representarían más de 5% de la población europea (ibídem).

¹²²³ “Manifestaron su interés en que avancen los entendimientos con la Unión Europea, y reiteraron la necesidad del Mercosur de que las negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio interregional sean comprensivas y no excluyan ningún sector de interés esencial para las economías de los Estados parte” (comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del Mercosur, Acta de la XIV.^a reunión ordinaria del CMC, Ushuaia, 23-24 de julio de 1998, en *BILA*, n.º 22, enero-julio de 1998.

¹²²⁴ “Mercosul quer comercio livre”, en *Diário de Notícias*, Lisboa, 27 de julio de 1998. Véase también “Uma decisão política para o Mercosul”, en *Público*, Lisboa, 27 julio 1998.

¹²²⁵ Véase, por ejemplo, UE/Mercosur, *Europe*, Río de Janeiro, 24 de febrero de 1999.

En nombre del Mercosur, el embajador de Brasil ante la Unión, Jório Dauster, reafirmó que la agricultura es un tema importantísimo en las negociaciones con la Unión.¹²²⁶ Se trata justamente de un área en que los PVD pueden ser competitivos. El representante brasilero recordó una vez más, que el Mercosur también tiene sectores frágiles, tales como el automotor, los servicios y la informática. Afirmó también que este proceso se extenderá por un período de cerca de veinte años, ya que la liberalización se completará al final de una transición de diez años, seguida de una exención de cinco años para los productos sensibles. Si la liberalización comienza en el 2005, sólo acabará en el 2020. Y agregó: “Cuando hablamos de proteccionismo agrícola, no hago distinción entre la Unión Europea y los Estados Unidos, que tienen la misma filosofía”.¹²²⁷ De este modo, lo que el Mercosur espera de un acuerdo interregional es, antes que nada, mayor reciprocidad en la apertura económica y la disminución de la actual asimetría en las relaciones comerciales.¹²²⁸

En la *XII Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río*, en setiembre de 1998 en Panamá, los altos responsables declararon que la Cúpula de Río de Janeiro sería la ocasión para hacer avanzar una nueva asociación privilegiada, con beneficios mutuos, a fin de dar impulso decisivo a las negociaciones comerciales en curso, al acceso a los mercados y a las inversiones.¹²²⁹

Algunas semanas más tarde, en la *VII Cúpula de la Conferencia Iberoamericana*, en la ciudad de Oporto, los jefes de Estado y de Gobierno preconizaron el fortalecimiento de los procesos de negociación entre las regiones, lo que permitiría la conclusión de “acuerdos concretos” en las múltiples áreas de las relaciones interregionales.¹²³⁰ En una declaración específicamente dedicada a la Cúpula de Río de Janeiro, los países iberoamericanos manifestaron su esperanza de que esa reunión trajera resultados satisfactorios a corto plazo.¹²³¹

¹²²⁶ UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7271, 27-28 julio de 1998, p. 6.

¹²²⁷ *Ibidem*, p. 7.

¹²²⁸ IRELA, *Preparando la asociación UE-Mercosur: Beneficios y obstáculos*, Informe INF-98/4-MER, 20 de julio de 1998, p. 7. De hecho, la persistencia de un déficit comercial creciente en relación con la UE desde 1993 inquieta a los responsables latinoamericanos y sólo puede, aparentemente, ser resuelto con la mejora del acceso a los mercados europeos, en particular el mercado agrícola.

¹²²⁹ Declaración de Panamá, 4-5 de setiembre de 1998 (*BILA*, n.º 23, agosto-diciembre de 1998, p. 174).

¹²³⁰ “[...] preconizamos una dinamización de los procesos de negociación entre ambas regiones que conduzca a acuerdos concretos [...]” (Declaración de Oporto, 17-18 de octubre 1998, en *BILA*, n.º 23, p. 179).

¹²³¹ Declaración sobre la reunión de los jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (*ibidem*, p. 184).

El Mercosur, en particular, aprueba, en el ámbito del Grupo Mercado Común, un documento en el que define su posición acerca de las negociaciones con la Unión.¹²³² Primero, espera que sea tomada una decisión formal de lanzamiento de las negociaciones de la asociación. Enseguida, adopta cuatro directivas de negociación.

- Las negociaciones, sin excluir ningún sector, deben comenzar inmediatamente y según el principio de la indivisibilidad del compromiso —*single undertaking*—, es decir, que ninguna cláusula sea aplicable hasta que todas las cláusulas sean acordadas. El Mercosur toma también, legítimamente, precauciones para evitar abrir inmediatamente sus mercados más importantes, como el de los servicios, y ser obligado a esperar quince años hasta la apertura de los mercados agrícolas por parte de Europa.
- Las negociaciones deben tener en cuenta la evolución de los próximos ciclos de negociaciones de la OMC, así como otras negociaciones comerciales en curso entre los socios y terceros países.
- Un calendario provisorio debe ser establecido para que las negociaciones sean concluidas a más tardar en el 2005, y revisiones periódicas son siempre posibles en función de las circunstancias.
- La primera reunión del Consejo de Cooperación, ampliado por el Acuerdo de Madrid, debe ser convocada durante el segundo semestre de 1999, a fin de dar inicio a las negociaciones.

Algunos días después, los presidentes de los Estados miembros del Mercosur lanzan un comunicado conjunto, en el cual manifiestan su convicción en cuanto a la oportunidad de iniciar las negociaciones de la asociación de la Cúpula de Río de Janeiro.¹²³³ Ellos reiteran que la agricultura constituye una parte esencial de sus economías y del comercio internacional de los Estados miembros y por consiguiente

¹²³² Posición del Mercosur en relación con las negociaciones con la Unión Europea para el establecimiento de una asociación interregional política y económica, anexo V del proceso verbal y la XXXIV^{ème} Réunion extraordinaire du Groupe Marché Commun, 8-10 de junio de 1999, en *BILA*, n.º 24, enero-junio de 1999, p. 91.

¹²³³ Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del Mercosur, Asunción, 15 de junio de 1999, en *BILA*, n.º 24, pp. 5-6.

las negociaciones deben comprender la liberalización recíproca de la totalidad del comercio, sin ninguna exclusión *a priori* de sectores o productos.¹²³⁴ Los presidentes agregan que las negociaciones deben comenzar en breve y terminar antes del 2005. Sin embargo, esta declaración subraya igualmente la importancia de las negociaciones del ALCA, de la aproximación entre el Mercosur y los países andinos, así como de las relaciones con Australia y Nueva Zelanda.

Desde esta perspectiva, las negociaciones con Europa se colocan en el ámbito de una estrategia global de las relaciones exteriores del Mercosur. Un fracaso de la liberalización de los intercambios con Europa podría significar una nueva orientación para los Estados Unidos, que insiste en la ampliación del NAFTA para el conjunto del continente americano —con excepción de Cuba— a través del ALCA. El Mercosur, particularmente Brasil, es consciente de los riesgos que esta propuesta ofrece a las economías del Sur. Una resistencia a los Estados Unidos fue esbozada en la Cúpula de las Américas de Santiago de Chile. Ella se debe menos a una cohesión latinoamericana que a la fragilidad de la posición estadounidense —en particular el rechazo del Senado a conceder el *fast track* al Poder Ejecutivo.

El hecho de que el Mercosur haya llegado a una posición común en cuanto a las negociaciones con la Unión no es despreciable. Los principales socios, Argentina y Brasil, están en plena recesión económica. Brasil, en particular, acaba de sobrevivir a una grave crisis financiera que provocó una devaluación brutal de la moneda nacional.¹²³⁵ El año 1999 fue particularmente delicado para la integración de la cuenca del Plata, con sucesivas oposiciones públicas entre Argentina y Brasil.¹²³⁶

¹²³⁴ Para un estudio sobre los aranceles europeos relativos a los productos agrícolas del Mercosur, véase Roberto Rodrigues y Mauro de Rezende Lopes, “As negociações do Brasil e o Mercosul com a UE”, en *Política Externa*, vol. 7, n.º 4, marzo-abril 1999, pp. 58-66.

¹²³⁵ Esta crisis tuvo una gran repercusión en los medios de comunicación europeos. Véanse principalmente “Brazil rocks the Mercosur boat”, en *The Economist*, 13 de febrero de 1999; Jean-Jacques Sevilla, “Diagnostic réservé sur la convalescence de l'économie brésilienne”, en *Le Monde*, 29 de junio de 1999.

¹²³⁶ El conflicto entre la Argentina y Brasil, consecuencia directa de la desvalorización de la moneda brasilera, fue también objeto de una larga cobertura mediática en Europa. Véanse principalmente Georges Couffignal, “L'Amérique latine sera-t-elle dollarisée?”, en *Le Monde*, 19 de febrero de 1999; Jean-Jacques Sevilla, “Heurs et malheurs du Mercosur”, en *Le Monde*, 24 abril 1999; “Le Brésil dénonce les mesures protectionnistes adoptées par l'Argentine”, en *Le Monde*, 28 de julio de 1999; “Cuidado con Mercosur”, editorial, en *El País*, 28 de julio de 1999; “Argentina y Brasil se reunirán el 4 de agosto para salvar el Mercosur”, en *El País*, 29 de julio de 1999; Eric Nepomuceno, “Menem y Cardoso pactan una tregua en Mercosur” y Felipe González, “Mercosur es la solución, no el problema”, en *El País*, 2 de agosto de 1999; Eric Nepomuceno, “Mercosur se juega un negocio de 20.000 millones de dólares”, en *El País*, 15 de agosto de 1999; Ángel Jozami, “Mercosur intenta sobrevivir al combate Brasil-Argentina”, en *El País*, 16 de agosto de 1999.

Por primera vez, el sistema autónomo de solución de controversias debió ser accionado. Europa no ignora esta situación, percibida más como un riesgo de debilitamiento —y, por lo tanto, de pérdida de importancia del bloque en el contexto de América Latina— que de ruptura entre las partes.¹²³⁷

En vísperas de la Cúpula de Río, nada fue decidido aún, y Europa suscita desconfianza en los países del Sur.

§ 2.º La Cúpula de Río: ¿mucho ruido para nada?

La Comisión Europea está consciente de la dimensión titánica de la iniciativa franco-española: relanzar las relaciones interregionales en la presencia de 48 jefes de Estado y de Gobierno en Río de Janeiro. Siendo significativas las expectativas, la Comisión se lanza en la lucha por la obtención de un mandato de negociación de una asociación UE-Mercosur (I), pero no consigue conceder a la Cúpula de Río la importancia histórica con la cual soñaba (II).

I. La Comisión en busca de un mandato

Con la Cúpula de Río de Janeiro fijada para los días 28 y 29 de junio de 1999, la Unión intenta tomar una decisión que pueda ser anunciada en ese gran evento y satisfacer aunque sea parcialmente las expectativas latinoamericanas. Desde

¹²³⁷ “[...] the risk facing Mercosur is not one of rupture but of irrelevance” (“Mercosur’s malaise”, en *The Economist*, 24 de abril de 1999). El periódico inglés retoma el espíritu de la frase del embajador de Brasil en la Argentina, Sebastião do Rego Barros, según quien, en un mundo de gigantes, “[...] o nos unimos a nuestros vecinos, o estaremos condenados a la irrelevancia” (“Mercosul, crônica de uma morte ressuscitada”, en *Gazeta Mercantil*, 21 de abril de 1999). Afirmó que “es ilusorio o ingenuo creer que existen alternativas a la integración regional profunda” (“Quem não gosta de tango...”, en *Folha de São Paulo*, 30 de noviembre de 1999). Así, Brasil se esfuerza para minimizar la crisis ante la opinión pública. Véase también Luiz Felipe Lampreia, en la época ministro brasileño de Relaciones Exteriores, “Mercosul: o mundo não acabou”, en *Folha de São Paulo*, 15 de agosto de 1999. En el mismo sentido, Jorge Hugo Herrera Vegas, entonces embajador de la Argentina en Brasil, señaló que la Argentina y Brasil sufren de serios problemas macroeconómicos, tales como falta de ahorro interno, déficit permanentes de las cuentas públicas y niveles tímidos de productividad. Así, la capacidad de exportación insuficiente resultante de esta situación sería el verdadero talón de Aquiles del Mercosur. Él concluye defendiendo la idea según la cual la armonización de las políticas macroeconómicas sería la solución para consolidar el Mercosur (“Apenas um mal momento”, en *Folha de São Paulo*, 30 de setiembre de 1999). Sobre la repercusión de la crisis en los países del Mercosur, véanse principalmente Celso Pinto, “Como relançar o Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 19 de octubre de 1999; “Embaixador teme que o Mercosul acabe”, en *Folha de São Paulo*, 16 de noviembre de 1999.

el punto de vista político, evitar el fracaso de la Cúpula es un interés prioritario para Europa. Por ello, la Comisión lanza una comunicación que invita a la reflexión sobre el futuro de las relaciones con América Latina.¹²³⁸ En este documento, la Comisión advierte a las instituciones europeas sobre un aspecto muy importante de la asociación interregional: debe tratarse de una respuesta acorde con las consecuencias negativas del proceso de globalización.

De este modo, “es indispensable evitar que, a falta de una capacidad de respuesta adecuada, las evoluciones resultantes de la globalización sólo se traduzcan en el agravamiento o el surgimiento de asimetrías aún más graves que en el pasado más o menos reciente, sea que se trate de sociedades, espacios regionales o subregionales”.¹²³⁹ En este sentido, una de las medidas a ser tomadas por la Unión debe ser “un proceso gradual y ordenado de la liberalización económica y de la lucha constante contra el proteccionismo; la maximización de los efectos positivos de la globalización requiere políticas y reglas adecuadas principalmente en las áreas de la competencia y del mercado financiero; un refuerzo de la arquitectura financiera internacional, dotada de mecanismos de supervisión y de reglamentación propios para superar crisis y evitar movimientos erráticos del capital financiero”.¹²⁴⁰

Europa parece, por lo tanto, darse cuenta del papel que ejerció en favor de la adopción de los imperativos sociales, humanos y culturales en la formulación de la política internacional de los países desarrollados. Tratándose del Mercosur y Chile, la Comisión renueva su propuesta de “concluir un esquema relacional extremadamente ambicioso y avanzado”.¹²⁴¹ Así, la comunicación advierte sobre la necesidad de aprovechar plenamente la oportunidad ofrecida por la Cúpula de Río, a fin de valorizar la especificidad de la aproximación europea hacia el subcontinente latinoamericano y de definir las líneas de acción con los socios sobre los tres grandes ejes de esas relaciones: el aspecto político y estratégico, el económico y comercial y finalmente, la cooperación.

¹²³⁸ Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur un nouveau partenariat UE/Amérique latine à l'aube du XXI^{ème} siècle, COM (1999) 105 final, Bruselas, 9 de marzo de 1999.

¹²³⁹ *Ibidem*, p. 6.

¹²⁴⁰ *Ibidem*, p. 7.

¹²⁴¹ *Ibidem*, p. 9.

A pesar de los esfuerzos de la Comisión, un mes antes de la Cúpula de Río, Europa continúa vacilante. El comisario Manuel Marín garantiza que la PAC no se verá verdaderamente afectada por una eventual asociación; la Unión podría protegerse actuando en la negociación con subcategorías de productos, cantidades y largos períodos de transición. Sin embargo, los altos responsables europeos tienden a creer que, una vez iniciada la negociación, el progreso de la liberalización en el sector agrícola se tornará inevitable, ya que la posición de los países del Mercosur es bien clara: la inclusión del sector agrícola en el orden del día es condición *sine qua non* para alcanzar un acuerdo.

En el Consejo de la Unión Europea, las divergencias se concentran en torno al objetivo de los acuerdos y en el calendario a seguir.¹²⁴² Por un lado, Francia, Irlanda y el Reino Unido rechazan la expresión *libre comercio* y prefieren hablar de “posibilidad de libre comercio”. Francia propone iniciar las discusiones el 1 de julio de 2003, una vez finalizadas las negociaciones del nuevo ciclo de la OMC.¹²⁴³ Por otro lado, España y Portugal afirman que la adopción de una fórmula que no sea la de libre comercio reduciría el impacto político del acuerdo, y desean iniciar rápidamente las negociaciones.

La presidencia alemana realiza todos los esfuerzos para alcanzar un compromiso evitando llegar con las manos vacías a la Cúpula de Río.¹²⁴⁴ Propone el inicio inmediato de las negociaciones sobre barreras no arancelarias, postergando las negociaciones sobre barreras arancelarias para diciembre de 2000.¹²⁴⁵ Pero el

¹²⁴² Según UE/Mercosur, *Europe*, Bruselas, 27 de mayo de 1999.

¹²⁴³ La posición de Francia es perfectamente descrita en las conclusiones de la Delegación para la UE en la Asamblea Nacional. La Delegación, aún favorable a la adopción de un mandato, solicita que éste prevea: “Que las negociaciones se vuelquen sin demora sobre los aspectos no arancelarios a fin de alcanzar una eliminación de los obstáculos técnicos en los intercambios; que las negociaciones sobre los aspectos arancelarios sean, por otro lado, iniciadas en una fecha que permita tener en cuenta el desarrollo de las próximas negociaciones de la OMC, sabiendo que estas negociaciones arancelarias no tienen vocación de concluir antes del término del nuevo ciclo de la OMC; que estas negociaciones se concluyan por un acuerdo acompañado de períodos de transición que tenga en cuenta la vulnerabilidad de algunos sectores de una y otra parte; solicita que la Comisión Europea establezca un informe anual de evaluación del impacto de los acuerdos de libre comercio concluido con terceros países; pide que el Consejo vele para que los acuerdos de libre comercio negociados por la Comisión sean coordinados entre sí y compatibles con las políticas comunes de la Unión; que esta evaluación tenga en cuenta la negociación multilateral que tendrá lugar en el ámbito de la OMC” (Union européenne et Mercosur: mariage ou union libre?, reporte informativo n.º 1721, 17 de junio de 1999, pp. 85-86).

¹²⁴⁴ Desde el punto de vista histórico podemos afirmar que Alemania, Italia y España componen un grupo que sirve de apoyo a los intereses de la Argentina y de Brasil en relación con la Unión Europea (Christian Lohbauer, *Brasil-Alemanha*, o. cit., p. 166).

¹²⁴⁵ UE/Mercosur, *Europe*, Bruselas, 31 de mayo de 1999. El compromiso propuesto por la presidencia alemana fue apoyado por España, Portugal y Suecia (con la condición de que el objetivo de la zona de libre comercio fuese claramente indicado), así como también por Italia.

Consejo de la Unión, incapaz de alcanzar un acuerdo sobre el asunto, transfirió para el Consejo Europeo de Colonia la responsabilidad de adoptar una decisión sobre el proyecto de asociación con Chile y el Mercosur.¹²⁴⁶

En la Cúpula de Colonia, una primera fórmula fue elaborada e inclusive divulgada por los medios. Según esta fórmula, el Consejo concedía a la Comisión un mandato para establecer “como máximo hasta diciembre de 2000, negociaciones sobre el conjunto de las cuestiones a ser tratadas”. El Consejo de Asuntos Generales del 21 de junio se obligó a adoptar formalmente un mandato de negociación.¹²⁴⁷ Los gobiernos de los países del Mercosur acogieron esta decisión con entusiasmo. Sin embargo, en ocasión de la divulgación de la versión final de las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, toda referencia al inicio de negociaciones con el Mercosur y Chile fue descartada.^{1248 1249}

¹²⁴⁶ UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7476, Bruselas, 1.º de junio de 1999.

¹²⁴⁷ UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7479, Bruselas, 4 de junio de 1996.

¹²⁴⁸ “El misterio del Mercosur. Todos los observadores en Colonia consideraban como aceptadas las pocas frases del proyecto de ‘conclusiones’ relativas a la apertura de las negociaciones comerciales con el Mercosur y Chile [...] Pero por la noche, cuando el texto final fue finalmente divulgado, estas frases habían desaparecido, prueba de que algunos jefes de gobierno se quedaron perplejos con la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio” (Ferdinando Riccardi, “Un sommet apparemment sans surprises”, Au-delà de l’information, *Europe*, n.º 7480, 6 de junio de 1999, ed. especial). El gobierno español declara públicamente que fue el presidente Jacques Chirac quien opuso su veto al texto de las conclusiones de la Cúpula de Colonia, UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7481, Río de Janeiro, 7-8 junio 1999. El ministro francés de las Relaciones Exteriores, Hubert Vedrine, criticó la “campana abusiva” de la cual Francia fue víctima en este caso —de hecho, particularmente en España, donde se afirmó que “el presidente francés dinamitó la negociación con el Mercosur” [“El presidente francés dinamitó la negociación con Mercosur en la cumbre de la UE”, en *El País*, 6 junio 1999]— y solicitó a los españoles que acabaran con la dramatización de un debate que él consideraba normal y legítimo (entrevista concedida a en *El País*, 27 de junio de 1999). En realidad, aun en Francia la posición de París fue calificada de “insostenible”: “Su oposición radical, dictada por los intereses corporativos y a corto plazo de su agricultura, amenazaba transformar la reunión de Río en un fracaso mayor, cuya responsabilidad le sería imputada”, sólo siendo posible un acuerdo “gracias a la insistencia y habilidad de España” (Alain Abellard, “Le Mercosur attend de l’Europe une ouverture plus large de ses marchés”, en *Le Monde*, 28 de junio de 1999).

¹²⁴⁹ Desde el inicio de las negociaciones internas en Europa, la posición francesa fue muy criticada en los países del Mercosur, en particular en Brasil. Sobre el Consejo de Colonia, Luiz Felipe Lampreia declaró que se trataba de una “sorpresa aterradora”, agregando que un fracaso así sólo podría ser visto como un desinterés de Europa por sus relaciones con el Mercosur (“Francia veta negociação com Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 5 de junio de 1999). Fue en este momento que el embajador Peter Scher, encargado de las negociaciones agrícolas en el gobierno de los Estados Unidos, hizo una visita a los países del Mercosur. Según la prensa, él expresó su alegría al saber del veto francés (“EUA vêem chance de avançar mais na ALCA”, en *Folha de São Paulo*, 5 de junio de 1999). Algunos días después, Scher escribió en un periódico especializado brasileiro: “Esperamos que en conjunto con países como Brasil podamos finalmente eliminar prácticas injustas en Europa, que nos obligan a usar estos subsidios” (“Brasil e EUA: trabalhar pela agricultura”, en *Gazeta Mercantil*, 7 de junio de 1999). Marcos Jank escribió que el proteccionismo europeo persistente ilustra muy bien la lógica cruel de la globalización, practicada apenas en los bellos discursos destinados a los ingenuos (“As inconsistências do protecionismo agrícola europeu”, en *O Estado de São Paulo*, 30 de junio de 1999). Véanse también “Atraso na integração Mercosul-UE”, en *O Estado de São Paulo*, 24 abril 1999; “Resistência francesa dificulta união com Mercosul”, en *Gazeta*

Fue necesario esperar hasta el Consejo de Luxemburgo del 21 de junio de 1999, y gracias a una negociación bilateral entre España y Francia, para que Europa llegase a un acuerdo sobre el mandato a ser concedido a la Comisión. Según este compromiso, las negociaciones sobre reducciones arancelarias y los servicios serían iniciadas el 1 de julio de 2001 y en principio sólo serían concluidas después de las negociaciones del ciclo de la OMC, aunque tendrían en cuenta el calendario del ALCA. Pero por otro lado, las negociaciones no arancelarias podrían iniciarse inmediatamente.¹²⁵⁰ Además, las disposiciones relativas a la PAC serían los elementos esenciales del mandato de negociación.¹²⁵¹ Por fin, el objetivo del acuerdo sería una “liberalización recíproca y progresiva del conjunto de intercambios de bienes y servicios, en la perspectiva de instituir el libre comercio”,¹²⁵² dado que la expresión *zona* de libre comercio fue descartada.

II. Los elementos de un éxito simbólico

De este modo, en la apertura de la Cúpula de Río, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión, del Mercosur y de Chile publicaron un comunicado conjunto en el cual se comprometían a lanzar formalmente las negociaciones de la liberalización comercial en noviembre de 1999,¹²⁵³ orientadas éstas por el principio del

Mercantil, 2-3 de junio de 1999; “Divergências prejudicam encontro de presidentes” y “A Europa e o destino do Mercosul”, en *Gazeta Mercantil*, 7 de junio de 1999; “Mercosul tenta contornar veto francês”, en *Folha de São Paulo*, 19 de junio de 1999; “O Mercosul e o protecionismo na Europa”, en *O Estado de São Paulo*, 19 de junio de 1999; “Negociação com a UE ainda sem data”, *Gazeta Mercantil*, 18-20 de junio de 1999; “UE se fecha ao Mercosul” y “França retarda a área de livre comercio”, en *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 29 de junio de 1999; Carlos Helbling, “Si no es la UE, será el ALCA”, en *La Nación*, 28 de junio de 1999; Roberto Lavagna, “Agricultura, un debate pendiente”, en *La Nación*, 29 junio 1999.

¹²⁵⁰ UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7494, Bruselas, 24 de junio de 1999.

¹²⁵¹ Esta disposición puede constituir un gran obstáculo interregional. Una pericia solicitada por Costa Rica al Banco Mundial indica que las pérdidas de ingresos de los países latinoamericanos ocasionadas por la PAC son estimadas en 3,4 billones de dólares por año en razón de las exportaciones no realizadas, UE/Amérique latine, *Europe*, n.º 7501, San José, 5 julio 1999.

¹²⁵² UE/Amérique latine, *Europe*, n.º 7491, Luxemburgo, 21 de junio de 1999.

¹²⁵³ “Al lanzar estas dos negociaciones, los jefes de Estado y de gobierno decidieron que las reuniones del Consejo de cooperación instituido por el acuerdo marco de cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea y del Consejo conjunto instituido por el acuerdo marco de cooperación entre Chile y la Unión Europea [en realidad, estos acuerdos fueron concluidos por la Comunidad Europea] tendrían lugar en noviembre de 1999. En ocasión de estas reuniones, las propuestas deberían ser formuladas en relación con la definición de la estructura, de la metodología y del calendario de las negociaciones” (Communiqué conjoint du Río de Janeiro, 28 de junio de 1999, doc. 9410/99 (presse 207), disponible en <ue.eu.int/Newsroom>, ítem 7).

“compromiso único” —o cláusula de *single undertaking*—,¹²⁵⁴ aunque las partes traten de aspectos arancelarios y no arancelarios en momentos diferentes.¹²⁵⁵

¿Qué balance se puede hacer de esta primera cúpula de la Unión Europea y América Latina, que reunió a 48 jefes de Estado y de Gobierno en Río? En primer lugar, conviene señalar que este encuentro no marcará los espíritus “por las victorias concretas ni por el lirismo de la prosa de los comunicados conjuntos”, ella “no entrará en la historia como un momento decisivo de convergencia transatlántica en materia comercial, financiera y política”, pero constituye el símbolo del deseo de los países latinoamericanos de construir una alianza con Europa, así como de las dificultades y obstáculos que esa voluntad debe enfrentar.¹²⁵⁶

Detrás de la cortina de humo de maniobras diplomáticas y disputas a través de los medios, y considerando el alcance relativo del mandato de negociación obtenido por la Comisión, tres facetas de esta cúpula deben ser resaltadas. Primero, el malestar chileno en razón del caso Pinochet, que marcó las relaciones entre Europa y Chile durante ese período (A); enseguida, la actitud del presidente Cardoso, personaje clave en la Cúpula de Río (B); finalmente, el esbozo de la globalización de los movimientos sociales, por medio de una segunda cúpula organizada en Río (C).

¹²⁵⁴ Lo que corresponde a una exigencia de los países del Mercosur: “[los jefes de Estado y de gobierno] están convencidos en lanzar negociaciones entre el Mercosur y Chile, por un lado, y con la Unión Europea, por otro, objetivando permitir una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios bilaterales, sin excluir ningún sector y respetando las reglas de la OMC. Se acordó que los resultados de las negociaciones entre Chile y la Unión Europea deberían dar lugar a un compromiso único *que las partes ejecutarían de manera indivisible*” [sin cursiva en el original] (ibídem, ítem 6).

¹²⁵⁵ Francia pretendió transcribir *ipsis litteris* en este comunicado conjunto el texto del mandato concedido por el Consejo a la Comisión. Los países del Mercosur se opusieron, considerando que se trataba de un documento interno de la Unión (UE/Amérique latine, *Europe*, n.º 7496, 28-29 de junio de 1999). Así, el texto de este comunicado es superficial, pero por lo menos evita la molestia, para los gobiernos de los países del Mercosur, de presentar a sus ciudadanos, después de una gran espera, condiciones restrictivas de negociación, de las cuales se extrae que Europa se limitará a ceder al Mercosur sólo aquello que cederá en la OMC, salvo que las negociaciones del ALCA avancen y amenacen sus partes de mercado en el subcontinente.

¹²⁵⁶ Jorge Castañeda, “Tras la cumbre de Río”, en *El País*, 7 de julio de 1999. El autor agrega que los europeos parecen haber abandonado la lucha ideológica con los Estados Unidos. En vez de preconizar sus propios valores y modelos, los europeos parecen resignados ante la superioridad norteamericana. Sin embargo, Europa tendría un “producto” excelente —sociedades más humanas, más solidarias, protegidas y reglamentadas—, pero ella no dispone de “selva” para venderlo (ibídem). El comisario Manuel Marín es más resignado: las cúpulas de jefes de Estado no sirven para resolver problemas concretos, sino que son apenas espacios de encuentro y discusión (entrevista concedida a *El País*, 23 de junio de 1999).

A. LA ESFINJE CHILENA

No cabe duda de que una eventual zona de libre comercio con Chile presentaría menos problemas para la Unión Europea que una asociación con el Mercosur. De hecho, a semejanza del Mercosur, los mayores obstáculos para el libre comercio entre la UE y Chile estarían en el sector agrícola. Sin embargo, el número de productos afectados es menos importante, ya que el 75% del total de las exportaciones chilenas entra sin derechos de aduana o con tasas muy bajas en el mercado europeo, en un promedio de 3,4%. Según el gobierno chileno, los productos agrícolas considerados sensibles —frutas, vinos, pescados, alimentos frescos y en conserva, tasados a un 85% en Europa— representan apenas el 7% de las exportaciones para la Unión, la mitad con relación al Mercosur y menos del 10% exigido por la OMC.¹²⁵⁷

Las negociaciones con Chile fueron por lo tanto absorbidas por el *embrollo* con el Mercosur: considerando que Chile es un país vinculado al Mercosur por un acuerdo de asociación, Europa no podría evidentemente rechazar un mandato al Mercosur y conceder otro a Chile. En realidad, siempre fue una preocupación para la Unión mantener negociaciones con el Mercosur y Chile de modo coordinado, teniendo en cuenta la futura adhesión de ese país al bloque.¹²⁵⁸ Es evidente que este *ménage à trois* causó perjuicios a Chile,¹²⁵⁹ que llegó a esbozar un pedido de negociación independiente con Europa, afirmando que algunos de sus productos son competidores con los provenientes del Mercosur en el mercado europeo.

De cualquier forma, las relaciones entre Europa y Chile vivían, en el momento de la Cúpula de Río, una crisis de otra naturaleza que colocó en segundo plano el debate relativo al acuerdo de asociación. En cumplimiento de un fallo internacional dictado por el juez español Baltasar Garzón,¹²⁶⁰ el antiguo dictador chileno Augusto Pinochet fue detenido, el 16 de octubre de 1998, en Londres, donde se encontraba para someterse a una intervención quirúrgica. España solicitó la extradición de

¹²⁵⁷ IRELA, “Chile y la Unión Europea: perspectivas de asociación”, *Informe de IRELA*, INF-99/1-CHI, 18 de enero de 1999.

¹²⁵⁸ Lo que, según el embajador brasileño Marcos de Azambuja, sería hasta un imperativo estético, con relación al mapa de América del Sur.

¹²⁵⁹ La expresión fue utilizada en el documento del IRELA INF-99/1 CHI, o. cit., p. 5.

¹²⁶⁰ La integridad del texto de acusación se encuentra en *Le Monde*, 21 de octubre de 1998.

Pinochet para juzgarlo en territorio español, en particular por la desaparición y muerte de ciudadanos españoles residentes en Chile en la época del régimen militar. Se produjo entonces una crisis que transformó el caso Pinochet en una “piedra de toque de las relaciones euro-latinoamericanas”.¹²⁶¹

A pesar de la casi unanimidad de la prensa sudamericana en favor de la prisión de Pinochet, los gobiernos de estas jóvenes democracias se oponían a los procedimientos de la justicia española y del gobierno británico. El caso fue visto como un atentado al principio de soberanía pero, en realidad, los dirigentes democráticos latinoamericanos se sintieron incómodos con la posibilidad de que Pinochet fuera juzgado en un tribunal extranjero, lo que podría constituir un golpe fatal a los pasados acuerdos con los militares, en el momento de la transferencia del poder. Las diferentes *leyes del perdón* que amnistiaron a todos aquellos que cometieron crímenes de sangre a lo largo de las múltiples dictaduras podrían ser cuestionadas y, consecuentemente, tornar aún más frágiles estas democracias bajo vigilancia militar.¹²⁶²

El presidente chileno, Eduardo Frei, señaló que su país “no juzga ningún proceso de retorno a la democracia de otro Estado y no permite que juzguen el suyo”.¹²⁶³ Por su parte, el presidente argentino, Carlos Menem, indagó “cuántos colaboradores de Franco fueron juzgados en España por la violación de los derechos humanos”,¹²⁶⁴ poniendo en evidencia la conducta diferenciada, según las circunstancias, de los dirigentes europeos. En la misma ocasión, el presidente uruguayo, Julio Sanguinetti, cuestionó el hecho de que los responsables políticos europeos reciban con deferencia a dirigentes africanos responsables de sistemáticas violaciones a los derechos humanos cometidas recientemente en ese continente.

El presidente brasileño, autoexiliado durante la dictadura militar, se posiciona del lado de los que protestan, señalando que no se puede confundir la lucha justa

¹²⁶¹ Informe del IRELA, *El caso Pinochet: ¿piedra de toque de las relaciones europeo-latinoamericanas?*, Madrid, 14 de diciembre de 1998, p. 10. Véanse también Christian Dominicé, “Quelques observations sur l’immunité de juridiction pénale de l’ancien chef d’État”, en *RGDIP*, abril-junio de 1999, n.º 2, pp. 297-308; Michel Cosnard, “Quelques observations sur les décisions de la Chambre des Lords du 25 novembre 1998 et du 24 mars 1999 dans l’affaire Pinochet”, *ibídem*, pp. 309-328 y Santiago Villalpando, “L’affaire Pinochet: l’apport du droit international de la décision de la Chambre des Lords”, en *RGDIP*, abril-junio de 2000, n.º 2, pp. 393-427.

¹²⁶² Ricardo Seitenfus, “Pinochet, ame-o ou julgue-o”, en *Folha de São Paulo*, 23 octubre. 1998, pp. 1-3.

¹²⁶³ *Gazeta Mercantil*, San Pablo, 11 de diciembre. 1998, p. A-16.

¹²⁶⁴ *Ibidem*.

contra los que practican crímenes contra los derechos humanos y gestos arbitrarios para el castigo de esos crímenes.¹²⁶⁵

Así, durante la Cúpula de Río, las autoridades chilenas privilegiaron la lucha en favor de la liberación de Pinochet. En vísperas de la Cúpula, un encuentro reunió a los ministros de Relaciones Exteriores chileno, británico y español. Chile solicitó al gobierno español enviar el caso a la Corte Internacional de Justicia o someterlo a un tribunal *ad hoc*.¹²⁶⁶ El primer día de la cúpula, el presidente Eduardo Frei se reunió con el presidente José María Aznar, quien rechazó la propuesta de arbitraje, dejando al gobierno inglés la decisión relativa al pedido de extradición.¹²⁶⁷ El gobierno chileno propuso también la liberación de Pinochet por razones humanitarias, debido a su edad avanzada y a su estado de salud delicado.¹²⁶⁸

Además, Brasil, que había proyectado grandes esperanzas en este encuentro, se esforzaba para dar una apariencia de victoria a la Cúpula de Río.

B. ¿PRESIDENTE SOCIÓLOGO O SOCIÓLOGO PRESIDENTE?

A pesar de que la ciudad de Río Janeiro ya había sido sede de conferencias internacionales de gran relevancia,¹²⁶⁹ la presencia de un número bastante importante de altos representantes suscitó muchos comentarios¹²⁷⁰ y exigió trabajos de preparación gigantescos en todos los planos.¹²⁷¹ Jamás un tema de política externa

¹²⁶⁵ *Ibidem*.

¹²⁶⁶ “Santiago pede a Madrid que considere possibilidade de entregar a questão a árbitros”, en *O Globo*, 28 de junio de 1999.

¹²⁶⁷ “Gestões por Pinochet não frutificam. Espanha rejeita proposta de uma arbitragem neutra”, en *Jornal do Brasil*, 29 de junio de 1999; véase también “Frei pressiona Espanha”, en *O Estado de São Paulo*, 29 de junio de 1999.

¹²⁶⁸ La ironía de la historia es que el cruel dictador sea efectivamente puesto en libertad por razones humanitarias, en aplicación de un valor que él mismo nunca reconoció. Cuando desembarcó en territorio chileno, el general se levantó de su silla de ruedas y atravesó la pista del aeropuerto de Santiago, sonriente y con buena salud.

¹²⁶⁹ Por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro, entre el 3 y 21 de junio de 1992. Véase principalmente la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, <www.onu.org>.

¹²⁷⁰ Según el periodista y escritor brasileiro Carlos Heitor Cony, una reunión de esta amplitud sin la presencia de los Estados Unidos equivale a una reunión de la Tracia, Cirinea, Dalmacia, Macedonia, Capadocia y Éfeso para formar un bloque sin Roma. Metáfora aparte, analiza esta iniciativa como una tentativa de reacción mundial contra la hegemonía económica, política, militar y cultural de los Estados Unidos (“A roda da história”, en *Folha de São Paulo*, 28 de junio de 1999).

¹²⁷¹ Lo que no escapó a fuertes críticas, ya que la ciudad de Río conoce graves problemas sociales; la imagen de las favelas y su miseria es divulgada en todo el mundo. En esta ocasión, la ciudad fue “maquillada” para recibir a

había generado tamaña repercusión en los medios brasileros.¹²⁷² Por un lado, la Cúpula contribuyó, sin duda alguna, a una divulgación de la imagen de Europa¹²⁷³ y del propio Mercosur ante la opinión pública brasiler. Por otro lado, el Mercosur se hizo conocer un poco más en Europa, principalmente en países como España, Francia y Portugal, que garantizaron una cobertura periodística del encuentro,¹²⁷⁴

los jefes de Estado y los poderes públicos emprendieron grandes obras en los locales en que las autoridades podrían circular. Véanse principalmente Carlos Eduardo Lins da Silva, “Rio para europeu ver”, en *Folha de São Paulo*, 27 de junio de 1999; y Denis Hautin-Guiraut, “Rio, la ville merveilleuse, préparée grâce à la *jeitinho*”, en *Le Monde*, 29 de junio de 1999, en que el autor relata: “La evacuación forzada de varios millares de mendigos, vendedores ambulantes y chicos de la calle, que fueron trasladados hacia las afueras de la ciudad, en los centros sociales, provocó críticas de varias organizaciones humanitarias ofendidas con el procedimiento”. El pueblo carioca por lo menos se benefició de un gigantesco esquema de seguridad que comprendía 10.000 hombres del ejército, marina, aeronáutica, policía federal y municipal. De hecho, el promedio de homicidios en los cinco primeros meses del año de 1999 en la ciudad de Rio bajó de cerca de 22 por día a cero durante la cúpula (Sérgio Torres, “Fim-de-semana não registra nenhum assassinato na cidade”, en *Folha de São Paulo*, 29 de junio de 1999).

¹²⁷² Excepto, evidentemente, las situaciones de conflicto, se constata que el ataque de 11 de setiembre de 2001 en Nueva York y las operaciones militares que a él siguieron fueron objeto de la más amplia y larga cobertura de los medios de comunicación de un tema internacional en los países latinoamericanos. Sería igualmente arriesgado elaborar un balance de la percepción latinoamericana de este episodio, pero parece que, contrariamente a lo que se podría esperar, un antinorteamericanismo significativo se desarrolló por toda América Latina, incluyendo formadores de opinión. Sobre la inmensa repercusión de este episodio, véase principalmente Noam Chomsky, *11 de setembro*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.

¹²⁷³ Es innegable que este tipo de situación estimula el conocimiento mutuo, aunque muchas veces estereotipado, y que, por la necesidad de buscar contentar a todas las partes o formular frases de impacto, algunas iniciativas caían fácilmente en lo burlesco. El presidente Jacques Chirac, que se esforzó en explicar el veto francés al mandato de la Comisión durante la cúpula (véase principalmente “Chirac tenta tirar imagem de vilã da França”, en *O Estado de São Paulo*, 29 de junio de 1999), declaró en una conferencia de prensa que el proteccionismo europeo era una “leyenda” (véase principalmente “Chirac diz que relação com América Latina é estratégica”, en *Jornal do Brasil*, 28 de junio de 1999), lo que ocasionó una avalancha de declaraciones antieuropeas. Véanse esp. “Discusión con Chirac por los subsidios”, en *La Nación*, 30 de junio de 1999; y “En Europa los subsidios al campo sí se consiguen”, en *Página 12*, 30 de junio de 1999. El presidente de Brasil contribuyó al circo mediático en su discurso de cierre de la cúpula, presentándose con un tono señorial como “alguien con formación cartesiana, con algunos elementos del candomblé y del vudú”. Véase “Sou cartesiano com elementos de candomblé e de vodu”, en *Folha de São Paulo*, 30 de junio de 1999. El presidente Fidel Castro también contribuyó, definiendo a los países latinoamericanos como pigmeos y hormigas, agregando que, una vez unidos, pueden desafiar a un elefante. Véase “EUA querem fracasso da reunião, diz Fidel”, en *Folha de São Paulo*, 29 de junio de 1999.

¹²⁷⁴ Véanse principalmente Alain Abellard, “Le Mercosur attend de l’Europe une ouverture plus large de ses marchés” [“Mercosur espera de Europa una cobertura más amplia de sus mercados”], en *Le Monde*, 28 de junio de 1999; Denis Hautin-Guiraut, “L’Europe essaie de contrer l’influence des Etats-Unis en Amérique latine” [“Europa intenta enfrentar la influencia de los Estados Unidos en América Latina”], en *Le Monde*, 29 de junio de 1999; “Rio: les Quinze et le Mercosur s’engagent à créer la plus grande zone de libre échange au monde” [“Río: Los Quince y el Mercosur se comprometen a crear la mayor zona de libre comercio del mundo”], en *Les Echos*, 29 de junio de 1999; “Latinoamérica pide un tratamiento de igualdad como socio comercial de Europa y EE. UU.”, en *El País*, 30 de junio de 1999; y también “Reviving the European connection”, en *The Economist*, 2-6 de junio de 1999; Gareth Harding, “Mercosur welcomes trad talks mandate”, en *European Voice*, 24-30 de junio de 1999; “Kein leichtes Spiel für die Europäer”, en *Handelsblatt*, n.º 121, 28 de junio de 1999; “Freihandel über den Atlantik”, en *Handelsblatt*, n.º 122, 29 de junio de 1999; “EU en Mercosur geven startschot voor onderhandeligen vrijhandel”, en *De Financieel-Economische Tijd*, 29 de junio de 1999.

aunque modesta, en razón de la inmensa asimetría de interés por el acontecimiento en ambas regiones.¹²⁷⁵

Del lado brasilero, la cuestión del acuerdo de la asociación UE-Mercosur estuvo en el centro de todos debates y el gobierno obtuvo un apoyo casi incondicional a sus posiciones sobre las negociaciones.¹²⁷⁶ El presidente Cardoso aprovechó la ocasión para criticar una vez más el proteccionismo practicado por los países desarrollados y el proceso de globalización en curso,¹²⁷⁷ y para sugerir a los países europeos y latinoamericanos la adopción de la tasa Tobin.¹²⁷⁸ Se trataría de un freno a la especulación internacional aplicado *ad valorem* sobre las inversiones hechas en las principales monedas. Este nuevo impuesto sería administrado por un fondo internacional, bajo control del Banco Mundial o del FMI. Concebido como un

¹²⁷⁵ La palabra *asimetría* fue de hecho considerada como el término de moda entre los participantes de la cúpula. Véase “Assimetria, a palavra da moda”, en *Jornal do Brasil*, 29 de junio de 1999.

¹²⁷⁶ La decisión europea fue recibida con alivio por los gobiernos. Véanse principalmente el ministro Luiz Felipe Lampreia, “A cúpula é um sucesso em si mesma pelo simples fato de acontecer”, “Cúpula do Rio, vitória antecipada”, en *Folha de São Paulo*, 27 de junio de 1999; “UE aceita negociar redução de tarifas a partir de 2001”, en *Gazeta Mercantil*, 22 de junio de 1999; “Mercosur e UE vão negociar em 2001”, en *Folha de São Paulo*, 22 de junio de 1999; “Avances en el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea”, en *La Nación*, 26 de junio de 1999, pero, para algunos periodistas y comentaristas, con ironía o resentimiento. Por ejemplo, Gilberto Dupas considera que Europa anda hacia atrás y lleva al Mercosur en dirección a los Estados Unidos (“Economista crítica decisão”, en *Gazeta Mercantil*, 22 de junio de 1999). Según Marco Antonio Rocha, Europa no estaba preparada para negociar temas importantes, pero deseaba en realidad evitar que los norteamericanos aprovecharan una reunión vacía de contenido para aproximarse a América Latina (“Um sinal do grande embate do século 21”, en *O Estado de São Paulo*, 2 de julio de 1999). Para Andrés Oppenheimer, las prioridades de la declaración de Río son palabras vacías que los signatarios no tienen ninguna intención de poner en práctica (“Una cumbre entre la hipocresía política y las buenas intenciones”, en *La Nación*, 29 de junio de 1999). Según Abran Szajman, la astucia y la prudencia europeas la llevaron al encuentro de la precipitación de Brasil, que habría abierto sus mercados sin criterios ni contrapartidas, pensando ser un *global trader* (“Os eurospertos e os mercotrouxas”, en *Folha de São Paulo*, 28 de junio de 1996).

¹²⁷⁷ En su discurso de apertura de la Cúpula, Cardoso adoptó una posición muy clara, preconizando que la globalización debe ser aplicada a todos y no debe traducirse en beneficio para los ricos y privación para los pobres. Consideró que el hecho de transformar la globalización asimétrica en una globalización solidaria es una cuestión de justicia y de aspiración democrática, en conformidad con el interés general. El presidente agregó que los esfuerzos de apertura y modernización de los países en desarrollo merecen reciprocidad por parte de los países desarrollados. Las naciones que se benefician de la liberalización de los flujos comerciales no pueden ignorar que el proteccionismo, aparente o disfrazado, la discriminación, el unilateralismo y la euforia especulativa de los mercados contribuyen al debilitamiento de las relaciones económicas internacionales en detrimento de todos. Véase el texto integral de este discurso en *Folha de São Paulo*, 29 de junio de 1999, pp. 1-6.

¹²⁷⁸ “FHC defende CPMF global ao encerrar a Cimeira”, en *Folha de São Paulo*, 30 de junio de 1999. Esta idea, muy de moda, tiene su origen en una propuesta del economista neoclásico norteamericano James Tobin, premio Nobel de Economía de 1982. Preocupado con el aumento del volumen de las transacciones financieras internacionales que tornan ilusorio cualquier control por parte de los Estados, se pronunció en 1978 en favor de la creación de una tasa de 0,05% sobre el mercado *Forex* (Foreign Exchange). Véase “A Proposal for International Monetary Reform”, en *Eastern Economic Journal*, vol. 4, pp. 153-159.

instrumento capaz de “echar un poco de arena en los aceitados engranajes” de los mecanismos financieros internacionales,¹²⁷⁹ la propuesta de Tobin fue retomada por algunos organismos con otros fines,¹²⁸⁰ en particular para reunir fondos necesarios para el financiamiento del desarrollo de los países del Sur.¹²⁸¹

La propuesta de la tasa Tobin siguió un itinerario curioso. Primeramente fue denegada por su inspirador, que previó la posibilidad de que su adopción provocara un bloqueo de la globalización. Fue aprobada con entusiasmo por la extrema izquierda y los tercermundistas, y actualmente ha sido recuperada por los hombres del poder, en particular por el presidente Cardoso en la Cúpula de Río. Para ello, evitando identificar la propuesta del nuevo impuesto con la de James Tobin, Cardoso dijo estar convencido de que “llegó la hora de controlar la inestabilidad de los flujos financieros y, si es necesario, de gravar los movimientos de capitales para garantizar la liquidez de las economías emergentes y los fondos para la lucha contra la pobreza, el hambre y las enfermedades en los países menos favorecidos”.¹²⁸²

De este modo, Cardoso intentó ejercer un papel determinante en la cúpula adoptando una posición voluntariamente más sensible frente a algunos temas, a fin de hacer presión sobre los gobiernos europeos y obtener el apoyo de su opinión pública. Sin embargo, los movimientos sociales en los cuales se concentran los defensores más radicales de la tasa Tobin no estuvieron representados en la agenda oficial de la cúpula.

¹²⁷⁹ David Felix, *The Tobin Tax Proposal. Backgrounds, Issues and Prospects*. A policy paper commissioned by UNDP for the World Summit for Social Development, 1994. Véanse también James Tobin, “Speculators Tax”, en *New Economy*, pp. 104-109; Pierre de Senarclens, “Les nouveaux enjeux de la régulation sociale”, en *Maîtriser la mondialisation*, París, Presses de Sciences Po, 2000, p. 57; Paul Hirst y Grahame Thompson, en *Globalização em questão*, Petrópolis, Vozes, 1998, p. 208.

¹²⁸⁰ Así como la Asociación por la Tasación de las Transacciones Financieras para la Ayuda a los Ciudadanos, ATTAC, creada en París en 1995. Sus principales inspiradores y dirigentes son periodistas del periódico mensual *Le Monde Diplomatique*, que dio origen, con otras organizaciones y partidos políticos, a la creación de un *forum* social mundial para oponerse al foro económico de Davos, y cuyas primeras reuniones anuales tuvieron lugar en Porto Alegre.

¹²⁸¹ Bruno Jetin, “Contrôler les flux de capitaux, c’est possible!” [“Es posible controlar el flujo de capital”], en *Attac contre la dicture des marchés*, París, VO éditions, 1999, pp. 55-62.

¹²⁸² Réception dans l’hémicycle de M. Fernando Henrique Cardoso, President de la République fédérale du Brésil [Recepción en el hemiciclo de Fernando Henrique Cardoso, presidente de la República Federal del Brasil], discurso del 30 de octubre de 2001, disponible en <www.assembleenationale.fr>. Este discurso tuvo una gran repercusión tanto en Francia como en Brasil; Cardoso fue ovacionado por la Asamblea Nacional y mereció elogios de la prensa francesa y de la brasilera (véase principalmente “FHC em Paris”, editorial en *Folha*

C. EL ESTÍMULO A LA GLOBALIZACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Paralelamente a la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno, otro encuentro fue organizado en Río. Autoproclamada *off Cúpula*, esta reunión congregó movimientos sociales, sindicatos y organizaciones no gubernamentales para discutir la globalización, la integración económica, el desarrollo sostenible y los flujos financieros internacionales.¹²⁸³ Ellos estimaron que la sociedad civil fue ignorada por la Cúpula de Río y protestaron contra la agenda “neoliberal” y las políticas económicas que consideran al mercado como el motor del desarrollo.¹²⁸⁴

En realidad, el Consejo Económico y Social de la Unión ya había advertido sobre la “necesidad de conceder una prioridad mayor a la dimensión social del proceso de integración y favorecer la participación de los actores sociales en ese proceso”.¹²⁸⁵ Así, otra Declaración de Río, firmada por los representantes de la sociedad civil, fue

de São Paulo, 1.º de noviembre de 2001), a pesar de las críticas debidas al hecho de haber acabado su discurso con un polémico “Vive la France” (y no un “Viva Brasil”), lo que fue curiosamente suprimido en la transcripción oficial. Nótese también que varios miembros influyentes del Partido Socialista francés defienden actualmente la tasa Tobin. Sin embargo, en el plano interno, el presidente Cardoso se opone frontalmente a los movimientos antiglobalización. Uno de los ejemplos más marcantes de esta contradicción es ilustrado por la actitud presidencial con relación al Foro Social Mundial. De hecho, desde febrero de 2001, Porto Alegre es la sede de un encuentro que pretende ser el contrapunto al Foro Económico de Davos, acogido por los gobiernos del Estado y de la ciudad, que constituyen referencias internacionales para la izquierda. Consecuentemente, sería lógico que el presidente Cardoso participase activamente del foro de Porto Alegre. Nótese que por razones partidarias internas, no participa del foro y lo critica duramente; véase por ejemplo Ricardo Seitenfus, “Terra à vista”, en *Folha de São Paulo*, 30 de enero de 2001, p. 3. Esta ambigüedad lo coloca en situaciones a veces delicadas, como fue el caso de su visita a la Asamblea Nacional francesa. En aquella oportunidad el presidente Raymond Forni se refirió “a la opinión pública mundial, que nació, entre otros lugares, en Porto Alegre”, Réception dans l’hémicycle de M. Fernando Henrique Cardoso, o. cit.

¹²⁸³ “ONGs realizam sua reunião de cúpula”, en *Jornal do Brasil*, 29 de junio de 1999. Nacido de una iniciativa de la Alianza Social Continental, movimiento ligado a la Fundación Heinrich Böll, por su parte ligado al Partido Verde alemán, este *Off Cúpula* fue apoyado por más de 30 organizaciones sociales del mundo entero.

¹²⁸⁴ “Sociedade civil exige mais participação”, en *Jornal do Brasil*, 28 de junio de 1999.

¹²⁸⁵ Avis du Comité économique et social sur “Les relations entre l’UE et l’Amérique latine et les Caraïbes: le dialogue socioéconomique interrégional” [Parecer del Comité Económico y Social sobre “Las relaciones entre UE y América Latina y el Caribe: el diálogo socioeconómico interregional”] (1999/C 169/16), 28-29 de abril de 1999, en *JOCE*, C 169, 16 de junio de 1999, p. 49, ítem 3.7. El Consejo agrega que “los avances políticos y el crecimiento económico que muchos países vivieron durante los años noventa contrastan con la frágil reducción de los índices de pobreza [...] En este sentido, la persistencia de la pobreza y de otros problemas relacionados, principalmente la desigual distribución de las riquezas, están íntimamente vinculados con la propia fragilidad de los interlocutores sociales” (ibídem, ítem 3.8). En este mismo razonamiento, el comisario Manuel Marín formuló severas críticas con relación al tratamiento de la cuestión social en América Latina en estos últimos años, que está lejos de ser correcta, ya que un 33% de la población de América Latina y del Caribe vive en condiciones de pobreza extrema (entrevista concedida a *O Estado de São Paulo*, 26 de junio de 1999).

transmitida al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil al final de la cúpula,¹²⁸⁶ en la que se presentaron las reivindicaciones de los movimientos sociales respecto a la cooperación interregional.¹²⁸⁷

A partir de 1999, con las gigantescas manifestaciones populares de Seattle contra la OMC y en Génova contra el G8, luego de las reuniones del Foro Social Mundial en Porto Alegre, constatamos una evolución sorprendente de la organización internacional de los movimientos sociales y un crecimiento de los movimientos antiglobalización. En cierto modo, estos movimientos se alinean con las propuestas europeas, que consisten en dotar a los acuerdos multilaterales de una cláusula social y ambiental, o sea, de consagrar progresivamente el respeto a los derechos sociales y ambientales como condición previa a las relaciones comerciales.

Las normas sociales se tornan, progresivamente, uno de los temas más delicados en las negociaciones comerciales multilaterales.¹²⁸⁸ Los gobiernos de los PVD tienden a sostener que las exigencias de respeto a los patrones sociales internacionales constituyen una forma de proteccionismo disfrazado, ya que estiman no poseer los medios para ofrecer a los ciudadanos un nivel de protección social elevado. Además, los organismos financieros internacionales de los cuales ellos dependen preconizan soluciones totalmente contradictorias, principalmente la de flexibilidad de las normas sociales, con vistas a facilitar el establecimiento de empresas y optimizar las ganancias obtenidas con la actividad económica.

¹²⁸⁶ “Fórum da sociedade civil se faz ouvir”, en *Jornal do Brasil*, 30 de junio de 1999.

¹²⁸⁷ Encuentro de los representantes de la sociedad civil UE/AL/CAR, Río de Janeiro, 23-25 de junio de 1999, *mimeo*. Otras declaraciones circularon en la época de la Cúpula, tales como la declaración de las organizaciones cooperativas nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (22 de junio de 1999, *mimeo*), y la Declaración de los Trabajadores - Central Latinoamericana de Trabajadores - Confederación Mundial del Trabajo (28-29 de junio de 1999, *mimeo*).

¹²⁸⁸ “Europa es proteccionista y desleal. Y punto”. Ésta es la opinión del diplomático brasileiro Paulo Roberto de Almeida, pronunciadas no en ocasión de un seminario a puertas cerradas, sino en una entrevista publicada en las páginas amarillas de un semanario brasileiro bajo el título “Ricos y arrogantes. Especialista en relaciones internacionales dice que los países desarrollados actúan de forma desleal con sus pares pobres”. Estas declaraciones suscitaron una gran polémica, en la medida en que se trata de un intelectual muy respetado en razón de las múltiples obras que brillantemente dedicó a la diplomacia económica del país. Se opone fuertemente a las cláusulas sociales y ambientales. La actitud de los Estados Unidos, donde Almeida trabajaba en aquel momento, también fue criticada: “La intención declarada es la más meritoria posible: defender el medio ambiente y mejorar las condiciones de trabajo de los operarios. En la práctica, sabemos que tales cláusulas acaban actuando en detrimento de los países en desarrollo y justificando medidas proteccionistas abusivas, con el pretexto de defender reglas ‘leales de comercio’. Brasil no tiene nada que temer en este tipo de cuestión. En muchos puntos nos encontramos adelante de los Estados Unidos, que exhiben un registro poco lisonjero en esta área” (*Veja*, n.º 1.723, 24 de octubre de 2001).

Los europeos están conscientes de la complejidad de la situación: “Hay algo de cínico en exigir de los PVD que adopten inmediatamente nuestras normas actuales, sin que encontremos un atajo que ellos puedan tomar. ¿La solución? Avanzar decididamente, por etapas, progresar de compromiso en compromiso”.¹²⁸⁹

De este modo, el debate entre Mercosur y Unión debe avanzar en el ámbito de las reuniones específicas, que reúnen a las sociedades civiles de ambas regiones, con la condición de que ellas no sean muy centradas en la *business community* y no se transformen simplemente en oportunidades para concluir negocios.¹²⁹⁰ Para ello, un nuevo parecer del CES preconiza en julio de 2001 que “los futuros acuerdos de asociación con el Mercosur y Chile deben facilitar la cooperación y los contactos directos entre los actores de la sociedad civil y garantizarles una posición central en el conjunto de las relaciones interregionales”, debiéndose tornar los ciudadanos de ambos bloques “verdaderos protagonistas de las nuevas relaciones de asociación”.¹²⁹¹

En fin, sería arriesgado afirmar que la cúpula fue un éxito diplomático o político para Brasil o hasta para los socios de manera general. Constituye una convicción casi unánime que apenas lo peor fue evitado.¹²⁹² Desde el punto de vista

¹²⁸⁹ Hubert Védrine, entrevista concedida a *L'Express*, París, 25 de noviembre de 1999, disponible en «www.diplomatie.fr/BASIS». A juzgar por estas declaraciones, el ministro coloca a los países del Mercosur en un nivel de desarrollo equivalente a la Francia del siglo XIX: “La opinión pública en los países industrializados, habiendo alcanzado un nivel de protección muy elevado, considera intolerable lo que era aún considerado normal por sus ancestros en la época de Luis Felipe o Napoleón III, y olvida que pasó por la situación descripta por Zola” (ibídem).

¹²⁹⁰ Dos reuniones fueron realizadas en el contexto del diálogo entre las sociedades civiles; la primera en Bruselas, el 12 de octubre de 2000 —First Conference on Mercosur/Chile negotiations and Civil Society, doc. IP/00/1147, disponible en «europa.eu.int/comm/external_relations/news»— y la segunda también en Bruselas, el 12 de febrero de 2002; véase II Conference with representatives from the European civil society, business community & academic community on EU-Mercosur & the EU-Chile Association Negotiations, disponible en «europa.eu.int/comm/external_relations/Mercosur/conf/jba.htm».

¹²⁹¹ CES, Avis sur les négociations entre l'UE et le Mercosur et le Chili: aspects économiques et sociaux [Parecer sobre las negociaciones entre la UE y el Mercosur y Chile: Aspectos económicos y sociales], CES 932/2001, Bruselas 11 y 12 de julio de 2001, p. 19.

¹²⁹² Éste es el sentimiento de ambos lados. El editorial de *El País* traía el título “La primera cúpula UE-América Latina no fue suficientemente aprovechada”, “Más allá de la retórica”, 30 de junio de 1999. El primer ministro portugués António Guterres expresó claramente los temores ibéricos: “Se nosotros no andamos deprimidos, otros andarán más deprimidos que nosotros” (“Diálogo Mercosul-UE lançado formalmente”, *Diário de Notícias*, Lisboa, 29 de junio de 1999). En el mismo sentido, Manuel Marín: “Si no sabemos aprovechar el espacio y las oportunidades ofrecidas por la cooperación con los países latinoamericanos, otros lo harán”; véase “La oportunidad de Río”, en *El País*, 18 de junio de 1999; un texto similar fue publicado en Brasil: ídem, “Por uma nova relação Europa-América Latina”, en *Folha de São Paulo*, 23 de junio de 1999. En Brasil, el ex presidente de la República, José Sarney, afirmó que no debemos desistir ante las expectativas no satisfechas, y que el resultado de la cúpula era la propia realización de la cúpula (“Pouco resultado, bom resultado”, en *Folha de São Paulo*, 2 de

comunitario, más precisamente, la Cúpula de Río fue simplemente la ocasión para poner en práctica una estrategia para América Latina ya prevista en la Agenda 1996-2000,¹²⁹³ y a la cual ninguna novedad fue añadida. Así, la cúpula fue concluida por una declaración común y un *plan de acción* que prevé una “asociación estratégica” y un amplio margen de cooperación que reposa sobre tres ejes: “un diálogo político provechoso, con respeto al derecho internacional; relaciones económicas y financieras sólidas, fundadas en una liberalización ampliada y equilibrada de los intercambios comerciales y de los flujos de capitales; y una cooperación dinámica y creativa en las áreas de educación, ciencia, tecnología, humana y social”.¹²⁹⁴ Una nueva cúpula se prevé para el primer semestre de 2002, organizada en Madrid durante la presidencia española de la Unión.

Al elaborar un balance sobre la implementación del Tratado de Madrid, la constatación más importante es la de que el Mercosur se afirma a partir de 1999 como el núcleo de las relaciones entre América Latina y Europa.¹²⁹⁵ La segunda constatación es relativa a Francia: ella es definitivamente vista por los países del Mercosur como la gran adversaria de la liberalización del sector agrícola, pero no como una enemiga de la asociación. El ministro brasileño Celso Lafer resumió bien esta interpretación: “Francia es al mismo tiempo freno y motor en las negociaciones que mantenemos con la UE. Es freno porque tiene dificultades con la PAC. Es motor porque tiene una visión multipolar de la organización mundial y ve en la relación entre la UE y el Mercosur una contribución para ese escenario”.¹²⁹⁶ Resta saber qué papel va a ejercer en las difíciles negociaciones, en curso actualmente entre ambas regiones.

julio de 1999). Véase también “Europa acepta discutir los subsidios desde noviembre”, en *Ámbito Financiero*, 28 de julio de 1999.

¹²⁹³ Véase p. 354.

¹²⁹⁴ Déclaration de Río de Janeiro, 29 de junio de 1999, disponible en «ue.eu.int/Newsroom», adenda 7. Véase también *Priorités d'Action*, ibídem.

¹²⁹⁵ En su Informe general 2001, la Unión considera que fueron “el esfuerzo para la implementación del acuerdo de libre comercio con México y de las negociaciones con vistas a concluir acuerdos con el Mercosur y Chile que estuvieron en el centro de las relaciones con América Latina”, disponible en «europe.eu.int».

¹²⁹⁶ Entrevista concedida a *Le Monde*, 18 de mayo de 2001.

SECCIÓN 2

Las negociaciones en curso.

¿Cuál es el contenido de la asociación?

Como fue expuesto, la contribución de la Cúpula de Río se encuentra en la afirmación de la voluntad europea de asociarse, sin que sepamos actualmente el contenido de esta asociación. Este instrumento fue utilizado de hecho por Europa para concretar relaciones de tipo diferente. A medida que los contornos de la asociación se dibujan (§ 1.º), parece conveniente indagar hasta qué punto la cuestión agrícola constituye el verdadero desafío de estas negociaciones (§ 2.º).

§ 1.º Los primeros contornos del bloque de bloques

El mandato obtenido por la Comisión, bajo presión de la Cúpula de Río, da inicio a las negociaciones que serán ejecutadas bajo la línea de la necesidad, o sea que se caracterizan por la ausencia de un ritmo propio, y hacen que las partes actúen apenas cuando es necesario y en la justa medida de lo indispensable. De este modo, luego de los procedimientos iniciales que siguieron a la cúpula (I), las primeras rondas de negociación dejan que desear (II) hasta que Europa tenga ocasión de probar su compromiso con el Mercosur (III).

I. El seguimiento de la Cúpula de Río

A fines del año 2000, la Comisión Europea intentó organizar la implementación de las líneas de acción previstas en Río y hacer un balance de lo que se había hecho hasta entonces, con la perspectiva de una segunda cúpula interregional, cuya organización quedaría a cargo de la presidencia española de la Unión, durante el primer semestre de 2002.¹²⁹⁷ Entre las 55 “prioridades” de acción¹²⁹⁸ definidas en

¹²⁹⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Suivi du premier sommet organisé entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne, COM (2000) 670 final, Bruselas, 31 de octubre de 2000.

¹²⁹⁸ Tal cantidad es generalmente obtenida en detrimento de la calidad de los compromisos. Se trata de 21 prioridades políticas, 17 económicas y 17 del ámbito cultural, educacional, científico, tecnológico, social y humano. La mayoría de estas prioridades constituye en realidad una declaración de intenciones o manifestación política, como

Río, 11 fueron fijadas *a posteriori* por un grupo de altos funcionarios de ambas regiones.¹²⁹⁹ Ellas se refieren a las actividades en los campos capaces de agregar plusvalía, rápidos resultados y mayor visibilidad a las actividades en curso o en preparación.

En el ámbito de estas 11 prioridades, para las cuales varias acciones ya estaban en curso en la Cúpula de Río, la Comunidad dedicó más de un billón de euros entre 1995 y 1999 a América Latina y el Caribe. Se trata de:

- Profundizar e intensificar la cooperación y las consultas existentes en las estructuras internacionales y extenderlas a todas las cuestiones de interés común (prioridad 1).
- Promover y proteger los derechos del hombre, principalmente los de los grupos más vulnerables de la sociedad e impedir y combatir la xenofobia, las manifestaciones de racismo y otras formas de intolerancia (prioridad 2, con la cual la Comunidad gastó 113.477.937 euros entre 1995 y 1999 sólo para América Latina).¹³⁰⁰
- La adopción de programas y proyectos sobre la cuestión de las mujeres, vinculados a las áreas prioritarias mencionadas en la Declaración de Pekín¹³⁰¹ (prioridad 3, 20.136.097 euros).

el hecho de “reconocer el papel activo ejercido por la sociedad civil en el trabajo de ayuda y reconstrucción en América Central” (ítem 19) o el de “invitar al Banco Europeo de Inversiones a considerar la posibilidad de reforzar y extender sus actividades en la América Latina” (ítem 31). Este documento fue recibido con ironía por la prensa europea y mercosureña. Véanse principalmente “The Rio Summit. Just 55 priorities”, en *The Economist*, 3 de julio de 1999; “Documento é catálogo de intenções”, en *Folha de São Paulo*, 27 de junio de 1999 (en el cual un gran periodista brasileño, Clóvis Rossi, considera que las prioridades de acción poseen una “cantidad cero de medidas prácticas”; “Conheça o jogo Mercosul-UE”, en *O Estado de São Paulo*, que presenta el texto como una “colección de intenciones” y considera que ni siquiera las prioridades tienen un contenido práctico; y *Folha de São Paulo*, editorial del 28 de junio de 1999, que define los términos de las declaraciones como “muy vagos y muy frustrantes”).

¹²⁹⁹ Communication de la Commission... Suivi du premier sommet organisé entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne [Comunicación de la Comisión... Acompañamiento de la primera cúpula organizada entre América Latina, Caribe y Unión Europea], COM (2000) 670 final, o. cit., anexo 1, “Les onze priorités absolues sélectionnées à Tuusula comme devant faire l'objet d'une action immédiate” [Las once prioridades absolutas seleccionadas en Tuusula como debiendo ser objeto de una acción inmediata], p. 16. De hecho, para evitar la creación de nuevas estructuras, ya que el marco institucional existente comporta varias limitaciones en el ámbito de cada acuerdo específico, un grupo bilateral estableció, en el plano de los altos funcionarios, que debería reunirse regularmente, sin obligación de periodicidad, a fin de acompañar y trabajar en la implementación de las prioridades de acción. Además, fueron previstas reuniones ministeriales *ad hoc*.

¹³⁰⁰ *Ibidem*, anexo 2.1, p. 17. Los datos aquí mencionados se refieren a las sumas gastadas durante el mismo período y son relativos únicamente a América Latina, excluyendo por lo tanto los gastos con el Caribe.

¹³⁰¹ Se trata de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, organizada por las Naciones Unidas en Pekín, el 4-15 de setiembre de 1995; véase el texto integral de la declaración en gopher://gopher.un.org:70/00/conf/fwcw/off/la-20.fr.

- Reforzar los programas de cooperación en el área de medio ambiente y de las catástrofes naturales (prioridad 4, 198.296.632 euros).
- La ejecución de un plano de acción mundial sobre la cuestión del tráfico de drogas, con medidas destinadas a luchar contra el tráfico ilícito de armas (prioridad 5, 76.846.445 euros).
- Elaborar propuestas para la cooperación entre ambas regiones, con el objetivo de aplicar los mecanismos destinados a promover en el plano mundial un sistema económico y financiero estable y dinámico, reforzar los sistemas financieros nacionales y elaborar programas específicos a fin de ayudar a los países relativamente menos desarrollados en el plano económico (prioridad 6, 2.549.830 euros).
- Incentivar los foros comerciales, principalmente junto con las pymes y los sectores industriales (prioridad 7, 140.858.744 euros).
- Brindar apoyo a la cooperación entre ambas regiones, en las áreas de educación y estudios universitarios, así como en la investigación y en nuevas tecnologías (prioridad 8, 221.910.777 euros).
- Privilegiar el patrimonio cultural común a través del foro cultural UE-América Latina/Caribe (prioridad 9, 6.669.840 euros).
- Aplicar una iniciativa común sobre los aspectos particulares de la sociedad de información (prioridad 10, 2.409.643 euros).
- Promover actividades de apoyo a la investigación, a los estudios de tercer ciclo y a la formación en el área de los procesos de integración (prioridad 11, 10.008.501 euros).

La Comisión concluyó que pocas iniciativas se lanzaron luego de la Cumbre de Río y que tampoco hubo un avance significativo en cuanto a la aplicación del mecanismo de coordinación. Para la profundización de estas acciones, la Comisión cuestiona quién tomará las iniciativas respecto a la ejecución de cada una de estas prioridades y quién participará de estas iniciativas; cuáles serán de hecho las actividades propuestas y según qué modalidades; y cómo las partes administrarán y coordinarán realmente sus iniciativas. Así, la Comisión pretende actuar esencialmente de tres formas prioritarias: la promoción y la protección de los derechos humanos, la promoción de la sociedad de información y la reducción de los desequilibrios sociales.

A largo plazo, ella propone integrar las otras prioridades a los diálogos regionales y subregionales establecidos. Para ello, señala algunos principios de base, principalmente el de la subsidiariedad, y deja a los Estados miembros y a los países socios la plena responsabilidad financiera y operacional de las acciones emprendidas, pero bajo una coordinación y una complementariedad adecuadas. Además, los principios de equilibrio entre la relación global con la región y las relaciones con las subregiones, y del equilibrio en cuanto a los recursos disponibles, deben ser garantizados. Acerca del Mercosur y de Chile, esta comunicación se limita a reiterar de manera superficial los objetivos expresados en los documentos anteriores.

Sin embargo, la Comisión dedica, en ocasión del lanzamiento de las negociaciones UE-Mercosur, un documento específico relativo a los intereses de la Unión en el Mercosur y en Chile, a fin de orientar la posición europea en este proceso.¹³⁰² Ella comienza por constatar que la opinión pública en Europa se concentra esencialmente en el potencial de las exportaciones agrícolas del Mercosur para Europa: los intereses considerables de la Unión en el mercado latinoamericano no son percibidos en toda su extensión.

Enseguida ella señala los intereses de la Unión en la región de manera bastante objetiva. Primero en el sector agroalimentario, la Unión registra un déficit comercial elevado, en razón de las importaciones de soja y café provenientes especialmente de Brasil. El desmantelamiento arancelario y una protección más intensa de la propiedad intelectual e industrial podrían beneficiar a productos tales como bebidas alcohólicas (derecho de aduana promedio de 35% en el Mercosur); lácteos (tasas variables entre 31% y 55%); chocolate y confitería (derecho de aduana de 25%); vinos, cuyo consumo podría desarrollarse de manera muy significativa en esos países; y galletitas (tasa promedio de 35%). Otros productos de almacén finos, como el *foie gras*, conservas de frutas y hortalizas y todos los alimentos precocidos podrían beneficiarse de un mercado muy fuerte si una zona de libre comercio fuere instituida, en razón del alza progresiva del nivel de vida y renta per cápita en el Mercosur y Chile.

¹³⁰² Comisión Europea, Dirección General Relaciones Exteriores, Dirección América Latina, "Les intérêts de l'Union européenne dans le Mercosur et au Chili" [Los intereses de la Unión Europea en el Mercosur y en Chile], trabajo mimeografiado, Bruselas, noviembre de 1999.

En el sector industrial, el potencial de las exportaciones europeas se muestra muy importante. La Comisión señala que los Estados Unidos negocian todos los elementos del ramo industrial en el ámbito del ALCA y que ellos serán los primeros en beneficiarse por el incremento de los intercambios, en caso de ausencia de acuerdo entre el Mercosur y la Unión. De hecho, un eventual acuerdo de asociación se traduciría en una expansión significativa de las exportaciones europeas, en los sectores de maquinaria y bienes durables (derechos promedio en el Mercosur de 15% en los sectores de obras públicas, minería y electricidad), de automóviles (tasas promedio de 35%), material de transporte, principalmente transporte aéreo, cuyo desarrollo es absolutamente necesario en el Mercosur, pero también de equipamiento ferroviario y material destinado a autopistas. Un fenómeno similar podría ser observado en el sector químico y farmacéutico (derechos de aduana promedio de 17% y barreras no arancelarias muy importantes), en el sector metalúrgico (tasas promedio de 17%) y finalmente en el sector textil (derechos de aduana promedio de 35% y barreras no arancelarias muy importantes).

En el sector de servicios, la Comunidad se encuentra claramente frente a importadores. El Mercosur y Chile deberán tener un desarrollo extraordinario en esta rama económica en los próximos años. Los sectores bancarios, de seguros, de transporte marítimo, de telecomunicaciones y de consultoría, donde Europa podría tener un excelente desempeño, conocen restricciones significativas en cuanto al derecho de establecerse en el Mercosur, así como otros diversos obstáculos.

Finalmente, las inversiones constituyen uno de los principales sectores de iniciativa de la Unión, particularmente en las áreas automotriz, de distribución y telefonía. Una zona de libre comercio podría mejorar las condiciones de acceso a las inversiones, su protección jurídica y la creación de una situación estable y transparente para el sector privado.

La Comisión concluye que “ninguna otra región en el mundo ofrece mejores perspectivas para la economía de la Unión Europea que el Cono Sur”.¹³⁰³ Ella propone, por lo tanto, una “actitud más ofensiva” en todos los frentes para consolidar su posición de “primer cliente” del Mercosur y Chile. La Comisión percibe que “queda mucho por hacer en estos países y grandes oportunidades pueden abrirse para la Unión”.¹³⁰⁴

¹³⁰³ *Ibidem*, p. 7.

¹³⁰⁴ *Ibidem*. Sin embargo, en plena elaboración de su posición relativa al nuevo ciclo de negociaciones en la OMC, Francia no da ninguna señal de evolución en cuanto a la cuestión agrícola. El primer ministro

Una vez finalizada la Cúpula de Río, los países del Mercosur, en particular Brasil, se confrontan con la complejidad de negociaciones desencadenadas en tres niveles: con la UE, con el ALCA y en el ámbito de la OMC. Algunas personas consideran que Brasil debe darse prisa en las negociaciones con Europa y preocuparse más por aquéllas con los Estados Unidos, pues los norteamericanos son mucho más competitivos que los europeos.¹³⁰⁵ Otros sustentan que el Mercosur no debe apresurarse en las diferentes negociaciones, ya que sus miembros precisan tiempo para preparar sus economías para una mayor apertura a la competencia.¹³⁰⁶

Si es verdad que ambas partes no tienen ninguna certeza en cuanto al contenido de las negociaciones UE-Mercosur, no es menos cierto que actualmente ellas ya no dudan de la necesidad de establecer discusiones, orientadas por los principios de negociación, o por los límites establecidos en Río. Es con base en esta constatación que las negociaciones fueron efectivamente lanzadas en noviembre de 1999.¹³⁰⁷

II. Las negociaciones de asociación: un recorrido sinuoso

Reunidas en Bruselas para el primer encuentro del Consejo de Cooperación UE-Mercosur, las partes inicialmente afirmaron que “el clima era propicio para la apertura de las negociaciones, teniéndose en cuenta la combinación de factores tales como el crecimiento económico de ambas regiones, el nuevo impulso dado al proceso de integración en el Mercosur y la prioridad concedida por la UE a las relaciones

Lionel Jospin afirma: “No aceptaremos solicitudes americanas que se refieran principalmente a las exportaciones agrícolas europeas, aunque se desarrollen, principalmente de su parte, formas menos transparentes de apoyo a las exportaciones [...] Así, cuestiones ligadas a la seguridad sanitaria de los alimentos deben ser plenamente tenidas en cuenta: no admitiremos la introducción en nuestros mercados de productos que susciten preocupaciones legítimas en cuanto a su seguridad. Defenderemos también este modelo aplicando plenamente lo que fue decidido en los acuerdos de Berlín [relativos a la reforma de la PAC]. Sus resultados son globalmente satisfactorios para Francia, aunque sea conveniente indicar soluciones para las dificultades particulares encontradas por algunos sectores de la producción” (Table ronde sur l’agriculture. Allocution de clôture du Premier Ministre [Mesa redonda sobre agricultura. Discurso de cierre del primer ministro], París, 21 de octubre de 1999, <www.france.diplomatie.fr/actual/dossiers/OMC/omc9.html>).

¹³⁰⁵ Roberto Macedo, entrevista concedida a *O Estado de São Paulo*, 1.º de julio de 1999.

¹³⁰⁶ Jório Dauster, entrevista concedida a *O Estado de São Paulo*, 25 de junio de 1999.

¹³⁰⁷ En esta época asumió sus funciones en Brasilia Rolf Timans, el nuevo jefe de delegación de la Comisión Europea, y concedió una primera conferencia de prensa adoptando un tono polémico. El embajador criticó la falta de transparencia del gobierno brasileiro en cuanto a los programas que la Unión financia en el país. Confesó encontrar dificultades en la verificación de los resultados concretos de estas iniciativas y en la estimación de las sumas gastadas en cada año, y solicitó una mayor transparencia, “UE cobra mais transparência no uso de verbas que repassa ao Brasil”, en *Folha de São Paulo*, 23 de noviembre de 1999.

con el Mercosur”.¹³⁰⁸ Esta descripción, sin embargo, estaba distante de la realidad económica de la época. El Mercosur, en realidad, permanecía sumergido en una grave crisis, y conflictos comerciales se sucedían. El real devaluado y el peso sobrevaluado revelaban una asimetría monetaria insostenible que persistió hasta fines del 2001, cuando ocurrió el colapso argentino. Entre 1999 y 2001, el Mercosur permaneció tan solo como proyecto político, oscilando entre las simples crisis y el fantasma de una desaparición inminente. Pero, a semejanza de la asociación UE-Mercosur, la voluntad política que sustenta al Mercosur consiste más en evitar lo peor, o sea, el aislamiento, que en construir una entidad política sólida y duradera, lo que implicaría la renuncia a algunos poderes nacionales usados de forma discrecional.

La Unión Europea, por su parte, no concede ninguna prioridad al Mercosur. Luego de haber conquistado una posición destacada en las relaciones exteriores de los países del Sur, la atención de Europa se concentra en las negociaciones de la nueva ronda de la OMC, decisivas para el futuro de la PAC y que influirán de manera definitiva el destino de la asociación con el Mercosur.¹³⁰⁹ Además, la preparación de la Conferencia de Niza, así como los desafíos de la ampliación y la implementación de la moneda única, constituían las prioridades de los 15 Estados. El clima del encuentro no era, por lo tanto, propicio, y con toda la atención puesta en Seattle era poco probable que los protagonistas encontrasen allí un terreno fértil para enfrentar las cuestiones esenciales.

Aun así las partes pudieron adoptar, en noviembre de 1999, un breve documento denominado *Descripción de la Estructura, de la Metodología y del*

¹³⁰⁸ Première Réunion du Conseil de coopération UE-Mercosur - Communiqué de Presse Conjoint, 13290/99 (Presse 371-G), Bruselas, 24 de noviembre de 1999.

¹³⁰⁹ La III Conferencia Interministerial de la OMC tuvo lugar en Seattle, en el mes de diciembre. Concebida como el evento que lanzaría “la ronda del milenio”, un ambicioso proceso de negociaciones en el cual los asuntos que habían huido de la liberalización en la *Uruguay Round* serían finalmente tratados, la Conferencia de Seattle fue un fracaso total por varias razones. La más divulgada fue la acción inédita de los movimientos sociales, una verdadera globalización de la antiglobalización de los más variados tipos, cuyos representantes se organizaron de manera de impedir la apertura de un nuevo ciclo de negociaciones. Sin embargo, la determinación europea de no hacer concesiones en los temas agrícolas también fue apuntada como una de las principales causas de tal fracaso. Véase principalmente Celso Amorim, “A OMC pós-Seattle”, en *Política Externa*, vol. 8, n.º 4, marzo-mayo de 2000, p. 100.

*Calendario*¹³¹⁰ *de las Negociaciones*.¹³¹¹ Este texto se limita a establecer un marco más preciso que el definido por el Acuerdo de Madrid para las negociaciones. Prevé la creación de un *Comité Birregional de Negociaciones* a fin de supervisar la continuación del proceso en el área del comercio y de la cooperación, encargado directamente de las negociaciones comerciales, que se reúne, en principio, tres veces por año. Las dos primeras reuniones de este comité se previeron para el período de marzo-abril de 2000 en Buenos Aires y para el período de junio-julio de 2000 en Bruselas. El comité debe fijar el calendario de sus reuniones, así como las de los grupos técnicos. En principio, estas reuniones deben tener una duración de cinco días, alternando sus sedes entre Bruselas y una ciudad del Mercosur.

Un *Subcomité de Cooperación*, subordinado al Comité, es el encargado de conducir las negociaciones en el área de la cooperación, garantizando la coherencia entre éstas y las negociaciones comerciales, y debe reunirse por lo menos una vez al año. El comité puede crear *grupos técnicos*, a fin de promover actividades y estudios relativos a los intercambios. Las partes pueden finalmente crear *secretarías de coordinación*, integradas por responsables de la Comisión Europea y de la Presidencia del Mercosur, a fin de preparar la organización de las reuniones, distribuir documentos oficiales y garantizar una buena comunicación entre las partes. Éstas establecieron que las negociaciones deben ser conducidas de manera transparente y abierta, acompañadas de contratos con los representantes de la sociedad civil de ambas partes. Cuando analizaron los resultados de esta reunión, en un comunicado conjunto de sus jefes de Estado, los países del Mercosur se limitaron a reiterar una reivindicación según la cual las negociaciones deben tener en cuenta los intereses del Mercosur en el sector agrícola.¹³¹²

¹³¹⁰ En realidad, se trata simplemente de una previsión de periodicidad de las reuniones y de la definición de las fechas de las dos primeras reuniones. Sin embargo, ningún calendario fue adoptado, conforme a las exigencias europeas.

¹³¹¹ "Description of the Structure, Methodology and Calendar for Negotiations on an Interregional Association Agreement between The EC and its Member States and the Mercosur and its Party States", anexo II, *ibídem*, p. 6.

¹³¹² Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del Mercosur, Montevideo, 8 de diciembre de 1999, en *BILA*, n.º 25, julio-diciembre de 1999, ítem 17. Pero, por otro lado, hubo un gran entusiasmo por el ALCA. De hecho, en una reunión del ALCA realizada en Toronto, también en el mes de noviembre, todos los países estuvieron de acuerdo con la eliminación de cualquier subvención a la exportación de los productos agrícolas, posición que sostuvieron conjuntamente en Seattle. Finalmente, ellos lamentaron el fracaso en Seattle y renovaron su voluntad de defender la igualdad de tratamiento entre los productos agrícolas e industriales dentro de la OMC (*ibídem*, ítem 18 y 19).

Una primera reunión del Comité ocurrió en Buenos Aires, el 6 y el 7 de abril de 2000.¹³¹³ En esa ocasión, la Unión Europea presentó una lista de 19 ítems destinados al Mercosur, entre los cuales se encontraba el pedido de una lista de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre las inversiones hechas por cada Estado miembro, y otra de restricciones a la importación y exportación de bienes.¹³¹⁴ La negociación se dividía en dos aspectos: la cooperación y el comercio. En lo que respecta a la cooperación, se crearon tres subgrupos (cooperación económica, cooperación cultural y social, y cooperación técnica y financiera), encargados de someter los informes anuales al subcomité.

En cuanto al comercio, se crearon tres grupos técnicos: Grupo 1, barreras arancelarias y no arancelarias en el área industrial, agrícola y pesquera, reglas de origen, protección comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, y cuestiones aduaneras; Grupo 2, servicios, capitales e inversiones y propiedad intelectual; Grupo 3, competencia, solución de controversias y mercados públicos.¹³¹⁵ Ellos debían finalizar sus trabajos en julio de 2001, fecha en la cual deberían iniciarse las negociaciones arancelarias, según lo que fue previsto en el mandato del Consejo de la Comisión Europea.¹³¹⁶

El Comité se reunió por segunda vez en Bruselas, del 13 al 16 de junio de 2000.¹³¹⁷ Un intercambio de informaciones se realizaría, del lado europeo,

¹³¹³ First Meeting of The EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee. Draft Conclusions, mimeo, Buenos Aires, 7 de abril de 2000.

¹³¹⁴ *Ibidem*, pp. 22-23. Elaborada dos años antes por ambos bloques, la “fotografía” de los intercambios interregionales no era, por lo tanto, tan clara como se presentó en la época de su publicación.

¹³¹⁵ Los mismos grupos y técnicas fueron creados en las relaciones UE-Chile, véase *First Meeting of The EU-Chile Negotiations Committee. Draft Conclusions, mimeo*, Santiago, 10-11 de abril de 2000.

¹³¹⁶ Los comentarios del diputado francés Alain Barrau sobre las expectativas francesas en cuanto a esta primera reunión son muy significativos: “Es muy probable que el inicio de las negociaciones sea difícil. El primer comité de negociación será la ocasión de una explicación franca pero, considerando el nivel de los especialistas, no se debe temer una crisis abierta. Peor sería en caso de que las negociaciones se debilitasen mientras las entabladas con el ALCA prosiguiesen viento en popa. Los negociadores europeos, sin dejarse intimidar por los supuestos avances de las negociaciones con el ALCA, deberán mantener un discurso convincente y consistente a fin de que los países del Mercosur no se dejen ganar por el escepticismo” (Pour un dialogue fructueux entre l’UE et le Mercosur [Por un diálogo fructífero entre la UE y el Mercosur], Asamblea Nacional, reporte informativo n.º 2269, 22 de marzo de 2000, p. 38). Dando continuidad a la metáfora nupcial relativa a las relaciones interregionales, que él mismo había inaugurado en 1999 con el reporte informativo “Mariage o union libre? [¿Casamiento o unión libre?]”, o. cit., M. Barrau recuerda, en marzo de 2000, que “los avisos fueron publicados, es preciso ahora celebrar el casamiento” (*ibidem*, p. 49). Sin embargo, si nos referimos a Stendhal, en los casamientos sin amor la fidelidad es contraria a la naturaleza, de donde la evidencia de que ambos bloques están necesariamente condenados a la poligamia.

¹³¹⁷ Final conclusions of the second meeting of the EU-Mercosur biregional negotiations committee, Bruselas, 13-16 de junio de 2000, disponible en <europa.eu.int>.

relacionado con el estudio de la PAC y del proceso de ampliación y, del lado del Mercosur, relacionado con la fase actual de la integración, principalmente en cuanto a los servicios y a los mercados públicos. Los grupos técnicos presentaron resultados parciales de sus reuniones, los que fueron poco significativos. En realidad, este encuentro fue visto como un fracaso por ambas partes.¹³¹⁸ En ocasión de la Cúpula del Mercosur a fines del primer semestre de 2000, los países miembros se contentaron con una simple mención de la realización de las dos primeras reuniones de los comités de negociaciones UE-Mercosur y UE-Chile. Por el contrario, con relación al ALCA, los presidentes celebraron la elaboración de las primeras versiones del texto del acuerdo.¹³¹⁹

La Unión Europea y el Mercosur se encontraron para la tercera ronda de negociaciones en Brasilia, durante los días 7 al 10 de noviembre de 2000, con la presencia del comisario europeo de relaciones exteriores, Chris Patten, que deseaba mostrarla como una prueba del interés privilegiado de Europa por esta región.¹³²⁰ Él consideró que esta reunión marcó un cambio en la naturaleza de las negociaciones, pues éstas deben basarse en la redacción de una primera versión del texto de acuerdo,

¹³¹⁸ “La opinión de los europeos es que ‘los países del Mercosur no están técnicamente preparados para la negociación y no están suficientemente coordinados’. ‘Por el momento, no conseguimos hablar de la misma cosa y las negociaciones parecen un diálogo de sordos’, se quejan los países del Mercosur”, UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7836, Brasilia, 6 de noviembre de 2000.

¹³¹⁹ Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile, Buenos Aires, 30 de junio de 2000, en *BILA*, n.º 26, enero-julio de 2000, ítem 21 y 22. Esta indiferencia persiste a pesar de la presencia, como invitado especial de la Cúpula, del *señor PESC* [el alto representante de la Unión Europea para la Política Externa y la Seguridad Común], Javier Solana Madariaga.

¹³²⁰ Algunos días antes de esta reunión, Chris Patten hizo una advertencia a los españoles: “Las negociaciones con el Mercosur serán duras [...] como en cualquier negociación, tendremos que hacer concesiones, inclusive sobre temas delicados como la agricultura. Y seguramente fracasaremos si no existe un compromiso de los Estados miembros, como España, de ver más allá del impacto político inmediato de tales concesiones en detrimento de los beneficios económicos y políticos a largo plazo” (UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7835, Bruselas-Madrid, 3 de noviembre de 2000). Demostrando un optimismo desmentido por acontecimientos futuros, Chris Patten afirma que el Mercosur en breve se tornará en “el pilar de la estabilidad política para el conjunto de la región latinoamericana” (ibídem). Probablemente inspirado por el “ímpetu matrimonial” de Barreau, el comisario británico publicó, en uno de los principales periódicos brasileños, un artículo en el cual retoma las palabras de Mario Benedetti, al proponer a América Latina “la construcción de un nuevo canal sin esclusas ni disculpas, que coloque en contacto finalmente su mirada atlántica y mi carácter pacífico” (*Folha de São Paulo*, 7 de noviembre de 2000). El ímpetu romántico de Patten, que de hecho no obtuvo reciprocidad, en realidad esconde la gran distancia entre las propuestas europeas y las del Mercosur durante las negociaciones, así como la dificultad en que se encuentran debido al fracaso de la nueva ronda de la OMC en Seattle. Pero él inaugura tal vez la nueva imagen del Mercosur, verdadera musa que sería cortejada tanto por los norteamericanos como por los europeos.

relativo al diálogo político y a la cooperación económica.¹³²¹ Pero señaló que, en caso de que se quiera superar la fase de discusiones sobre la eliminación arancelaria y la liberalización de los servicios, es preciso previamente que las partes demuestren un estado de espíritu que permita el completo conocimiento mutuo. Nótese que, según el comisario, el Mercosur y la Unión tendrían serias dificultades en cuanto a la transparencia, que deben ser resueltas con urgencia, bajo pena de comprometer el futuro de las negociaciones.¹³²²

De este modo, en Brasilia el clima de las negociaciones parece evolucionar positivamente.¹³²³ El intercambio de informaciones se profundizó y las partes se pusieron de acuerdo en avanzar hacia la elaboración de un texto preliminar también en materia de cooperación y comercio en ocasión de la reunión siguiente.¹³²⁴ Ambas partes presentaron propuestas que permitieron iniciar la discusión sobre el preámbulo del acuerdo, la estructura del futuro diálogo político y el marco institucional de la asociación, y esbozaron un texto conjunto sobre estos temas.¹³²⁵ Por otra parte, un mes después del encuentro en Brasilia, el Mercosur se vio sacudido por la oficialización de la firma de un acuerdo entre Chile y los Estados Unidos, así como por la voluntad concomitante de Brasil de anticipar el lanzamiento del ALCA.¹³²⁶

¹³²¹ El viaje de Patten no pasa desapercibido en Europa: “Las personalidades políticas presentadas en estos encuentros eran unánimes en cuanto al hecho de que Europa posee una carta en la manga para expulsar a los americanos de aquello que por mucho tiempo fue su exclusividad; sí, ella posee medios financieros y comerciales para vencer en esta tarea, pero es preciso actuar rápido, y todavía falta mucho para vencer la partida” (Berangère Mathieu de Heaulme, “Le Commissaire européen Chris Patten arrive aujourd’hui au Brésil. Si les Quinze s’unissaient pour prospecter l’Amérique latine [El comisario europeo Chris Patten llega hoy a Brasil. Si los Quince se uniesen para descubrir América Latina]”, en *Le Figaro économie*, 6 de noviembre de 2000). Se trata de otra visión del Mercosur, la de una presa disputada por los predadores americanos y europeos.

¹³²² EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee, Speech by Chris Patten, Brasilia, 7 de noviembre de 2000, disponible en <europa.eu.int>.

¹³²³ En un comunicado conjunto, los presidentes de los Estados miembros del Mercosur expresaron su satisfacción con los resultados de la reunión y señalaron que el clima de franqueza y la productividad del encuentro permitieron mejorar las relaciones entre las partes. Ellos reafirmaron la prioridad atribuida por el Mercosur a esas negociaciones, que deben cubrir todos los sectores (Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del Mercosur, Florianópolis, 14-15 de diciembre de 2000, en *BILA*, n.º 27, julio-diciembre de 2000, p. 13).

¹³²⁴ Third meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee - Final Conclusions, Brasilia, 7-10 de noviembre de 2000, disponible en <europa.eu.int>.

¹³²⁵ Third round of Negotiations in Brasilia (nov. 2000) - Press release, Brasilia, 7-10 de noviembre de 2000, disponible en <europa.eu.int>. El mismo documento fue publicado en portugués en el *BILA*, n.º 27, o. cit., pp. 350-352.

¹³²⁶ Véase p. 491.

En febrero de 2001, la Comisión de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo publicó un informe y una propuesta de recomendación que critica duramente la actitud de la Comisión y del Consejo hacia el Mercosur y Chile, que deberían ser la prioridad absoluta de las relaciones entre la Unión y América Latina. Inicialmente, el relator considera lamentable que el mandato concedido a la Comisión por el Consejo no contenga ninguna referencia específica a la base jurídica prevista por ese acuerdo, y enfatiza que el artículo 310 sería el único fundamento imaginable en caso de un acuerdo de asociación. La ausencia de esta referencia en el mandato no garantizaría la claridad y la seguridad necesarias al proceso de elaboración del acuerdo.¹³²⁷

En seguida, el informe señala que el mandato de negociación no comporta ninguna referencia a la participación constructiva de la sociedad civil, y propone que ambos bloques concedan una posición de observador a los representantes de las respectivas sociedades en las reuniones conjuntas. Sobre este punto, la propuesta del relator significa una verdadera revolución en las costumbres, tanto para los europeos como para los países del Mercosur.

Por otra parte, el relator afirma que es “particularmente deplorable que el proceso continúe dividiéndose en dos fases distintas, una relativa a las cuestiones no arancelarias y otra a las negociaciones sobre reducciones arancelarias y servicios”.¹³²⁸ Pero su indignación se dirige especialmente a la decisión del Consejo de subordinar la conclusión de los acuerdos con el Mercosur y Chile a la conclusión de las negociaciones de la OMC, que juzga “discriminatoria e inaceptable”. Se trata de una “condición nueva que nunca fue exigida en la conclusión de los acuerdos de asociación”.¹³²⁹ Finalmente, con la solicitud de modificación profunda de las directivas de negociación adoptadas por el Consejo, el relator señala que “cualquier tentativa que tenga como objetivo transformar el nuevo acuerdo en otra cosa, que no sea un instrumento de libre comercio entre ambos bloques, debe ser decididamente descartada”.¹³³⁰

¹³²⁷ Rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen au Conseil sur le mandat de négociation d'un accord interrégional avec le Mercosur [Informe conteniendo una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre el mandato de negociación de un acuerdo interregional con el Mercosur], relator: Pedro Maset Campos, PE 294.838 final A5-0049/2001, p. 9.

¹³²⁸ *Ibidem*, p. 11.

¹³²⁹ *Ibidem*.

¹³³⁰ *Ibidem*, p. 14.

El 1.º de marzo de 2001, al momento de la adopción de la recomendación por el Parlamento, el comisario Patten hizo uso de la palabra en la sesión plenaria. Prometió un progreso significativo de las negociaciones antes de la Cúpula de Madrid, prevista para mayo de 2002, fecha en que las partes habrían probablemente alcanzado la creación de una *masa crítica* que facilitaría la conclusión de ciertos aspectos del acuerdo. En cuanto al mandato concedido a la Comisión por el Consejo, señala que un debate difícil en el ámbito interno tuvo lugar tres años antes, y que la Comisión debería continuar su trabajo respetando las condiciones que le fueron impuestas.

En cuanto a la base legal del acuerdo, considera que actualmente sólo se dispone de la orientación sobre el texto que debe ser adoptado, y que es preciso esperar los resultados de las negociaciones para elegir el fundamento jurídico conveniente. Sobre la subordinación del fin de las negociaciones al término de la nueva ronda de la OMC, Patten considera que una eventual exclusión de esa cláusula no sería imposible, pero que ella depende de la evolución de las negociaciones. En cuanto a los dos aspectos, arancelario y no arancelario, considera que se trata más de un principio que de una práctica, y que de todos modos las negociaciones arancelarias serán iniciadas en un plazo de cuatro meses.¹³³¹

Durante el debate, que fue considerado como “muy consensuado”, la mayoría de los parlamentarios reiteró la visión pendular del Mercosur, argumentando que “la nueva administración americana anunció que concede prioridad a la realización de la zona de libre comercio de las Américas: ¿nosotros queremos entregar América Latina a los Estados Unidos y concentrarnos en Europa Oriental? Esta división dual del mundo no es deseable”.¹³³² El Parlamento Europeo finalmente decidió adoptar la recomendación, utilizando para ello un vocabulario bastante fuerte.¹³³³

¹³³¹ Debate on Mercosur, Speech by Chris Patten 01/95, European Parliament, Bruselas, 1.º de marzo de 2001, disponible en <europe.eu.int>.

¹³³² Diputado Rolf Linkohr, según PE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7914, Bruselas, 1.º de marzo de 2001.

¹³³³ “[...] 1. es indispensable modificar las directivas actuales de negociación con el Mercosur, del 13 de setiembre de 1999, a fin de que las nuevas directivas determinen por lo menos lo siguiente: el nuevo mandato de negociación debe fijar expresamente la base jurídica del nuevo acuerdo de asociación, que deberá estar constituido por el artículo 310 del tratado CE en relación con el artículo 300, parágrafo 2, primer inciso, segunda frase, y parágrafo 3, segundo inciso; [...] 7. el nuevo mandato de negociación debe incluir referencias específicas a la participación de la sociedad civil en el nuevo diálogo político, proponiendo principalmente la realización de conferencias periódicas con los representantes de la sociedad civil organizada, tanto en el territorio de la UE como en el del Mercosur, la concesión a estos representantes del status de observadores en las reuniones

Es arriesgado intentar medir el efecto de las presiones del Parlamento sobre la Comisión, ya que, aun suponiendo que ésta sea animada por una real voluntad de realizar progresos sustanciales en las negociaciones, es imposible anticipar las reacciones del Mercosur. El secreto de las reuniones, el lenguaje diplomático y las informaciones vagas e imprecisas contenidas en los procesos verbales disponibles no lo permiten. Sin embargo, es posible suponer que la cuestión agrícola continúa constituyendo un elemento de bloqueo, ya que Europa parece determinada a esperar la próxima ronda de la OMC, y a no hacer concesiones que no hayan sido consensuadas en el ámbito multilateral. En la práctica, cada parte imputa a la otra la responsabilidad de este fracaso político. El Mercosur se queja porque la Unión comenzó voluntariamente las negociaciones sobre los sectores en los cuales el Mercosur no está integrado, y la Unión señala la falta de preparación y coordinación de los países del Mercosur, particularmente cuando cada seis meses se da el cambio de la presidencia del bloque, lo que ocasiona un cambio de interlocutor para las negociaciones.¹³³⁴

Durante la cuarta ronda de negociaciones, ocurrida en Bruselas entre los días 19 a 22 de marzo de 2001, los negociadores se concentraron en propuestas relativas a competencia, medidas de salvaguardia y normas técnicas.¹³³⁵ Un texto definitivo para el acuerdo de asociación comenzó a ser discutido en varios campos de cooperación.¹³³⁶ De cualquier manera, solamente en la quinta ronda de negociaciones, organizada en Montevideo del 2 al 6 de julio de 2001, se alcanzaron resultados.

interministeriales, facilitando su participación activa en los diferentes foros, comisiones y subcomisiones sectoriales correspondientes, para todos las etapas de la discusión, de la negociación y de su acompañamiento; 8. el nuevo mandato de negociación debe principalmente eliminar la subordinación actual de la conclusión del nuevo acuerdo de asociación con el Mercosur a la conclusión de las negociaciones de la ronda de la OMC; [...] 10. así, el nuevo mandato de negociación debe eliminar, mientras la misma se encuentra en vigor, la división actual del proceso de negociación en dos fases, una relativa a las cuestiones arancelarias y otra a las negociaciones sobre las reducciones arancelarias y los servicios” (doc. A5-0049/2001, disponible en <www.europarl.eu.int/guide/search/default_fr.htm>). En el mismo día aprobó en términos casi idénticos una recomendación relativa a Chile; véase doc. A5-0050/2001, *ibídem*.

¹³³⁴ UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7924, Bruselas, 15 de marzo de 2001.

¹³³⁵ Fourth meeting of the EU-Mercosur biregional negotiations committee, Bruselas, 19-22 de marzo de 2001, disponible en <europe.eu.int>.

¹³³⁶ El dilema de las negociaciones en materia no arancelaria no pasa desapercibido en Francia. Alain Barrau constata que “las negociaciones en el ámbito no arancelario no progresaron en los cuatro comités de negociación. Los países del Mercosur, y principalmente Brasil, expresan fuertes reticencias en tratar sobre mercados públicos, servicios y propiedad intelectual. Además, el Mercosur sufre de una falta evidente de preparación sobre estos asuntos, con la ausencia de normas comunes definidas a nivel regional. Varias veces la presidencia del Mercosur fue obligada a encaminar a Europa discusiones bilaterales con cada uno de sus miembros por falta de una posición común de la entidad regional. Es indispensable que las negociaciones con el Mercosur den prioridad al sector no arancelario. [...] Las ganancias que pueden ser obtenidas por Europa en materia arancelaria

III. Europa auxilia al Mercosur

La quinta ronda debería entrar en la historia de las negociaciones como el inicio de la negociación de las barreras arancelarias, a través de la presentación de una *Oferta de Negociación Europea*.¹³³⁷ Sin embargo, el momento de presentar una propuesta concreta de negociaciones no fue elegido al azar, ya que coincide con el agravamiento de la crisis del Mercosur.¹³³⁸

Incapaz de dar una respuesta adecuada a la gravedad de los problemas económicos de la Argentina, relacionados principalmente con el sostenimiento de la paridad entre el peso y el dólar, el presidente Fernando de la Rúa recurrió a Domingo Cavallo, antiguo ministro de Carlos Menem. Después de su llegada al poder, el 19 de marzo de 2001, se tornó en una especie de *superministro*, dotado de poderes extraordinarios por el Congreso argentino.¹³³⁹ Los desequilibrios de las tasas de cambio brasilera y argentina amenazaban el acervo del Mercosur, principalmente el arancel externo común. Domingo Cavallo adoptó una actitud visiblemente anti-Mercosur, proponiendo, o bien el abandono de la unión aduanera en favor de una simple zona de libre comercio, o bien el abandono puro y simple del proyecto integracionista. Paralelamente, el presidente De la Rúa reiteraba sus convicciones integracionistas, sin convencer a nadie.¹³⁴⁰

pueden perderse si las exportaciones comunitarias se enfrentasen con obstáculos no arancelarios importantes”, Assemblée Nationale, Reporte de informaciones n.º 3211, 28 de junio de 2001, p. 40-41.

¹³³⁷ Fifth meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee, Montevideo, 2-6 julio de 2001, disponible en <europe.eu.int>. Véase la versión del texto en español en *BILA*, n.º 28, enero-julio de 2001, pp. 168-169.

¹³³⁸ “Las negociaciones con el Mercosur parecen patinar y los Estados miembros del Mercado Común del Sur parecen tener dificultades en definir una posición común de negociaciones, en el momento en que su proceso de integración está en punto muerto. Según los negociadores, las discusiones con Chile están, por otra parte, ya bastante avanzadas, y el objetivo de 2002 podrá ser respetado” (UE/Chili/Mercosur, *Europe*, n.º 7992, Bruselas, 25 de junio de 2001).

¹³³⁹ Sobre las medidas económicas tomadas por Cavallo, véase principalmente Carlos Quenan, “La carrera que corre Cavallo”, en *Clarín*, Buenos Aires, 22 de abril de 2001.

¹³⁴⁰ Transcendiendo el lado burlesco de la notoria antipatía de Cavallo por el Mercosur (él declaró, por ejemplo, que Brasil era un “elefante dentro de un bote”; véase Monica Yanakiew, “Argentina não recua”, en *Correio Braziliense*, Brasilia, 7 de julio de 2001 —lo que representa una evolución de estas opiniones pertinentemente zoológicas: en 1993, Cavallo definía a Brasil como un “elefante borracho”—), el gobierno argentino tomó medidas concretas contra las exportaciones brasileras y aumentó cada vez más el poder de Cavallo. Véanse principalmente Gesner Oliveira, “Cavallo versus Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 7 de junio de 2001; “Uma gravíssima deslealdade”, editorial, en *O Estado de São Paulo*, 6 julio de 2001, p. A4; “Cavallo rejeita acordo com o Brasil”, en *Jornal do Comércio*, 7 de julio de 2001, p. A7.

La Unión Europea dio entonces pruebas de un verdadero compromiso con el Mercosur. El comisario Pascal Lamy advirtió públicamente al ministro Cavallo sobre la decisión europea de rechazar cualquier discusión con los países aisladamente, y de negociar sólo con el Mercosur. Agregó que un eventual retroceso del Mercosur a una simple zona de libre comercio no era conveniente para Europa.¹³⁴¹ En Montevideo, los representantes de la Unión sugirieron abiertamente que el Mercosur adoptara instituciones supranacionales, a fin de dotar al bloque de una mayor estabilidad institucional y de mayor eficacia.¹³⁴²

Brasil decide entonces suspender oficialmente cualquier negociación con Argentina el 5 de junio de 2001,¹³⁴³ el mismo día en que la Unión presenta una *Oferta de Negociación* con vistas a la asociación UE-Mercosur.¹³⁴⁴ Está compuesta de tres partes: el comercio de bienes, los servicios y los mercados públicos. Sobre los servicios, la Unión se contenta con proponer una liberalización sustancial en ocasión de la entrada en vigor del acuerdo. En cuanto a los mercados públicos, Europa prevé simplemente, en una única frase, la apertura de esos mercados. La oferta se concentra efectivamente en el comercio de bienes, en el que Europa distingue los productos agrícolas, los productos industriales y los productos marítimos.

Los productos agrícolas son clasificados en seis categorías distintas. La primera está compuesta de frutas frescas y algunos oleaginosos, y la Unión propone la liberalización completa de todos los derechos. La segunda categoría reúne a la carne equina, frutas, hortalizas, algunos oleaginosos, flores y bulbos, cuyos derechos serían eliminados en etapas anuales, a lo largo de cuatro años. La tercera categoría se compone de algunas frutas y hortalizas industrializadas, jugos de fruta y carne de pollo industrializada, y debe ser liberada en siete etapas anuales. La cuarta comprende

¹³⁴¹ Clóvis Rossi, "UE diz a Cavallo que só negocia com o Mercosul", en *Folha de São Paulo*, 7 de junio de 2001, p. B7.

¹³⁴² Cláudia Dianni, "Instituições supranacionais é o pedido da UE para o Mercosul", en *O Estado de São Paulo*, 7 de julio de 2001, p. B7.

¹³⁴³ "Rompimento comercial é alerta", en *Folha de São Paulo*, 7 de julio de 2001, p. B4. Véase también "Negociações rompidas", en *O Globo*, 6 de julio de 2001, p. 21, en el cual el presidente Cardoso señala que las relaciones diplomáticas no fueron rotas.

¹³⁴⁴ V Ronda de negociaciones Unión Europea-Mercosur, Oferta de negociación de la UE, IP/01/963, Bruselas, 5 de julio de 2001, disponible en «europe.eu.int». El 11 de julio, la Unión presentó una propuesta de negociación con Chile (UE/Chili, *Europe*, n.º 8005, Bruselas, 12 de julio de 2001).

carne de cerdo, jamón, miel, carne enlatada y algunas frutas y hortalizas industrializadas, para los cuales los derechos de aduana deben ser suprimidos en diez etapas anuales. Los licores y los vinos constituyen la quinta categoría y serán objeto de acuerdos específicos de eliminación progresiva. Las cinco categorías representan un total de 2,2 billones de euros, que constituyen 80% del comercio de los productos agrícolas sometidos a derechos de aduana y 90% del comercio total de productos agrícolas. Una sexta categoría comprende los productos más sensibles, para los cuales la Unión estaría dispuesta a negociar una mayor liberalización a través cuotas arancelarias preferenciales. Evidentemente, se encuentran en esta categoría los productos clave de las exportaciones del Mercosur: cereales, carne roja, azúcar, tabaco, lácteos y algunas frutas y hortalizas industrializadas.

Los productos industriales, según esta oferta, serían objeto de una liberalización del 100% en diez años, siguiendo cuatro etapas, sin ninguna distinción entre los productos. Finalmente, los productos marítimos serían totalmente liberalizados en diez años, sin etapas definidas. La Unión Europea no esconde que esta propuesta se ubica en el contexto del interés estratégico de Europa por la consolidación y solidez del Mercosur.¹³⁴⁵

El Mercosur, por su parte, había adoptado dos semanas antes una norma destinada a acelerar las negociaciones bilaterales en las que participaba, particularmente las negociaciones con la Unión Europea.¹³⁴⁶ Organizó un grupo de negociación permanente, encargado de definir una plataforma consensual de negociación.¹³⁴⁷ De este modo, fue obligado a agradecer a la Unión por su propuesta, y a comprometerse a presentar una contrapropuesta antes del 30 de octubre de 2001. Los responsables del Mercosur no esconden las dificultades técnicas para evaluar el alcance de la propuesta de Europa, pero consideran el gesto como muy positivo

¹³⁴⁵ Pascal Lamy, entrevista concedida a *Gazeta Mercantil*, 5 de julio de 2001, p. A7. El comisario señaló, en relación con la propuesta de oferta de negociación con el Mercosur, que “elegimos hacerlo por razones políticas, para ejecutar un acto político en respuesta a los que todavía dudaban de la seriedad de nuestra ambición”, lo que haría pensar que “en breve tendremos un retorno de esta inversión” (UE/Amérique latine, *Europe*, n.º 8015, Bruselas, 26 de julio de 2001). En la misma ocasión, Lamy aparentemente bautizó la asociación interregional de “Eurosul”.

¹³⁴⁶ Decisión CMC n.º 08/01, Asunción, 22 de junio de 2002, en *BILA*, n.º 28, enero-julio de 2001, pp. 22-23.

¹³⁴⁷ Es curioso que el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, sea designado por esta decisión como “asesor principal”, una especie de consultor privilegiado de este Grupo de Negociación (ibidem, art. 5.º).

desde el punto de vista político.¹³⁴⁸ La propuesta europea fue, de manera general, bien recibida por los países del Mercosur, en particular por Brasil.¹³⁴⁹

Por otra parte, en la quinta ronda de negociaciones se concluyó una versión preliminar del acuerdo sobre la estructura institucional de la asociación. Preveía la creación de un comité de asociación, de un comité parlamentario, de un comité consultivo integrado por los representantes del CES europeo y del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur.¹³⁵⁰ Las partes elaboraron varios proyectos de disposiciones en materia de cooperación.

La sexta ronda de negociaciones comenzó por lo tanto en Bruselas, el día 29 de octubre de 2001, con la presentación por el Mercosur de una oferta de negociación.¹³⁵¹ Por medio de esta propuesta, el Mercosur manifiesta a la Unión su voluntad de reducir en 7,5 billones de dólares los aranceles sobre sus importaciones de productos europeos a lo largo de los próximos diez años. La oferta cubre cinco categorías diferentes en cuanto a la eliminación de tasas y comprende cerca del 33% del promedio anual de las importaciones de los productos europeos. Con la entrada en vigor del acuerdo, el Mercosur renunciaría a 2 billones de dólares de derechos de aduana. Otras tres categorías serían liberadas en diez años, las que representan un total de 4,4 billones de dólares en reducciones arancelarias.¹³⁵²

¹³⁴⁸ Según las declaraciones del embajador José Botafogo Gonçalves, “Plano da UE mantém subsidio agrícola” (*O Estado de São Paulo*, 6 de julio de 2001, p. B7).

¹³⁴⁹ Véanse principalmente Clóvis Rossi, “É pegar ou largar”, en *Folha de São Paulo*, 7 de julio de 2001, p. A2; y “Mercosul-Europa, uma boa oportunidade”, editorial, en *O Estado de São Paulo*, 7 de julio de 2001. Para una opinión contraria, véase Julio Nogués, “El Mercosur y la integración con Europa”, en *La Nación*, 26 de setiembre de 2001, en el cual la oferta europea es considerada “mezquina”.

¹³⁵⁰ “Institutional Framework - Association Council”, anexo 5.1 al proceso verbal de la reunión, en *BILA*, n.º 28, o. cit., p. 169.

¹³⁵¹ “Mercosul oferece corte de tarifas à UE”, en *Folha de São Paulo*, 30 de octubre de 2001.

¹³⁵² En este famoso discurso ante la Asamblea Nacional, el presidente Cardoso comentó la crisis del Mercosur y la timidez de la propuesta: “El Mercosur es tan importante para Brasil como la Unión Europea lo es para Francia. Jean Monnet se decía satisfecho sintiendo que la integración europea encontraba su cimiento no en los textos de los tratados, sino en la cabeza de las personas. Yo diría la misma cosa sobre el Mercosur, que pasó del estado de proyecto de gobiernos al de proyecto de sociedades. Más allá de los obstáculos puntuales, que constituyen el problema común cada vez que se procura integrar voluntades soberanas, existe la determinación de hacer avanzar una experiencia de importancia mayor para la región y sus intercambios con el resto del mundo. Yo creo en la asociación del Mercosur con la Unión Europea, que puede tornarse uno de los modelos de *convivium*, los cuales, esperamos, prevalecerán una vez pasada la crisis. Cualesquiera que sean las circunstancias, Brasil buscará asociarse a la Unión Europea y cuenta con el apoyo de Francia. Es preciso estar atentos al principio de equidad. Para beneficio de unos, debe responder a la satisfacción de las expectativas de otros. El interés fundamental del Mercosur es ampliar su acceso al mercado agrícola comunitario y poder participar, con armas iguales, en la competencia por los otros mercados. La propuesta del Mercosur será presentada en los próximos días. Creo que es una buena propuesta. Pero estoy seguro de que podemos hacer mucho más, y me gustaría que las patronales

El encuentro se desarrolla, por lo tanto, en torno a la confrontación de dos propuestas, en varias áreas.¹³⁵³ Las partes reconocen que un gran trabajo técnico se impone antes de la séptima ronda de negociaciones, ocurrida en Buenos Aires, entre el 8 y el 11 de abril de 2002.

Sin embargo, más allá de los problemas técnicos, es un *impasse* político que se desarrolla en las rondas siguientes de negociaciones: la octava, en Brasilia, del 11 al 14 de noviembre de 2002; la novena, en Bruselas, del 17 al 21 de marzo de 2003; la décima, en Asunción, entre el 23 y el 27 de junio de 2003; la undécima, en Bruselas, del 2 al 5 de diciembre de 2003; la duodécima, en Buenos Aires, del 8 al 12 de marzo de 2004; la decimotercera, en Bruselas, del 8 al 12 de marzo de 2004.

Los informes sobre estas reuniones son repetitivos y revelan la circularidad de los problemas.¹³⁵⁴ En el medio académico y técnico se han elaborado estudios importantes que detallan los elementos en juego en las negociaciones, producto a producto, pero igualmente buscan alternativas a los *impasses* comerciales, a lo largo de las rondas de negociación.¹³⁵⁵

El análisis de los dos documentos lleva inevitablemente a imaginar un escenario en el cual las partes se ponen de acuerdo en establecer la liberalización de los productos agrícolas, sin amenazar gravemente la PAC y sin que ello implique la renuncia, por parte del Mercosur, al acceso a los productos agrícolas. Aun en esta hipótesis académica, parece que otros factores constituirían obstáculos a la asociación interregional.

y los negociadores de ambos lados considerasen una gama más variada de productos. De hecho, es preciso señalar de un modo más claro que estamos decididos a avanzar más rápidamente para la definición de un acuerdo de libre comercio. Si creemos efectivamente en el libre comercio, el Mercosur y la Unión Europea deben adoptar medidas efectivas contra el proteccionismo. La convergencia entre nuestros bloques contribuirá para que el próximo ciclo de la Organización Mundial del Comercio responda, con equidad, a las expectativas de todos. La amenaza de una nueva recesión se encuentra muy presente para que perdamos la ocasión que no es ofrecida de relanzar en Doha las negociaciones comerciales” (o. cit.).

¹³⁵³ “Sixth meeting of the European Union-Mercosur biregional negotiations committee”, Bruselas, 29-31 de octubre de 2001, disponible en <europa.eu.int>.

¹³⁵⁴ Véase los informes elaborados por la Comisión Europea, en <europa.eu.int>.

¹³⁵⁵ Véanse, en particular, Mário Marconini y Renato Flôres (orgs.), *Acordo Mercosul-União Européia. Além da agricultura*, Río de Janeiro, CEBRI-FKA, 2003; Alfredo Valadão y Sheila Page, *Agriculture and Agrobusiness in the EU-Mercosur Negotiations*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, 2003; Alfredo Valadão y Pedro da Motta Veiga, *Political Issues in the EU-Mercosur Negotiations*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, 2003; Alfredo Valadão y Paolo Guerrieri, *Implementing a EU-Mercosur Agreement - Non-trade issues*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, 2004.

§ 2.º El “nudo agrícola”

Todos los comentarios sobre las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur se refieren al famoso “nudo agrícola” de las negociaciones. Para los más radicales, el debate sería “bloqueado por un discurso europeo proteccionista y por una reivindicación sin medios términos por parte de los *mercasureños* de un acceso limitado al mercado de la UE. Este bloqueo se expresa esencialmente por un diálogo entre sordos, en el cual ninguna de las partes quiere oír los argumentos de la otra”.¹³⁵⁶ Así, conviene en primer lugar comprender el conflicto en el área de la agricultura (I) para después cuestionarse si realmente constituye la principal apuesta de la asociación interregional (II).

I. Un abordaje neutro de la cuestión agrícola

Luego del fracaso de la OMC en Seattle, la Unión aprovechó el vacío dejado por la parálisis norteamericana: el comisario Pascal Lamy dio la vuelta al mundo proponiendo a los Estados Unidos y a los PVD un nuevo ciclo de negociaciones y una nueva agenda.¹³⁵⁷ Reconoció, en marzo de 2000, que las negociaciones bilaterales entre el Mercosur y la Unión ni siquiera habían comenzado.¹³⁵⁸ De cualquier modo, los bloques debían inevitablemente enfrentarse en el escenario multilateral.

Nótese que en el ámbito de la OMC es innegable que las dificultades de las relaciones UE-Mercosur son agravadas por tres serios factores. En primer lugar, las exportaciones del Mercosur para la Unión tienen como componentes más

¹³⁵⁶ Chaire Mercosur, Rapport annuel 2000. Vers un accord entre le Mercosur et l'Europe [Informe anual 2000. Para un acuerdo entre el Mercosur y Europa], documento mimeografiado, París, Institut d'Etudes Politiques (Science Po), 27 de julio de 2000, ítem 88.

¹³⁵⁷ Assis Moreira, “Oportunismo da União Européia”, en *Gazeta Mercantil*, 17-19 de marzo de 2000.

¹³⁵⁸ Entrevista concedida a *Gazeta Mercantil*, 22 de marzo de 2000, pp. 1-4. El periódico dedica su editorial del mismo día a Pascal Lamy, criticándolo fuertemente. Primero, él responde al argumento del comisario europeo, según el cual apenas un tercio de los productos brasileiros serían tasados en Europa. El editorial recuerda que los productos exentos son aquellos que Europa no produce, como la soja y el café. Pero por otro lado, la carne bovina brasileira es tasada en 215% en Europa y el azúcar en 73%. Enseguida, acusa a Europa de haber bloqueado la candidatura del ex ministro brasileiro Celso Amorim para la presidencia de la nueva ronda de negociaciones de la OMC. Finalmente, afirma que la ejecución de la protección de los agricultores europeos es pagada por los productores del Mercosur: la transferencia de ingresos se revelaría cuando se compara el aumento de la exportación europea hacia el Mercosur (181% entre 1990 y 1998) y del Mercosur hacia Europa (19%) (ibídem).

importantes los alimentos, los mismos que Europa importa de terceros países con los cuales mantiene relaciones preferenciales. En segundo lugar, la Unión desconfía cada vez más del mercado agrícola, frente a la gran politización del sector en Europa y de la reforma de la PAC iniciada por los acuerdos de Berlín. Finalmente, el Mercosur es un aliado oficial de los Estados Unidos, dentro de la OMC, contra la política de subvenciones de la UE.¹³⁵⁹

En la estructura de la OMC, el siguiente ciclo de negociaciones comprende, entre las diferentes cuestiones relativas a la agricultura, la de la continuidad de la disminución de las subvenciones a las importaciones, que es el objetivo central del *Grupo de Cairns*,¹³⁶⁰ del cual forman parte Argentina, Brasil y Uruguay. Los objetivos de esta asociación consisten en garantizar la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay y promover el desmantelamiento total de las barreras en materia agrícola.

El debate en la Ronda Uruguay, considerada como un cambio súbito en materia agrícola, fue en realidad muy difícil para la Unión,¹³⁶¹ y el Grupo de Cairns contribuyó bastante para ejercer presión sobre Europa. “Es forzoso constatar que a lo largo de las discusiones, que duraron casi ocho años, la UE no tuvo una actitud dinámica u ofensiva. La mayor parte del tiempo, las iniciativas vinieron de los Estados Unidos, y la Comunidad se limitó a resistir a algunas propuestas o intentó amenazarlas o tornarlas indoloras para sí. Es impresionante que ella se encuentre casi siempre en la posición de acusada, consiguiendo hasta la proeza de ver a los Estados Unidos y a los PVD formar un frente unido contra ella”.¹³⁶²

Los mecanismos de protección de la PAC buscan la afirmación de un concepto que excede en mucho las cuestiones comerciales internacionales. Se trata de la

¹³⁵⁹ IRELA, “Mercosur-Unión Europea: Dinámicas y perspectivas de una asociación creciente”, *Informe de IRELA*, INF-99/4-MER, 3 de mayo de 1999, pp. 8-9.

¹³⁶⁰ Este nombre corresponde a una ciudad portuaria de la Bahía de Trinidad, al norte de Queensland, en Australia, donde se reunieron por primera vez, en 1986, los 14 países exportadores de productos agrícolas que no subvencionan sus exportaciones. El grupo desencadenó su acción a través de las posiciones conjuntas en el ámbito de la Ronda Uruguay, el mismo año. Integrado por tres países del Mercosur, el Grupo de Cairns también está compuesto por Australia, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda y Tailandia (Vicente Guillermo Arnaud, *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, pp. 307-309).

¹³⁶¹ “Sería tentador postular que fue una especie de paranoia de la CE que transformó el Ciclo Uruguay en una negociación agrícola. En el inicio, cuando los Estados Unidos hablaban de ‘proteccionismo’, Europa entendía ‘agricultura’ y se concentraba en la defensiva” (Hugo Paemen y Alexandra Bensch, *Du GATT à l’OMC. La CE dans l’Uruguay Round*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 1995, p. 34).

¹³⁶² Claude Blumann, “Conclusions générales”, en *Quel avenir pour la PAC?*, Rennes, Apogée, 1996, pp. 223-240 (239).

multifuncionalidad de la agricultura: destinada a producir precios ventajosos y a garantizar de forma tan eficaz como posible la base alimentaria de la población, la PAC desea también cuidar del medio ambiente, mantener sus áreas rurales, protegerlas y crear otras prestaciones de servicios con vistas a completar los ingresos de los productores agrícolas.¹³⁶³ De este modo, los *lobbies* agrícolas afirman que la apertura de los mercados europeos colocaría en peligro esta visión más amplia de la agricultura: ella cuesta mucho y no es competitiva, ya que no es ése su objetivo. Aunque por razones teóricas diferentes, las organizaciones de izquierda señalan los inconvenientes de la apertura en materia de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria.

Es curioso que estudios realizados en Francia, que se preocupa mucho por la estabilidad de la PAC en todos los medios políticos, tiendan a minimizar este argumento: “No aparece en el plano de los principios, una contradicción definitiva entre el proceso de liberalización del intercambio agrícola y la existencia de políticas internas que apunten a favorecer una agricultura multifuncional, cuando éstas recurren a instrumentos más eficaces que el mantenimiento de precios”.¹³⁶⁴ Además, el concepto de multifuncionalidad debería interesar mucho a los países del Mercosur, ya que incluye preocupaciones que deberían ser las de ellos, tales como el refuerzo de la viabilidad socioeconómica y el desarrollo de las zonas rurales. De este modo, ambos bloques deberían dialogar, a fin de construir una “definición de multifuncionalidad que tenga en cuenta los intereses del Norte y del Sur y respete la diversidad de los sistemas de agricultura”.¹³⁶⁵

Por otra parte, exceptuando la cuestión agrícola, cuya “sensibilidad” europea se corresponde con algunos sectores industriales y de servicios del Mercosur, existen varias convergencias entre el Mercosur y la Unión en el ámbito multilateral: ambas partes poseen, por ejemplo, total interés en discutir la elaboración de una estructura normativa para las inversiones, así como para la competencia.¹³⁶⁶

¹³⁶³ Paul Richili, “Les problèmes juridiques posés par les nouvelles fonctions de l’agriculture [Los problemas jurídicos ocasionados por las nuevas funciones de la agricultura]”, en *L’Agriculture multifonctionnelle. Aspects juridiques*, París, L’Harmattan, 1999, pp. 27-33 (27).

¹³⁶⁴ Dominique y Jean-Christophe Bureau, “Agriculture et négociations commerciales”, pp. 9-73, en CAE, *Agriculture et négociations commerciales*, París, La documentation française, 1999, p. 70

¹³⁶⁵ Alain Barrau, *Des alliances pour une mondialisation maîtrisée*, o. cit., pp. 61-62.

¹³⁶⁶ José Alfredo Graça Lima, “O processo de associação Mercosul-União Européia”, pp. 49-56 en *Política Externa*, vol. 8, n.º 1, junio de 1999, p. 56.

Además, ¿quién sacaría provecho de las eventuales concesiones de la UE en el área de la agricultura? La percepción de Claude Blumann destaca más los riesgos que las ventajas. “Cuando se trata de los PVD, podemos congratularnos, ya que la Comunidad trabaja a favor de un reequilibrio de la balanza comercial Norte-Sur. Pero nada es cierto, pues los PVD y principalmente los ACP, encuentran dificultades en sacar provecho de las preferencias y otras ventajas aduaneras que les concede la Unión Europea. Por otro lado, cuando se trata de los Estados Unidos, podemos temer que ellos se beneficien de una supremacía agrícola mundial que nada puede contrabalancear”.¹³⁶⁷ Es precisamente una asociación con países de fuerte competitividad agrícola como los países del Mercosur, a los cuales la propia Europa reconoce que les falta tan solo un mercado para que su producción crezca geométricamente, la única alternativa posible para enfrentar a los Estados Unidos en la materia.

Parece que un nuevo abordaje de la cuestión agrícola, centrada en torno del interés colectivo de las naciones asociadas y no de los intereses sectoriales, permitiría transformar la manzana de la discordia en un punto de unión entre los socios. Bajo esta óptica, la cuestión agrícola constituye tan solo un aspecto de las inmensas apuestas que envuelven a la asociación interregional.

II. Las redes de la globalización

En la hipótesis de que un conflicto agrícola se resuelva, sería el momento de cuestionarse sobre la identidad de los beneficiarios de la expansión de las exportaciones agrícolas en los países del Mercosur. Varias voces se articulan en defensa de que estos países no deberían volcarse a la exportación, sino a la satisfacción de las necesidades alimentarias nacionales y regionales, ya que una parte significativa de las poblaciones latinoamericanas, incluida la del *global-trader* brasilero, vive debajo de la línea de pobreza y sufre grave desnutrición. Sin embargo, aunque parezca inoportuno favorecer la autarquía en el área agrícola, es preciso reconocer que las exportaciones tienen a beneficiar a las grandes empresas agrícolas y a agravar los efectos negativos de la globalización sobre los pequeños y medianos campesinos de cada socio.

¹³⁶⁷ Claude Blumann, o. cit., p. 240.

La organización de la agricultura de los países del Mercosur todavía está fundada sobre la estructura arcaica de los *latifundia*, cuyos protagonistas dirigen una acción política destinada a afianzar sus privilegios en detrimento de los intereses nacionales. Además, una reforma agraria muy tímida, generadora de una tensión dolorosa en el medio rural, hace del ramo agrícola un factor de reproducción de desigualdades, y de recrudescimiento de una polarización política que amenaza la estabilidad de las instituciones democráticas. Los antiglobalistas consideran que sería bienvenida “la renuncia a las ilusiones del libre comercio con Europa y los Estados Unidos —que enriquece las firmas transnacionales sin contribuir en la disminución del hambre en sectores cada vez más importantes de sus poblaciones—, fatal para la agricultura campesina de ambos lados del Atlántico”.¹³⁶⁸

Sin embargo, si estos países del Sur fuesen capaces de reformar su estructura política y económica en favor del conjunto de sus poblaciones, si fuesen capaces de conducir de forma efectiva un proceso de integración y de buscar soluciones comunes para los graves problemas sociales que comparten, es innegable que estos jóvenes Estados dispondrían de una verdadera posibilidad de desarrollo a través de la inserción internacional. Pues es precisamente sobre este punto que la aproximación con Europa contribuye mucho más con el Mercosur que cualquier otra alternativa de asociación. La Unión financia en realidad una gran parte de los esfuerzos de integración en América Latina y coloca condiciones para el establecimiento de estas relaciones, principalmente en cuanto a la propia existencia del bloque.

Aunque algunos dirigentes políticos sean orientados por la imposición de cláusulas sociales y ambientales, su discurso no debe servir para enmascarar las evidencias. Es muy positivo para el Mercosur mantener relaciones privilegiadas con un bloque que discute gobernanza, democracia, federalismo, exclusión, al contrario de otros socios que no discuten nada y que buscan utilizar la opresión, o aun hablan de intereses policiales y militares dudosos, y preconizan apenas la búsqueda de un máximo e incondicional provecho. Más que una oferta de libre comercio, Europa propone un modelo de sociedad y de valores.¹³⁶⁹ El hecho de que ella no sea siempre

¹³⁶⁸ Jacques Berthelot, “Agriculture, le vrai débat Nord-Sud”, en *Le Monde Diplomatique*, marzo de 2000.

¹³⁶⁹ Esto no significa que Europa esté preparada para imponer este modelo. No parece que ella se considere como la entidad que ofrecerá el *road map* de la trayectoria institucional del Mercosur; Claudia Sánchez Bajo, *The European Union and Mercosur. A case of inter-regionalism*, 12 de febrero de 1999, disponible en

fiel a sus propios ideales debe ser tenido en cuenta, pero no constituye una disculpa para que jóvenes sociedades injustas y corruptas intenten escapar a sus dilemas, en particular a los de naturaleza política y económica.¹³⁷⁰

La frecuente confusión que consiste en considerar al Mercosur como un proyecto de integración similar al de la Unión resulta precisamente del hecho de que Europa tiene un modelo para proponer.¹³⁷¹ Además, este modelo está en movimiento: la evolución estructural de la Unión Europea aún se encuentra indefinida, pues es difícil saber si ella adoptará una Constitución y caminará rumbo a una federación de cerca de 30 Estados. Así, es legítimo cuestionar la capacidad de Brasil y Argentina de garantizar la continuidad de la integración. Consecuentemente, cuando se reúnen dos socios cuyo futuro como bloque es incierto, es lógico que las relaciones interregionales también sean colocadas bajo el signo de la inseguridad.¹³⁷²

De cualquier modo, es innegable que la integración europea ayudó a avanzar de una manera determinante los términos del debate internacional en materia de

«europa.eu.int/comm/external_relations/Mercosur/conference/eu_Mercosur_inter_regionalism.pdf». Por el contrario, cuando se evoca el modelo europeo, no se habla de instituciones supranacionales o de moneda única, pero se está haciendo referencia a valores tales como el respeto a los derechos fundamentales, a la democracia, a la protección social y al desarrollo sostenible. Este modelo llamado *Estado providencia* está en crisis hasta en Europa. Así, parece ser aceptado por las elites mercosureñas, principalmente las brasileras, que el Mercosur no puede ser una “copia ciega” del formato institucional de la Unión, pero que éste constituye un paradigma demasiado fuerte como para ser ignorado, Márcio Monteiro Reis, *Mercosul, UE e Constituição*, Río de Janeiro, Renovar, 2001, p. 279.

¹³⁷⁰ “Cinco siglos de relaciones continuas entre ambas regiones permitieron la difusión de los ideales europeos en las sociedades latinoamericanas, y éstas, por su parte, nunca dejaron de ejercer una atracción irresistible sobre el viejo continente. La realización del Estado de derecho, los principios legales de democracia, las ideas de libertad y de democracia, ampliamente difundidas en América Latina, forman parte de un conjunto de conceptos filosóficos y jurídicos que vienen del patrimonio europeo” (Sebastián Santander, “La légitimation de l’UE par l’exportation de son modèle d’intégration et de gouvernance régional. Le cas du Marché Commun du Sud [La legitimación de la UE por la exportación de su modelo de integración y de gobernabilidad regional. El caso del Mercado Común del Sur]”, en *Etudes internationales*, vol. XXXII, n.º 1, marzo de 2001, p. 57).

¹³⁷¹ Sobre esta cuestión véase la excepcional obra editada por Paul Magnette y Eric Remacle, *Le nouveau modèle européen*, 2 vols., Bruselas, ULB, 2000. Según estos autores, la identidad europea constituye, para algunos, “una entidad civilizadora, o sea, un club blanco, cristiano y más o menos *mittel-europeo*. Para otros, más tendientes al pragmatismo que al milenarismo, la Unión será vista principalmente como un club utilitario trabado por un conjunto de criterios de adhesión esencialmente económicos. Otros finalmente retendrán la necesidad de concebir la Unión como una comunidad kantiana de democracias que construyen para sí un patriotismo constitucional”. Estas tres visiones coexisten en la Europa de hoy y se reflejan en la distancia que separa a las expectativas de la capacidad de la Unión en el escenario internacional (ibídem, “La grande transformation de l’Europe”, p. 9).

¹³⁷² Ulrich Wehner, “Nuevo dinamismo o estancamiento: El futuro de las relaciones entre el Mercosur y la UE”, en *Revista de Derecho del Mercosur*, n.º 3, junio de 2001, p. 76.

integración, de liberalización del comercio y de globalización, y que constituye por ello una importantísima referencia para los Estados que desean unirse en este tipo de proceso. Muchas veces envueltas en sus graves problemas internos, las autoridades europeas no ven el beneficio político que podrían obtener en caso de que considerasen a América Latina como una verdadera prioridad. Pero no es difícil comprender que una región dotada de fuerte estabilidad deba reflexionar antes de reforzar sus lazos con un grupo de Estados en pleno proceso de consolidación, y marcado también por una inestabilidad creciente.¹³⁷³

Ésta es una apuesta de la asociación que no está vinculada a una coyuntura cualquiera, sino a la propia estructura del bloque y de sus países miembros. Los grados de apertura y de dependencia con relación al capital extranjero en el Mercosur no favorecen la ejecución de una acción planificada de desarrollo regional. Los temas que constituyen obstáculo a la integración sudamericana son siempre los mismos desde 1994. El camino a recorrer hasta el mercado común todavía es muy largo, y la marcha tiene su velocidad disminuida por la baja densidad de los ordenamientos jurídicos, lo que fue interpretado por Manuel Marín como un obstáculo a las negociaciones aún más difícil de superar que la propia agricultura.¹³⁷⁴

El principio según el cual las relaciones entre el Mercosur y la Unión se deben desarrollar en el ámbito de una asociación está definido. En cuanto a la forma que ella adoptará, si la de una zona de libre comercio o la de una cooperación intensificada, dependerá de factores internos y externos de ambos bloques. Sin embargo, en caso de fracaso de la asociación entre el Mercosur y la Unión, es muy probable que los años noventa sean considerados, en dos o tres décadas, como una edad de oro de las relaciones eurolatinoamericanas.¹³⁷⁵ Las vicisitudes de estas relaciones representan obstáculos tan solo en la ausencia de una firme voluntad política de las autoridades de ambas regiones. Es forzoso constatar que las vacilaciones están presentes no sólo entre los europeos, sino que el propio Mercosur es confrontado con profundos y recurrentes dilemas, capaces de debilitar la alianza con Europa.

¹³⁷³ Dieter Benecke, "Relación entre la Unión Europea y el Mercosur", en *Contribuciones*, n.º 61, enero-marzo de 1999, pp. 7-17 (16).

¹³⁷⁴ "Mercosul terá de avançar na integração", en *O Estado de São Paulo*, 26 de junio de 1999, p. A-4.

¹³⁷⁵ IRELA, "Las relaciones entre Europa y América Latina: hacia una agenda birregional para el siglo XXI", en *Informe especial de IRELA*, 7 de junio de 1999, p. 23.

2.

Los dilemas del Mercosur

La irreversibilidad del Mercosur es más que nada un mito. Aunque la incapacidad de sus Estados miembros de respetar sus compromisos, más las presiones de los Estados Unidos, separen aquello que la geografía unió, en la larga y triste historia de la integración latinoamericana este proyecto puede ser considerado como una de las más importantes victorias. El abordaje del Mercosur en el contexto de la integración latinoamericana merecería una tesis exclusiva. Es por ello que, en los límites del estudio de las asimetrías relacionales entre la Unión Europea y el Mercosur, la integración regional será cuestionada apenas en la perspectiva de la ampliación.

Se trata de comprender cuáles son las fuerzas centrípetas y centrífugas en juego, y cuál es el alcance de las decisiones que el Mercosur deberá tomar a lo largo de los próximos años: sea la revitalización de su proyecto a través de la ampliación, sea la admisión de su inevitable disolución dentro del Área de Libre Comercio de las Américas, el ALCA (sección 1).

La discusión sobre una eventual extensión geográfica del bloque no puede ser disociada del debate sobre la necesidad de una revisión del contenido del proyecto, teniendo en cuenta opciones ofrecidas con relación a la ampliación. El Mercosur de hecho se enfrenta, en cuanto a su profundización, con la obligación de optar entre la verdadera realización del mercado común y el abandono de su idea fundadora (sección 2).

SECCIÓN 1

La ampliación o la disolución en el ALCA

Desde su origen, el Mercosur se enfrentó con la cuestión de la ampliación, aun antes de completarse su implementación por los Estados fundadores. Ello se debe al importante papel que Argentina, y sobre todo Brasil, ejercen en el ámbito continental. Al contrario de Europa, en donde si bien existen disparidades, ellas no se centran en un único socio, la asimetría entre los Estados miembros del Mercosur cristalizó el poder de Brasil. Mientras el Mercosur esté compuesto por sus cuatro países, el bloque dependerá esencialmente de la política interna y externa del gigante brasilero, aunque éste se encuentre distante de dominar la evolución de la integración política y económica de las Américas.

Un rápido balance de la integración latinoamericana es suficiente para mostrar la fuerza magnética norteamericana (§ 1.º), y todo lleva a creer que la relación de fuerzas entre Brasil y los Estados Unidos será determinante para el futuro del Mercosur y para el papel que ejercerá en el continente americano (§ 2.º).

§ 1.º La integración latinoamericana

En cuanto a las diferentes iniciativas de integración política, los Estados Unidos siempre reivindicaron el *leadership* sobre el continente americano (I). En materia de integración económica, el papel de Washington pareció, sin embargo, más ambiguo (II).

I. La integración política

Un rápido vistazo sobre las relaciones interamericanas a partir del siglo XIX revela que el triángulo Europa - América Latina - Estados Unidos no es nuevo. La influencia norteamericana se construye inicialmente contra Europa, aparentemente para afianzar la independencia de los jóvenes Estados latinoamericanos (A). Después de un período de maduración (B), ella encuentra un “molde institucional” acabado, ni bien terminada la Segunda Guerra Mundial, a través de la creación de la Organización de los Estados Americanos (C).

A. LOS ORÍGENES DEL PANAMERICANISMO Y LA DOCTRINA MONROE

Muy tempranamente, a comienzos del siglo XIX, América Latina se ve en la necesidad de establecer formas de cooperación regional. Los jóvenes Estados, recién independizados, son conscientes de los riesgos de una posible restauración del poder colonial ibérico. Si Portugal no parece tener condiciones para controlar la independencia brasilera, para Madrid la situación es muy diferente, teniendo en cuenta sus pretensiones de una reconquista, en particular del Perú —por cierto, un territorio riquísimo.

Estas condiciones explican la satisfacción de América Latina con el anuncio de la doctrina Monroe. Con origen en la declaración unilateral del presidente norteamericano James Monroe, pronunciada ante el Congreso de los Estados Unidos el 2 de diciembre de 1823, esta doctrina indica que Washington no aceptaría ninguna intervención de Europa en los asuntos de los Estados latinoamericanos que se declararon independientes. Concebida para “proteger a América contra Europa y aplicada con este fin varias veces”, ella sería objeto de los “elogios más calurosos” como de las “reprobaciones más vehementes”.¹³⁷⁶ En la práctica, ella interpreta cualquier eventual intervención europea como una manifestación contra los Estados Unidos. En contrapartida, la declaración señala la intención de los Estados Unidos de no inmiscuirse en los asuntos europeos.¹³⁷⁷

Bajo la influencia del secretario de Estado John Quincy Adams, la doctrina Monroe se opone también a la prohibición rusa de navegar en las aguas que bañan el territorio de Alaska. Ella es, en el ámbito de las relaciones interamericanas, un formidable instrumento ideológico, utilizado por Washington para imponer su presencia y apartar al Nuevo Mundo de las cuestiones internacionales.¹³⁷⁸

¹³⁷⁶ John Whitton, *La doctrine de Monroe*, París, Pedone, 1933, p. 71.

¹³⁷⁷ Es legítimo preguntar si los Estados Unidos poseían los medios para poner en práctica la doctrina Monroe. Para varios historiadores, las intenciones de Washington en relación con la independencia latinoamericana disimulaban, en realidad, los intereses de Gran Bretaña, satisfecha de poder alejar a los intermediarios ibéricos, vistos como obstáculos, y en extraer mayores beneficios de las relaciones que mantenía con el subcontinente americano. Véase principalmente José Honório Rodrigues, *Independência: revolução e contra-revolução. A política internacional*, Río de Janeiro, F. Alves, 1975.

¹³⁷⁸ La doctrina Monroe sigue el razonamiento expuesto en las ideas de Thomas Jefferson (1801-1809). Este precursor del Partido Demócrata, tercer presidente de los Estados Unidos, consideraba que el destino de los Estados Unidos era, evidentemente, extenderse sobre el conjunto del continente. Nació así la doctrina imperialista del *Manifest Destiny*, que reposaba, según él, sobre el “orden natural de las cosas y la continuación

Fuente de inspiración de la política de los Estados Unidos sobre el continente, ella es, por lo tanto, constantemente invocada. Por ella Napoleón III se vio obligado en 1867 a retirarse de México,¹³⁷⁹ y también apoyados en ella, los Estados Unidos obtuvieron de Inglaterra el control exclusivo del canal de Panamá, en 1903.¹³⁸⁰ El presidente Theodore Roosevelt agregó en 1904, un *corollaire* a la doctrina Monroe, arrogándose un “derecho de policía internacional” en América Latina y el Caribe.¹³⁸¹ Las intervenciones armadas y las constantes presiones ejercidas sobre la región son frecuentes a lo largo del siglo XX, y hacen de los Estados Unidos un elemento importantísimo de las relaciones externas de los Estados latinoamericanos.

Ya en 1826 se reunió en Panamá, por convocatoria de Simón Bolívar,¹³⁸² el primer Congreso de los Estados Americanos.¹³⁸³ Jamás ratificado, el *Tratado de Panamá* evocaba la necesidad de resolver de modo pacífico los litigios entre los Estados.¹³⁸⁴ También estaba prevista una estructura institucional, con vistas a crear una *Confederación de Estados*, en la cual todos los miembros deberían estar representados, en pie de igualdad, en la Asamblea General.

En lugar de la cooperación y de la integración preconizadas, lo que la región conoció fue la dispersión y la desintegración territorial. Se observa el desmembramiento territorial de diferentes Estados debido a guerras sucesivas como

lógica de los acontecimientos”. Véase principalmente T. B. Edgington, *The Monroe Doctrine*, Boston, Little Brown and Company, 1905, esp., pp. 39-44.

¹³⁷⁹ Véase Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1992, esp., pp. 243-248.

¹³⁸⁰ Véase Pierre Queuille, *L'Amérique latine. La doctrine Monroe et le panaméricanisme*, París, Payot, 1969, esp. p. 165.

¹³⁸¹ “La doctrina de Monroe prohíbe a las potencias europeas el ejercicio de un derecho de policía en América Latina, pero Roosevelt agrega que en los Estados latinoamericanos, teniendo regímenes incapaces de garantizar la seguridad de los extranjeros y de pagar sus deudas, una ‘policía internacional’ sería necesaria, reservando a los Estados Unidos el derecho de actuar como policía al servicio de las relaciones financieras. Roosevelt tenía el hábito de citar un proverbio africano: ‘hable bajo y lleve un gran bastón consigo’. Da ahí el nombre de ‘política del gran bastón’ (*big stick*) dado a las intervenciones norteamericanas”. Pierre Riado, *L'Amérique latine de 1870 à nos jours*, París, Masson, 1980, p. 40-41.

¹³⁸² Sobre Simón Bolívar, véase Abel Carbonell, “La vida y el pensamiento del Libertador”, en *Obras selectas*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1981, pp. 287-388; Jean Descola, *Les messagers de l'indépendance. Les français en Amérique. De Bolívar à Castro*, París, Robert Laffont, 1973.

¹³⁸³ En él estuvieron representados Colombia (actuales territorios de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), América Central (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Salvador), México y Perú. Gran Bretaña y Holanda enviaron observadores, mientras que Brasil y los Estados Unidos no participaron.

¹³⁸⁴ Al respecto del texto integral de este tratado, véase Mauricio Mackenzie, *Los ideales de Bolívar en el derecho internacional americano*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1955, pp. 43-48.

la de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay, 1865-1869)¹³⁸⁵ y la guerra entre los Estados Unidos y México (1846-1848).¹³⁸⁶ Como única excepción, se puede destacar a la monarquía brasilera, que consiguió mantener su unidad territorial y, aplicando una sabia política de delimitación fronteriza, consiguió expandir su territorio, que alcanzó, ya en el inicio del siglo pasado, una dimensión continental.¹³⁸⁷

Otras conferencias panamericanas se realizaron en Lima (1847-1848), en Santiago de Chile (1856) y nuevamente en Lima (1864-1865).¹³⁸⁸ La ausencia de los Estados Unidos, la desconfianza de la monarquía brasilera, conservadora, respecto a las turbulentas repúblicas de lengua hispánica y las disensiones entre éstas, dan razón a las quejas de Simón Bolívar cuando constata la inutilidad de sus esfuerzos y el irrealismo de su sueño de una América Latina unida.¹³⁸⁹

Este período voluntarista de la integración latinoamericana finaliza en 1889. Los Estados Unidos, desde entonces, están constantemente presentes y hasta los proyectos de integración económica que reúnen tan solo a los Estados latinoamericanos son objeto de atención por parte de Washington.

¹³⁸⁵ Entre una vasta bibliografía al respecto, véanse principalmente el análisis de Moniz Bandeira, *O expansionismo brasileiro: o papel do Brasil na Bacia do Prata, da colonização ao império*, Río de Janeiro, Philobiblion, 1985; los clásicos, Antonio de Tasso Fragoso, *História da guerra entre a Triplíce Aliança e o Paraguai*, 2 vols., Río de Janeiro, Imprensa do Estado-Maior do Exército, 1934-1935, y Efraín Cardozo, *Hace cien años; crónicas de la guerra*, 13 volúmenes, Asunción, 1967-1982.

¹³⁸⁶ Según Tulio Halperin Donghi, esta guerra, ganada fácilmente por los Estados Unidos, le costó a México la mitad de su territorio, lo que dio a la paz un sabor aún más amargo que el de la propia guerra, o. cit., p. 186.

¹³⁸⁷ Véase José Honório Rodrigues y Ricardo Seitenfus, *Uma história diplomática do Brasil*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995; Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*, San Pablo, Ática, 1992; Carlos Delgado de Carvalho, *História diplomática do Brasil*, Companhia Editora Nacional, 1959; Teixeira Soares, *História da formação das fronteiras do Brasil*, Río de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1973.

¹³⁸⁸ Para los textos producidos en esta reunión, véase principalmente Mauricio Mackenzie, o. cit.

¹³⁸⁹ "Las confederaciones independientes formadas entre las antiguas colonias españolas desaparecieron entre 1830 y 1840. Bolívar había convocado en 1826 al Congreso 'anfictónico' de Panamá con el objetivo de federar nuevas repúblicas. El fracaso fue glorioso. El *Libertador*, poco antes de su muerte, se quejaba amargamente de haber 'arado el mar'" (Alain Rouquie, *Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, París, Seuil, 1998, p. 426).

B. RUMBO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

Un nuevo período se abre con la Primera Conferencia Internacional de los Estados Americanos (Washington 1889-1890) y se cierra en 1948 con la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El orden del día de la Conferencia de Washington es ambicioso, pues se anuncia la aplicación de un sistema permanente de arbitraje, así como la disminución y la armonización de los aranceles aduaneros.¹³⁹⁰ Siendo imposible alcanzar estos objetivos, los participantes se conforman con la creación de una oficina, encargada de garantizar la promoción de las relaciones comerciales. Además, se confiere regularidad a las reuniones, con la decisión de convocar a una conferencia cada cinco años.¹³⁹¹ Cuando tuvo lugar la Conferencia de Buenos Aires, en 1910, el escritorio comercial pasó por un cambio institucional importante, tornándose *Unión Panamericana*.¹³⁹²

Luego de la Primera Guerra Mundial, en consonancia con su propuesta en favor de la creación de una organización de carácter universal, contenida en los *Catorce Puntos*, el presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, sugiere también la firma de un Pacto de las Américas. Sin embargo, el aislamiento del Parlamento norteamericano, que impide a Washington participar de la Sociedad de las Naciones (SDN),¹³⁹³ y la discreta recepción reservada por América Latina a la idea de un pacto con su poderoso vecino, tornan imposible el refuerzo de las

¹³⁹⁰ “Visiblemente en América del Sur, las posiciones económicas y políticas del Reino Unido todavía eran demasiado fuertes para que un proyecto de unión aduanera tuviese alguna chance; las maniobras de boicot fueron organizadas por la Argentina y Chile: ‘Es preciso evitar una guerra de continente contra continente’, dijo la Argentina” (Pierre Queuille, o. cit., p. 190). De hecho, “hasta 1920, Gran Bretaña era la potencia dominante en el continente. Primera potencia capitalista, ella es el primer cliente, el primer proveedor y el más importante financiador de los países latinos de América durante todo el siglo XIX hasta la ‘gran depresión’” (Alain Rouquié, *Amérique latine...*, o. cit., p. 426). Sobre la evolución compleja de las relaciones entre la Argentina, el Reino Unido y los Estados Unidos, véase Joseph Tulchin, *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Planeta, 1990.

¹³⁹¹ “Cuando las naciones de América no habían todavía alcanzado una madurez política, la acción autoritaria de los Estados Unidos facilitaba la ejecución de esta solidaridad. [...] Así, progresivamente serían creados órganos de un ‘sistema interamericano’” (René-Jean Dupuy, *Le nouveau panaméricanisme*, París, Pedone, 1956, p. 8).

¹³⁹² Manuel Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1994, 8.ª ed., p. 443.

¹³⁹³ Sobre este episodio excepcional de la historia diplomática, véase principalmente Pierre Gerbet, Marie-Rénéé Mouton y Victor-Yves Ghebali, *Le rêve d'un ordre mondial. De la SDN à l'ONU*, París, Imprimerie nationale, 1996, esp., pp. 16-28.

relaciones panamericanas. Varios Estados de la región, entre ellos Argentina, participan de la SDN para intentar escapar de la presencia exageradamente fuerte de los Estados Unidos.

El aumento de la inestabilidad en Europa y Asia durante los años treinta lleva a los Estados Unidos, bajo la dirección de Franklin Roosevelt, a proponer una política llamada de “buena vecindad” con América Latina. Inspirada en el pacto de “renuncia a la guerra”, concebido por Aristide Briand y Frank Kellog en 1928,¹³⁹⁴ esta nueva interpretación aparta la intervención de los Estados Unidos de los asuntos de los Estados latinoamericanos y lanza las bases para la construcción de un panamericanismo coercitivo, haciendo renacer la doctrina Monroe.¹³⁹⁵

La realización de las conferencias diplomáticas panamericanas se acelera a medida que se aproxima el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Luego del fracaso de la Conferencia de Buenos Aires de 1936, destinada a consolidar la paz, el movimiento panamericano se encuentra nuevamente reunido en Lima, en 1938. El orden del día de esta VIII Conferencia está cargado de significado. Deben abordarse el principio de seguridad colectiva, el de defensa continental contra las amenazas externas, el no reconocimiento de las conquistas territoriales por la fuerza y el rechazo del principio que reconocía la existencia de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas en el Nuevo Mundo.¹³⁹⁶

A pesar de la exigencia de unanimidad para la toma de decisión y de su naturaleza de simples recomendaciones, la Conferencia de Lima es uno de los momentos clave del movimiento panamericano. A fin de tornar más práctico el entendimiento continental, se decidió que los ministros de Relaciones Exteriores podrían reunirse a partir de una simple convocatoria de un Estado en caso de amenaza, cualesquiera fuesen su forma u origen.¹³⁹⁷

¹³⁹⁴ Pierre Gerbet..., *Le rêve d'un ordre...*, o. cit., p. 64.

¹³⁹⁵ “Roosevelt formulaba el conjunto de su doctrina de buena vecindad. ‘El gobierno de los Estados Unidos’, declara él, ‘toma partido contra las intervenciones militares’. E indicaba lo más formalmente posible: ‘El mantenimiento de la legalidad y del orden no cabe apenas al gobierno de los Estados Unidos’; [...] Con su corolario, Franklin Roosevelt negaba formalmente la interpretación de Theodore Roosevelt sobre la doctrina Monroe” (Pierre Queuille, o. cit., p. 202).

¹³⁹⁶ Ricardo Seitenfus, *Manual das organizações internacionais*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000, 2.ª ed., p. 192.

¹³⁹⁷ Con base en el modelo institucional previsto originalmente en 1948, la OEA enfrenta las crisis que siguen.

La adopción del principio de seguridad colectiva es, en cierto modo, una formalización de la doctrina Monroe y de su aceptación *de jure* por el conjunto de los países de la región. Por todas estas razones, la Declaración de Lima, que cierra los trabajos de la conferencia, puede ser considerada como el texto “más importante en la historia de las relaciones interamericanas”.¹³⁹⁸

El inicio de la guerra y sus principales episodios se encargaron de imprimir un ritmo constante a las conferencias regionales. Una primera conferencia se reunió en Panamá, en setiembre de 1939: las Américas se declararon neutras. La derrota francesa de junio de 1940 llevó a todos los Estados a reunirse en La Habana, el mes siguiente. Se decidió por el mantenimiento de la neutralidad y principalmente por la imposibilidad de transferencia de soberanía de los territorios situados en el Nuevo Mundo, que pertenecían a los países vencidos.¹³⁹⁹ Finalmente, “el panamericanismo, que vegetaba hacía aproximadamente 50 años, contrariado por el intervencionismo norteamericano y por la inestabilidad de América del Sur, conoció un prodigioso impulso durante la Segunda Guerra Mundial”.¹⁴⁰⁰

Durante la Conferencia de Río de Janeiro, en enero de 1942, fue implementado, por primera vez, el principio de seguridad colectiva, cuando uno de los signatarios sufrió una agresión por parte de Japón. Luego de la ruptura de las relaciones diplomáticas y comerciales con el Eje, un cierto número de Estados latinoamericanos entró en la guerra. El propio Brasil envió, en 1944, 26.000 soldados al frente italiano.¹⁴⁰¹ Otros, como Argentina, dudaron, pero mantuvieron la neutralidad durante toda la guerra.

La inmediata posguerra reunió las condiciones para una tercera fase del movimiento panamericano.

¹³⁹⁸ Inter-American Institute of International Legal Studies, *The Inter-American System*, Washington, 1968, p. 27.

¹³⁹⁹ Véase René-Jean Dupuy, o. cit., esp., pp. 81-82.

¹⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 78.

¹⁴⁰¹ Sobre la entrada del Brasil en la Segunda Guerra Mundial, véase Ricardo Seitenfus, *O Brasil vai á guerra*, San Pablo, Manole, 2003, 3.^a ed.

C. LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Una organización internacional de tipo clásico nació en 1948, con la *Carta de Bogotá*.¹⁴⁰² Encargada de resolver los conflictos regionales y profundizar la cooperación política, cultural y científica, la Organización de los Estados Americanos, OEA, estableció su sede en Washington. Instrumento esencial de la acción de los Estados Unidos, esta organización fue muchas veces utilizada para luchar contra el comunismo. Prisionera de los dilemas de la Guerra Fría, ella se esforzó por tornarse un instrumento de aproximación de los Estados. Pero, a pesar de la reforma de su Carta en 1967¹⁴⁰³ y de la atención dada al fortalecimiento de la democracia representativa, es forzoso constatar que su papel continúa siendo secundario en las relaciones interamericanas.

Se trata, en realidad, de una organización intergubernamental y regional en sentido estricto. Por la presencia de los Estados Unidos, ninguna evolución en el sentido de una transferencia cualquiera de poderes soberanos podría ser esperada.¹⁴⁰⁴

Acompañando el diálogo político, los Estados miembros del movimiento panamericano firman en Río de Janeiro, en 1947, un tratado con el objetivo de solucionar pacíficamente los litigios y sobre todo una alianza militar defensiva con base en el principio de seguridad colectiva. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o Pacto de Río constituye el brazo armado de la OEA.

Concebido para defender en forma colectiva a los Estados miembros contra eventuales agresiones a su territorio, éste es invocado por Argentina en el caso de las Malvinas, en 1982. Por varias razones, el conjunto de Estados signatarios hace oídos sordos a los pedidos argentinos. Es significativo que Cuba, el único Estado de la región que apoyó a Buenos Aires contra Londres, no fuese signatario del TIAR.

Una respuesta en conjunto, aunque tradicional, a los desafíos lanzados por la revolución cubana, está en el origen de dos importantes iniciativas. Por un lado los Estados Unidos, preocupados por el impacto de las ideas de Fidel Castro y del Che

¹⁴⁰² Para un resumen de esta carta, véase Allan Brewer-Carias y Juan Garrido Rovira, "Organisation des Etats américains", en *Les organisations regionales internationales*, Recueil de cours, Fasc. II, París, Montchrestien, 1971, pp. 811-825.

¹⁴⁰³ Véase Hector Gros Espiell, "Le processus de réforme de la Charte de l'OEA", *AFDI*, 1968, pp. 138-166.

¹⁴⁰⁴ Díez de Velasco, o. cit., p. 450.

Guevara en el subcontinente, deciden organizar una *Alianza para el Progreso*. Fue presentada por John Kennedy en la conferencia de Punta del Este (Uruguay), en 1961, como la redención económica y social de América Latina, pero fue abandonada ocho años más tarde en razón de sus pocos resultados.

Por otro lado, era necesario encontrar medios para financiar el desarrollo económico de América Latina, en particular de los sectores para los cuales los Estados no podían conseguir financiamiento en el mercado internacional de capitales. Nace así, en abril de 1959, el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), que copia a grandes rasgos la estructura institucional del *Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo* (BIRD o Banco Mundial).¹⁴⁰⁵

Financiado en sus inicios por los Estados Unidos en tres cuartas partes,¹⁴⁰⁶ el BID representó un instrumento de la política de Washington. Sin embargo, con la *Declaración de Madrid* de 1974, algunos Estados de Europa Occidental y Japón se tornan también una fuente de recursos considerable para la institución.¹⁴⁰⁷ Se trata, por lo tanto, de una herramienta internacional de apoyo al desarrollo, pero estrictamente americana en sus fines.¹⁴⁰⁸

Como centro de investigación económica y social, el BID también dispone de un Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), con sede en Buenos Aires. Encargado de la elaboración de las políticas sectoriales con vistas a la integración económica, el INTAL ejerce, a través de sus publicaciones, sus especialistas y sus debates, un papel importante en la diseminación de una cultura de la integración.¹⁴⁰⁹

¹⁴⁰⁵ El BID concede préstamos y asistencia técnica utilizando recursos de sus países miembros y otros obtenidos junto a los mercados financieros gracias a la emisión de títulos de deuda. También participa de un número importante de acuerdos de cofinanciamiento con otras instituciones multilaterales, bilaterales y privadas. Véase <www.iadb.org>.

¹⁴⁰⁶ Actualmente los Estados Unidos financian 40% del capital del BID.

¹⁴⁰⁷ El banco está compuesto por 46 países miembros: Alemania, Argentina, Austria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, El Salvador, Ecuador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Israel, Italia, Jamaica, Japón, México, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Países Bajos, Perú, Portugal, República Dominicana, Reino Unido, Eslovenia, Suecia, Suiza, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Son 26 países los que toman prestado en América Latina y el Caribe, y 20 países no exclusivamente acreedores, los Estados Unidos, Japón, Canadá, 16 países europeos e Israel.

¹⁴⁰⁸ Ricardo Seitenfus, o. cit., p. 212.

¹⁴⁰⁹ Véase <www.iadb.org/intal>.

Así como en las tentativas de diálogo y de cooperación política, el subcontinente americano es también muy rico en experiencias de integración económica. Su punto de partida data del inicio de los años sesenta.

II. La integración económica

América Latina no ignoró el proceso de integración económica iniciado en Europa en la década del cincuenta. Durante la década del sesenta, tendencias integracionistas emergieron en Centroamérica y Sudamérica. Serán presentadas sumariamente las iniciativas del subcontinente americano,¹⁴¹⁰ los ancestros del Mercosur, a saber, el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina (A), el Sistema Económico Latinoamericano (B), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (C) y la Asociación Latinoamericana de Integración (D).

A. EL PACTO ANDINO

En Sudamérica, 5 Estados andinos deciden en 1969, en Cartagena, firmar un pacto para la “promoción del desarrollo económico equilibrado” y “acelerar su crecimiento a través de la integración económica”.¹⁴¹¹ Este Pacto Andino (PA), compuesto originalmente por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú,¹⁴¹² acoge a Venezuela en 1973, pero pierde a Chile tres años más tarde, en razón de la política contraria a la integración latinoamericana de la dictadura de Pinochet. Las diferencias

¹⁴¹⁰ Se puede mencionar también el Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado con base en el Tratado de Managua firmado entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en diciembre de 1960. Costa Rica integró el tratado en 1962. Pero, ya en 1951, estos Estados habían creado la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA). Organización con fines múltiples, apoyada en una pesada estructura institucional de ocho órganos, fue reformulada en 1962 y *de facto* sustituida por el MCCA. Fuertemente apoyado por la Unión Europea, el MCCA tenía como objetivo principal la constitución de un mercado común basado en el compromiso de los Estados miembros de una política de modernización económica y de industrialización. Sin embargo, a pesar del aumento del comercio intrarregional, los problemas recurrentes de la balanza de pagos y los conflictos militares que afectaban a la región no permitieron su consolidación.

¹⁴¹¹ Artículo 1.º del acuerdo de integración subregional del 26 de mayo de 1969, en *L'intégration économique régionale en Amérique latine*, París, Montchrestien, 2001, pp. 63-90.

¹⁴¹² Luego de la instauración en el Perú del régimen autoritario de Alberto Fujimori, Lima se retiró de la organización en 1997. La vuelta, actualmente, de este país a la democracia y al Estado de derecho le permitieron adherir al Pacto Andino.

dentro del bloque son grandes: Ecuador y Bolivia figuran entre los Estados más pobres del continente, mientras que Venezuela y Colombia son considerados países emergentes.

El Pacto Andino prevé la formación de una unión aduanera, con la adopción de un arancel externo común y una disminución progresiva de los obstáculos a los intercambios intrabloque. En el aspecto institucional, presenta puntos de comparación con la CE, la que recibió un significativo apoyo. Así, fue creada una *Junta del Acuerdo de Cartagena* (JUNAC), una especie de Ejecutivo comunitario encargado de aplicar las disposiciones convencionales. Sin embargo, la relativa autonomía de la JUNAC fue vista como una amenaza a los derechos de los Estados miembros, que decidieron en 1987 restringir sus poderes exclusivamente al campo administrativo. Para intentar legitimar las decisiones del Pacto, fue creado en 1979 el Parlamento Andino. Los órganos legislativos de cada Estado designaron cinco representantes para tomar asiento en él. Además, en 1985 fue instituido un Tribunal de Justicia del Pacto Andino.¹⁴¹³

La estructura institucional avanzada y el crecimiento de los intercambios comerciales entre los socios no fueron suficientes para la consolidación de esta experiencia. Dividido por litigios fronterizos (Perú-Ecuador y Chile-Bolivia) y afectado por una secuencia de golpes de Estado en sus países miembros, el Pacto Andino estuvo al borde de la ruina.

En 1996, el proceso fue relanzado con la creación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).¹⁴¹⁴ No se puede negar que la integración andina es un ejemplo del mimetismo institucional con relación a la UE,¹⁴¹⁵ excepto en lo que se refiere al éxito de la integración europea, el que no pudo ser imitado. Los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la CAN son la *aplicación directa* de las normas, concebida como la capacidad jurídica de la norma comunitaria de generar

¹⁴¹³ Véase el texto integral del tratado que crea este tribunal, en *L'intégration économique...*, o. cit., pp. 91-97.

¹⁴¹⁴ Acto de Trujillo del 10 de marzo de 1996. Protocolo modificador del Acuerdo de Cartagena y creador de la Comunidad Andina, en *L'intégration économique...*, o. cit., pp. 99-104.

¹⁴¹⁵ Algunos vieron en el Pacto Andino la originalidad de que no corresponde “verdaderamente a los principios de base neoliberales que, como en la CEE, [habían] inspirado hasta entonces las experiencias de agrupamientos económicos en el continente” (Michel Carraud, *L'intégration des pays andins*, París, Economica, 1981).

derechos y obligaciones invocables ante las jurisdicciones, y la *primacía del derecho comunitario*, en virtud de la cual el derecho comunitario debe primar sobre los derechos internos.¹⁴¹⁶ La estructura institucional, llamada *Sistema Andino de Integración*, está compuesta por el Consejo Presidencial, por la Secretaría General, por el Parlamento, por el Tribunal, por los Consejos Consultivos de empresarios y trabajadores y por algunos órganos de financiamiento de proyectos.¹⁴¹⁷

La integración económica andina, sin embargo, no es capaz de responder de manera satisfactoria a problemas como la dependencia externa y la inestabilidad interna, evidentemente agravados por la guerra civil en Colombia.¹⁴¹⁸ El volumen de intercambio llevado a cabo con los Estados Unidos es el triple del volumen de los realizados con Europa. Los Estados Unidos son por lo tanto, por lejos, el principal socio comercial de la CAN. Europa se sitúa en la segunda posición, por encima del resto de América Latina.¹⁴¹⁹ Sin embargo, la Unión Europea y el Mercosur desarrollan paralelamente esfuerzos considerables para intentar aumentar su influencia en la región y apoyar el proceso de integración andina.

Las relaciones entre la UE y la CAN reposan esencialmente en el acuerdo firmado el 23 de abril de 1993, que se encuentra en vigor desde 1998.¹⁴²⁰ Según el artículo 2 de este acuerdo-marco, las partes “se comprometen a dar un renovado impulso a sus relaciones. Para alcanzar este objetivo fundamental, están decididas a fomentar, en particular, el desarrollo de su cooperación en materia de comercio, inversiones, financiación y tecnología, teniendo en cuenta la situación especial de

¹⁴¹⁶ Víctor Rico Frontaura, “El derecho de la integración en la CAN”, en *Integración y supranacionalidad*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2001, pp. 73-78, part., pp. 73-74. Para un análisis de las Constituciones nacionales de los países de la CAN, véanse Marcel Tangarife, “La supranacionalidad en el constitucionalismo latinoamericano: el caso de la Comunidad Andina”, en *ibidem*, pp. 121-135; Allan Brewer-Carias, “Le droit communautaire: une expérience pour le processus d’intégration andine”, en *L’UE dans un monde en transformation*, 3.ª Conferencia ECSA-WORLD, Bruselas, OPOCE, 19-20 setiembre de 1996, pp. 559-580.

¹⁴¹⁷ Para un estudio más profundo de esta estructura, véase Roberto Salazar Manrique, “Bases jurídicas institucionales y doctrinales para la proyección internacional de la Comunidad Andina”, en Secretaría General de la Comunidad Andina, *Hacia una política exterior común de la Comunidad Andina*, 2001, pp. 138-155.

¹⁴¹⁸ Venezuela y Perú también conocen coyunturas bastante difíciles. Véanse principalmente Bruno Revesz, “Pérou: érosion des institutions et incertitudes économiques”, en *Amérique latine 2000*, París, La documentation française, 2000, pp. 151-167; Georges Couffignal y Daniel van Eeuwen, “Venezuela: naissance d’un nouveau régime o retour aux populismes d’antan?”, *ibidem*, pp. 133-150.

¹⁴¹⁹ Comunidad Europea, *Communauté andine...*, o. cit., p. 2.

¹⁴²⁰ Accord-cadre de coopération entre la Communauté économique européenne et l’Accord de Carthagène et ses pays membres, la République de Bolivie, la République de Colombie, la République de l’Équateur, la République du Pérou et la République du Venezuela, en *JOCE*, L 127, 29 de abril de 1998, pp. 11-25.

los países andinos por su condición de países en vías de desarrollo, y a promover el fortalecimiento y la consolidación del proceso de integración subregional andino”. Además, teniendo en cuenta su interés mutuo, especialmente sus intereses económicos a mediano y largo plazo, las partes se comprometen a desarrollar la mayor cooperación económica posible, sin excluir *a priori* ningún área (artículo 3-1).

El Mercosur, por su parte, concluyó el 16 de abril de 1998 un acuerdo marco a fin de preparar la creación de una zona de libre comercio entre el Mercosur y la CAN.¹⁴²¹ Las negociaciones no avanzaron, pero a través de la *decisión CMC n.º 32*, del 29 de junio de 2000, el Mercosur decidió lanzarlas nuevamente. La crisis del bloque y la delicada situación de la política en la CAN dificultaron las negociaciones.

La llegada al poder del presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva, en Brasil, operó un cambio importante de la política exterior brasilera hacia la América del Sur. Finalmente, el 18 de octubre de 2003 se firmó en Montevideo el acuerdo Mercosur-CAN.¹⁴²² Pero también el Mercosur pasó a atraer otros países, incluso los andinos, para la adhesión individual al Mercosur.¹⁴²³ El bloque llega al 2005 con más Estados asociados que miembros. Además de las relaciones interregionales, están las relaciones bilaterales (Mercosur y cada uno de los Estados andinos asociados) y el ámbito de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La superposición de esferas de negociación tiende a crear un gran espacio político de entendimiento y a minimizar la profundidad de los compromisos, facilitada por esquemas menores y más densos de integración.

Otra experiencia reunió al conjunto de los Estados del subcontinente: el Sistema Económico Latinoamericano.

B. EL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA)

En 1975, con base en un tratado firmado en Panamá, 25 Estados latinoamericanos crearon el *Sistema Económico Latinoamericano* (SELA).¹⁴²⁴ Con

¹⁴²¹ Acuerdo marco para la creación de la zona de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina, firmado en Buenos Aires, en *BILA*, n.º 22, enero-julio de 1998.

¹⁴²² Véase el texto integral del acuerdo en www.mercosur.org.uy.

¹⁴²³ Véase www.mercosur.org.uy/espanol/snor/normativa/decisiones/2000/32-000/htm

¹⁴²⁴ Los Estados miembros del SELA son Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

sede en Caracas, el SELA tiene como objetivo la promoción del desarrollo a través de estudios, los intercambios de información y el intento de unificar las posiciones de sus miembros en las estructuras internacionales. Se trata por lo tanto de un espacio de debate y negociaciones, sin compromisos. Hasta ahora, el trabajo del SELA es tan solo conocido por la publicación de informes económicos y por la organización de un cierto número de debates.

C. LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)

La primera verdadera experiencia de integración que reúne a varios Estados de la región nace con la firma en Montevideo, en 1960, del tratado constitutivo de la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC).¹⁴²⁵

Su origen está en los trabajos de la *Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina* (CEPAL),¹⁴²⁶ que tiene sede en Santiago de Chile. Los investigadores que forman parte de ella propusieron un original análisis de las economías de las sociedades latinoamericanas. De esta forma, preconizaron la sustitución de las importaciones por la industrialización, así como la integración económica con el objetivo de racionalizar la utilización de la frágil capacidad de ahorro regional.¹⁴²⁷

La ALALC tenía como objetivo la disminución de las barreras aduaneras entre los Estados miembros y la creación, en el lapso de 12 años, de una zona de libre comercio. A los miembros fundadores —Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay— se unieron Colombia y Ecuador en 1961, Venezuela en 1966, y Bolivia en 1967.

Durante el período transitorio, los Estados podían firmar acuerdos para reducir sus respectivos aranceles. Estos acuerdos arancelarios eran efectuados producto por producto y país por país. Por otro lado, concedían mutuamente el beneficio de la

¹⁴²⁵ El texto integral del acuerdo se encuentra en L. O. Baptista, *L'intégration...*, o. cit., pp. 25-46.

¹⁴²⁶ Después de ello se transformó en la Comisión para América Latina y el Caribe.

¹⁴²⁷ Véanse, por ejemplo, Octavio Rodríguez, *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*, Río de Janeiro, Forense, 1981; José Serra (org.), *América Latina. Ensaios de interpretação econômica*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1979. La CEPAL continúa activa y asegura un trabajo de reflexión y análisis económico sobre los países latinoamericanos. Véase www.cepal.org.

cláusula de la nación más favorecida. El sistema de disminución de aranceles aduaneros adoptado por la ALALC es singular. Cada Estado elaboraba individualmente una lista nacional de productos para los cuales estaba dispuesto a conceder ventajas arancelarias a los otros socios, y el conjunto de Estados creaba colectivamente una lista común de los productos y sus aranceles, que deberían disminuir colectivamente. Además, acuerdos de complementariedad económica podrían ser concluidos, a fin de “permitir la integración industrial progresiva”: “para ello el tratado autorizaba e incentivaba a las partes contratantes a reducir los derechos y las tasas de importación para los productos relevantes de un sector industrial en vías de integración”.¹⁴²⁸

El contenido del tratado de la ALALC era apenas “un compromiso entre dos concepciones. Los partidarios de la constitución de un verdadero mercado común, por iniciativa de los economistas latinoamericanos, estimulados por la experiencia europea, querían establecer acuerdos más limitados referentes a sectores económicos precisos. La otra tendencia, representada por Estados equipados parcialmente con industrias nuevas, como Brasil, Argentina o Chile, apoyaba el proyecto más modesto de constitución de una zona de libre comercio”.¹⁴²⁹

En un primer momento, la estructura institucional de la ALALC obedeció al modelo clásico de las organizaciones intergubernamentales de cooperación.¹⁴³⁰ Una Conferencia General reunía a todos los Estados, y un Comité Ejecutivo Permanente era secundado por una Secretaría. Dando continuidad a la reforma de 1975, fue instituido un Consejo de Ministros, concebido para ser el órgano superior, pero funcionalmente se confundía con la Conferencia.

Desde el punto de vista jurídico, los Estados miembros no pretendían transferir poderes a los órganos comunes. Este aspecto del tratado de Montevideo se encuentra en el acuerdo-marco que pretende, de modo general, que “los principios y las

¹⁴²⁸ G. Feuer y H. Cassan, *Droit international du développement*, o. cit., p. 551.

¹⁴²⁹ Michel Carraud, o. cit., p. 4.

¹⁴³⁰ Para un estudio de la estructura institucional de la ALALC, véase Magariños de Mello, “Association latino-américaine de libre commerce et Marché commun centro-américain”, en *Les organisations internationales régionales*, o. cit., pp. 524-604. El autor afirma, ya en 1971, que es “evidente que la constitución actual de los órganos de la ALALC presenta vicios estructurales difícilmente superables” y que, “conforme el esquema tradicional de América Latina, la división de las funciones en esta asociación es más aparente que real” (ibídem, pp. 340-341).

directivas de acción política” puedan “desarrollarse a través de la práctica de los órganos existentes”.¹⁴³¹

El voluntarismo de la ALALC no le permitió, sin embargo, alcanzar los objetivos fijados originalmente. La Asociación no llegó a desarrollar el comercio entre los sudamericanos, pues los Estados miembros no excedieron la perspectiva de sus intereses estrictamente nacionales. Conscientes de las dificultades encontradas en la ejecución de una verdadera zona de libre comercio, prefirieron la vía del pragmatismo en lugar de resolverlas. Así, fue privilegiada la construcción de supuestos grandes “polos de integración”.¹⁴³²

Las razones del fracaso de la ALALC son numerosas. Además de las ya sugeridas, se puede citar el proteccionismo, corolario del nacionalismo económico, que impidió la integración de los sectores avanzados de la producción industrial. Por otra parte, el sistema tendía a favorecer a los países más avanzados del bloque, creando una acérrima competencia entre ellos. Si bien esta experiencia nació durante un período político relativamente favorable en América Latina, la mayoría de los Estados miembros conoció enseguida el terror de las sangrientas dictaduras militares. La inestabilidad política era la regla, y los golpes de Estado eran frecuentes. Cada nuevo gobierno intentaba cambiar las reglas del juego y disminuir los compromisos asumidos con sus socios.

Por otra parte, las disparidades reales entre los Estados miembros, sus expectativas divergentes, las fragilidades institucionales, la ausencia de complementariedad económica y, finalmente, el imposible casamiento entre el multilateralismo preconizado por la ALALC y el tradicional bilateralismo de los Estados, generaron una inmensa frustración.

Sin embargo, en el momento de hacer un balance, al final de la década del setenta, los Estados aprendieron algunas lecciones del fracaso de la ALALC y decidieron no abandonar la idea de integración, sino proponer una nueva organización.

¹⁴³¹ Diez de Velasco, o. cit., p. 455.

¹⁴³² *Ibidem.*

D. LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)

Fue en el tradicional derecho de sucesión entre dos organizaciones internacionales que los Estados miembros encontraron el medio de reiterar la experiencia de la integración en el subcontinente. En 1980 nace la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sucede a la ALALC. Se trata, en este segundo tratado fundador, concluido en la misma ciudad de Montevideo,¹⁴³³ de no reproducir los errores del pasado.

Manteniendo la misma fórmula de la asociación, la nueva entidad abandona el contenido de la propuesta de 1960. Ya no se trata de implementar una zona de libre comercio, sino tan solo de lanzar las bases de una asociación entre Estados soberanos. Sin embargo, las partes contratantes estiman que “este proceso tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, gradual y progresivo, de un mercado común latinoamericano” (artículo 1).

Una de las dificultades, casi insuperable, encontradas por los analistas que se lanzaron al estudio de las experiencias de integración económica en América Latina resulta de la divergencia entre las verdaderas intenciones de los protagonistas, el modo de expresarlas por medio de textos constitutivos y las obligaciones impuestas por las realidades políticas y económicas de sus Estados. Es preciso, más allá de la semántica, apoyarse en la política, pues los términos de los textos tanto indican como disimulan objetivos.

No sorprende que se pueda encontrar, según algunos autores, un “objetivo más ambicioso” en la ALADI,¹⁴³⁴ ya que se trata de la implementación de un mercado común. Nótese que, sin fecha final y sin calendario preciso de desmantelamiento arancelario destinado a programar las diferentes etapas, el objetivo indicado es ilusorio. En la década del ochenta, América Latina camina en el sentido contrario a la historia: mientras varias regiones del globo buscan mecanismos integracionistas, los latinoamericanos renuncian a ellos en favor del pasado.¹⁴³⁵

¹⁴³³ El texto integral del tratado de 1980 se encuentra en L. O. Baptista, *L'intégration...*, o. cit., pp. 47-62.

¹⁴³⁴ G. Feuer y H. Cassan, o. cit., p. 551.

¹⁴³⁵ Rubens Barbosa, *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*, San Pablo, Aduaneiras, 1991, p. 90.

De hecho, son los principios sobre los cuales reposa el tratado los que definen la naturaleza de los compromisos asumidos. Según el artículo 3, los Estados signatarios deben tener en cuenta las siguientes indicaciones:

- a) Pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región.
- b) Convergencia, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano.
- c) Flexibilidad, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración.
- d) Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo.
- e) Múltiple, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional.

La ALADI es el resultado de la voluntad de los Estados que dieron origen a la ALALC (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Cuba,¹⁴³⁶ Ecuador, México,

¹⁴³⁶ Admitida en la ALADI por la resolución n.º 51 del Consejo de Ministros del 6 de noviembre de 1998, Cuba es miembro desde 26 de agosto de 1999, disponible en «www.aladi.org/insfaladi/sitio.nsf/vsitiowcb/organos».

Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Pero, a diferencia de la ALALC, los observadores son numerosos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana, Estados no americanos (como España, Italia y Portugal) y organismos internacionales (tales como el BID, la CEPAL, la OEA y el SELA). Por otra parte, Bolivia, Ecuador y Paraguay son considerados países de menor desarrollo económico relativo y por ello pueden gozar de condiciones más favorables.

Los incentivos de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (UNCTAD), los debates sobre la aplicación del llamado “nuevo orden económico internacional” y la *Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas,¹⁴³⁷ impregnan el nuevo Tratado de Montevideo. En el capítulo IV, hay una referencia a la ausencia de incompatibilidad del proceso de integración propuesto con otros que puedan desarrollarse posteriormente en la región. Además, el Tratado incentiva a los países miembros a construir “vínculos de solidaridad y cooperación con otras áreas de integración fuera de América Latina” (artículo 26).

La estructura institucional está compuesta por tres órganos de naturaleza diplomática y por una Secretaría Administrativa. El *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores* —órgano supremo— asegura la definición de las grandes orientaciones. Una *Conferencia de Evaluación y Convergencia* es encargada de emitir, cada tres años, recomendaciones sobre el camino a seguir. Finalmente, un *Comité de Representantes*, órgano permanente compuesto por todos los Estados miembros, es el encargado de garantizar la aplicación del tratado constitutivo.

La ALADI dispone de dos mecanismos de integración. El primero consiste en el establecimiento de preferencias regionales. Dentro de la zona, los Estados se conceden entre ellos ventajas arancelarias, conforme a las listas nacionales elaboradas individualmente por cada país. En principio, las preferencias deben referirse al conjunto de los productos, salvo cuando los Estados se deciden por una exclusión. Se trata, por lo tanto, de un mecanismo cuya extensión y dinámica dependen enteramente de las decisiones nacionales.¹⁴³⁸

¹⁴³⁷ Resolución 3281-XXIX de 1974, en *Les grands textes de droit international public*, París, Dalloz, 2000, 2.^a ed., pp. 410-422.

¹⁴³⁸ Los autores, que habían destacado los avances importantes de la ALADI, agregan que este “sistema es más leve que el de la ALALC”; véase G. Feuer y H. Cassan, *Droit...*, o. cit., p. 552.

Otro mecanismo reside en la posibilidad de concluir acuerdos de integración, dentro de un sistema que une a los socios. Dos tipos de acuerdos componen estos pactos de alcance regional. Se trata, inicialmente, de aquellos que comportan la participación de todos los Estados y que tienen como objeto los diferentes sectores económicos de los Estados de la ALADI. Éstos poseen un campo de aplicación geográfico general y un campo de aplicación material específico.

Enseguida, existen los acuerdos de alcance parcial, así llamados porque envuelven un número limitado de Estados miembros. Estos acuerdos pueden prever condiciones diferenciadas para los Estados signatarios, según el nivel de desarrollo económico relativo, en particular para Uruguay, en razón de las limitaciones de su economía, y para Bolivia, por su falta de acceso al mar.

Las dificultades económicas vividas por el conjunto de América Latina coinciden con los primeros años de la ALADI. Las restricciones de los flujos de inversiones directas provenientes del extranjero, la reducción significativa de la ayuda pública concedida por los países industrializados, la disminución sensible de la participación del subcontinente en los intercambios comerciales internacionales y las recaídas de las crisis del petróleo son algunos de los factores que sumergieron a América Latina en un período crítico.

La vuelta progresiva al Estado de derecho, la democracia representativa y las libertades fundamentales, que puso fin a los años negros de las dictaduras militares, podría haber suscitado una renovación de la integración latinoamericana. Pero ello no sucedió. Las nuevas democracias, principalmente las de la cuenca del Plata, aún frágiles, decidieron apartarse de las experiencias vividas con el modelo ALALC-ALADI y programar aproximaciones entre un número de socios menor.

Estas condiciones explican el hecho de que los tres grandes Estados de la ALADI hayan seguido caminos diferentes en el marco de sus relaciones económicas externas. México abandonó América Latina y decidió, de modo sorprendente, asociarse a los Estados Unidos y Canadá para crear la Asociación de Libre Comercio Norteamericana, el NAFTA. Argentina y Brasil se convencieron de que era preciso dar vuelta la página de sus desgastantes rivalidades. Así, en este contexto, nace el Mercosur.

§ 2.º El Mercosur, ¿protagonista del futuro de las Américas?

Si el balance de la integración latinoamericana se revela como decepcionante, es cierto que la situación del continente sería todavía peor sin el ideal de la integración. El siglo XXI se anuncia marcado por el viejo dilema entre construir una identidad sudamericana o ceder, finalmente, a la influencia de los Estados Unidos. El Mercosur se sitúa en el corazón del futuro de las relaciones interamericanas. Solamente él permite promover la integración del continente, lo que aparentemente comenzó a ocurrir por medio de sus relaciones con Chile y Bolivia, y después con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (I). También ejerce un papel esencial en las negociaciones referentes al ALCA (II), en especial por la acción de Brasil, que resiste las presiones norteamericanas que intentan disolver el bloque sureño, en particular a través de la Comunidad Sudamericana de Naciones (III).

I. La asociación en el ámbito del Mercosur: Chile y Bolivia

A inicios de la década del noventa, la integración latinoamericana se estructura a través de tres ejes: el Mercosur, el Pacto Andino y la red de acuerdos concluidos por Chile con varios socios latinoamericanos. Chile desarrolló, desde fines de la década del setenta, una estrategia de liberalización tan agresiva, que su economía se tornó la más abierta del subcontinente americano. Nótese que los acuerdos subregionales tenían por objetivo, o una liberalización más moderada, o una unión aduanera que comportase aranceles más elevados que el promedio practicado por Chile. Por ello, estos acuerdos no presentaban interés para él, que prefirió concluir acuerdos bilaterales de liberalización, con costos mínimos en materia de desmantelamiento, evitando el sometimiento a un arancel externo común.¹⁴³⁹

Sin embargo, Chile no se concentró sólo en Sudamérica. Con la reforma que promovió en los últimos veinte años, consiguió diversificar sus relaciones comerciales en otras tres regiones: Extremo Oriente, el NAFTA y Europa. La diplomacia chilena considera que el acceso al mercado mundial es una prioridad política y económica.

¹⁴³⁹ Sebastião do Rego Barros Neto, "Eixos da integração sul-americana", en *BILA*, n.º 17, mayo-diciembre de 1995, p. 5.

En esta perspectiva, una eventual adhesión de Chile como miembro pleno del Mercosur comprometería varias ventajas que obtuvo con muchos sacrificios.¹⁴⁴⁰ Por otro lado, una participación en el NAFTA sería menos costosa, ya que no estaría obligado a someterse a un arancel externo común. En el plano de las relaciones exteriores, su estrategia está, entonces, basada en la formación de zonas de libre comercio.

A partir de esta constatación, se entiende que el anuncio de las negociaciones entre Chile y el Mercosur, principalmente después de 1996, estuvo destinado más a producir un efecto político inmediato que un verdadero proyecto de adhesión. Los discursos oficiales hablaban de preparación para la adhesión y de la ampliación indefectible del Mercosur, mientras que, en realidad, desde el inicio se trataba de la implantación de una zona de libre comercio. Estas negociaciones no probaban un interés particular de Chile por el Mercosur, pues él ya había concluido acuerdos con casi todos los países de Sudamérica, pero también con Canadá y México. Además, la diplomacia chilena no escondía su atracción por el NAFTA, ni la incompatibilidad de su perfil comercial con el arancel aduanero practicada por el Mercosur.

En cuanto al Mercosur, su interés excedía el fortalecimiento de las relaciones comerciales con Chile. Trataba de consolidar su influencia sobre el continente sudamericano y de hacer presión sobre el gobierno chileno, para intentar contener su aproximación al NAFTA. Ello se encontraba en medio de la estrategia de las relaciones exteriores del Mercosur, que consistía en la formación de *building blocks* sucesivos, representados por una “sucesión de círculos concéntricos”:¹⁴⁴¹ la consolidación del Mercosur correspondía al punto central, enseguida venía el círculo de los países sudamericanos y finalmente el círculo de las negociaciones con la Unión Europea y las del ALCA.

El acuerdo concluido entre el Mercosur y Chile el 25 de junio de 1996¹⁴⁴² fue un acuerdo de *complementación económica*. El 17 de diciembre de 1996,¹⁴⁴³ el

¹⁴⁴⁰ Joaquim Fernandois, “Una década de transformaciones: relaciones exteriores de Chile, 1988-1998”, en *Política exterior y tratados*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999, pp. 47-69 (65).

¹⁴⁴¹ Rego Barros, o. cit., p. 5.

¹⁴⁴² Acuerdo de complementación económica Mercosur-Chile, firmado en Potrero de los Funes”, Argentina (*Mercosur-Chile Acuerdo de complementación económica*, vol. I, San Pablo, Tempos Modernos, 1996).

¹⁴⁴³ Acuerdo de complementación económica Mercosur-Bolivia, firmado en Fortaleza, Brasil (*BILA*, n.º 19, julio-diciembre. 1996, pp. 79-87).

Mercosur suscribió un texto casi idéntico con Bolivia, lo que contribuyó a reforzar la imagen de un bloque en expansión, sobre todo porque Bolivia formaba parte del Pacto Andino. El interés de Bolivia por el Mercosur no se explica sólo por las dificultades internas del Pacto Andino. Al contrario de los otros miembros del bloque —Venezuela, Perú y Colombia—, su economía se inclina más hacia el eje Brasil-Argentina que hacia el mercado de los Andes, de Centroamérica o del Caribe. Por otro lado, las negociaciones entre el Mercosur y el Pacto Andino, como bloque, ya estaban encaminadas. De esta manera, Bolivia dejó entrever claramente que deseaba mantener relaciones especiales con el Mercosur.

Luego de la conclusión de los acuerdos de convergencia económica, Chile y Bolivia fueron inmediatamente presentados como “Estados asociados” al Mercosur. Sin embargo, el texto de estos acuerdos no contiene ninguna referencia a la noción de asociación, y menos todavía a la idea de una eventual preparación para la adhesión. Es forzoso deducir que la noción de asociación, en el ámbito del Mercosur, presenta la misma ambigüedad que en Europa,¹⁴⁴⁴ pues ninguna norma define la naturaleza de ese estatuto. Queda claro, sin embargo, que las convenciones concluidas con Chile y Bolivia son acuerdos de libre comercio. Ellos sugieren la instalación de una zona de libre comercio en diez años (artículos 1-2 de ambos acuerdos). Según la diplomacia brasilera, se trata de una “nueva categoría” de socios, que en el futuro debe extenderse a los países andinos.¹⁴⁴⁵

Estos acuerdos contienen un programa de liberalización comercial (artículo 2) y prevén un desmantelamiento arancelario automático y progresivo, según el calendario fijado en el acuerdo. Éste se aplica a los productos mencionados en 7 anexos del acuerdo con Bolivia y 11 anexos del acuerdo con Chile. Los socios previeron también una cláusula *stand still*, según la cual se comprometen a no adoptar nuevas barreras arancelarias o no arancelarias a las importaciones o exportaciones, y a no adoptar medidas de efecto equivalente o aumentar las ya existentes (artículos 5 a 7).

Ambos textos prevén la creación de una *Comisión de Gestión*, compuesta, por un lado, por el Grupo Mercado Común y, por otro, por una Comisión Nacional

¹⁴⁴⁴ Véase p. 319.

¹⁴⁴⁵ Renato Marques, “Mercosur 95-96: un balance”, en *BILA*, n.º 19, o. cit., p. 9.

presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, y directamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (artículos 39 del acuerdo con Bolivia y 46 del acuerdo con Chile). De modo general, esta Comisión debe velar por el respeto a las disposiciones de los acuerdos, conducir las negociaciones y constituir subgrupos de trabajo, así como evaluar periódicamente la evolución del acuerdo (artículos 47 y 40). El acuerdo con Bolivia prevé también la constitución de un comité asesor empresarial, a fin de estimular la participación de ese sector en la aplicación del acuerdo (artículo 41).

Aunque la gran mayoría de las disposiciones de estos textos se refiera al libre comercio, el acuerdo contiene también disposiciones sobre cooperación científica y tecnológica, integración física,¹⁴⁴⁶ inversiones y doble tributación. Los acuerdos establecen normas de solución de controversias a través de consultas y negociaciones directas (anexos 11 del acuerdo con Bolivia y 14 del acuerdo con Chile). Una intervención de la Comisión de gestión puede ser considerada, en caso de fracaso de las negociaciones. Ella puede consultar a un grupo de técnicos *ad hoc*. El acuerdo con Chile prevé, además, la adopción de un procedimiento arbitral en un plazo de cuatro años, a contar desde su entrada en vigor. Ante la ausencia de tal medida, el Protocolo de Brasilia debería ser adoptado por las partes (artículo 22).

En la práctica, la aplicación de la asociación entre el Mercosur y Chile y entre el Mercosur y Bolivia se realizó en dos ritmos. Bolivia participaba en las reuniones de las instituciones del Mercosur como tercer país asociado, de acuerdo con las condiciones previstas por la *decisión CMC n.º 14/96* del 17 de diciembre de 1998.¹⁴⁴⁷ Pero la asociación no le confiere un derecho pleno de participación. Es caso por caso, y teniendo en cuenta el orden del día de cada reunión, que las instituciones del Mercosur deciden convocarla o no. Además del derecho de voto, que le es claramente negado, no se le garantiza el derecho de voz en las instituciones comunes. Este país tiene dificultades económicas estructurales que imponen, a pesar de su deseo, una integración lenta y diferenciada.

¹⁴⁴⁶ Lo que significa, en el caso de Chile, el desarrollo de conexiones bioceánicas y, en el caso de Bolivia, el desarrollo del transporte carretero y fluvial.

¹⁴⁴⁷ Decisión CMC 14/96, Participação de terceiros países associados em reuniões do Mercosul.

Diferentemente, Chile superó la fase de invitado *ad hoc*. Gracias a la *decisión CMC n.º 12/97* del 14-15 diciembre de 1997,¹⁴⁴⁸ su participación fue asegurada en las más importantes instituciones del Mercosur, incluidos el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y algunos grupos técnicos de trabajo.

El agravamiento de la crisis del Mercosur luego de la devaluación de la moneda brasilera, en 1999, no puso en duda la idea de la adhesión garantizada de Bolivia y Chile al Mercosur, en particular de Chile, esperando una mejoría en las condiciones objetivas de la negociación. Es por ello que el anuncio de la apertura de negociaciones entre Chile y los Estados Unidos fue recibido con sorpresa e indignación por parte de los países del Mercosur.¹⁴⁴⁹ Sin embargo, la actitud chilena parecía lógica. La adhesión al Mercosur no estaba acordada definitivamente —desde el punto de vista jurídico, ninguna candidatura había sido depositada, al contrario de lo que los políticos dieron a entender a la opinión pública— y las condiciones objetivas de negociación no presentaban ninguna señal de mejoría. Además, aquellos que creyeron, de manera optimista, que Chile habría hecho una elección en favor del Mercosur, tal vez hayan subestimado el hecho de que en 1996, en la época de la conclusión del acuerdo entre Chile y el Mercosur, las negociaciones del NAFTA fueron una vez más bloqueadas —el Congreso estadounidense no había otorgado el mandato de negociación al presidente Clinton—. Chile, viendo reducirse su perspectiva de adhesión al NAFTA, intentó construir una alternativa junto con la cuenca del Plata.

La estrategia de la política comercial de Chile, que consistía en instituir zonas de libre comercio y diversificar sus socios, era clara desde el inicio. El bloqueo en la evolución del Mercosur, y el retroceso en ciertos aspectos, suprimió sin embargo las últimas razones que podrían llevarlo a renunciar parcialmente a su estrategia. No se puede, después de todo, esperar solidaridad de un país que jamás dio pruebas de compromiso con la unidad regional, y que es guiado exclusivamente por sus propios

¹⁴⁴⁸ Decisión CMC 12/97, Participación de Chile en reuniones del Mercosur.

¹⁴⁴⁹ La prensa llegó a anunciar que Chile había “abandonado” el Mercosur, cuando en realidad nunca se pensó denunciar el acuerdo de convergencia concluido entre los socios (“Saída do Chile causa dano político”, en *Folha de São Paulo*, 9 de diciembre de 2000). En represalia, el Mercosur suspendió todas las negociaciones en curso con Chile (“Acordo Chile-EUA pega Mercosul de surpresa”, en *Valor Econômico*, 4 de diciembre de 2000). Véase también “Chile responde al Mercosur que no podía desperdiciar un TLC con EEUU”, en *El País*, Montevideo, 4 de diciembre de 2000.

intereses inmediatos. Brasil tiene dificultades, por lo tanto, para convencerlo de las ventajas políticas a largo plazo del fortalecimiento de las relaciones interamericanas.

En realidad, una eventual adhesión de Chile al Mercosur contribuiría mucho a la consolidación del bloque. Mucho más que el refuerzo del desempeño económico del Mercosur —los flujos comerciales entre Chile y el Mercosur no son significativos—, la adhesión de Chile traería un equilibrio político, sobre todo en el plano institucional. La reducción de la asimetría interna del bloque podría contribuir a la modificación del sistema de toma de decisiones, como la adopción de la ponderación de votos, de mayoría calificada o mayoría simple. Pues parece cierto que Brasil ni siquiera pensará en esa posibilidad, mientras el Mercosur mantenga su composición actual.

De cualquier manera, según el artículo 52 del acuerdo Mercosur-Chile, se presume que éste concederá al Mercosur las mismas ventajas que concede a Estados Unidos. Por lo tanto, no fue en materia comercial que Chile dio un duro golpe al Mercosur. Pero, por otro lado, el hecho de haber concluido acuerdos con Canadá y México podría simplemente significar que espera adherirse al NAFTA y no al Mercosur.

A partir del 2003, el tema de la asociación al Mercosur adquirió una nueva dimensión política, aunque desde punto de vista técnico queden más interrogantes que respuestas, en particular sobre el verdadero sentido jurídico y los efectos económicos de la asociación.

A través de la decisión del Consejo n.º 39/03, Perú pasó a ser Estado asociado del Mercosur. Algunos días después se firmaba el acuerdo entre el Mercosur y la Comunidad Andina. En diciembre de 2004, las asociaciones de Colombia (decisión CMC n.º 44/04), Ecuador (decisión CMC n.º 43/04) y Venezuela (decisión CMC n.º 42/04) se presentaron como el gran éxito de la reunión del Consejo en Belo Horizonte y de la Cumbre de Ouro Preto, prueba del éxito del Mercosur. Sin embargo, dos grandes problemas de la ampliación del bloque siguen sin merecer la debida atención de los Estados parte.

En primer lugar, cómo se dará el encaje entre por lo menos tres procesos simultáneos: el acuerdo Mercosur-Comunidad Andina de Naciones, la recién nacida Comunidad Sudamericana de Naciones y el Mercosur alargado. La densidad jurídica de la convivencia entre estos compromisos es inexistente, sobre todo en materia aduanera. La impresión de confusión, en particular en la reunión de Cuzco, impregnó

los espíritus. Más allá de una actitud política virtual, es difícil leer la simultaneidad de estas acciones como un proyecto de integración.

En segundo lugar, dentro de los límites del Mercosur, continúa la imprecisión del estatuto de asociación, lo que complica una eventual utilidad práctica de estas asociaciones, salvo para fines de discurso político. La decisión del Consejo n.º 18/04 había intentado crear condiciones mínimas para la asociación al Mercosur. La principal de ellas era la ratificación previa, por los candidatos a la asociación, del Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático en el Mercosur, que permite la suspensión de los derechos de un asociado en caso de ruptura del orden democrático. Sin embargo, ninguno de los nuevos asociados lo ratificó antes de la asociación.

Es verdad que, según la buena doctrina, el contenido de un acuerdo de asociación puede ser todo lo que va desde la facilitación del comercio hasta la adhesión. Esto no impedirá las inminentes cuestiones de los operadores económicos sobre cómo beneficiarse efectivamente de estas asociaciones.

La decisión CMC n.º 28/04 se preocupa por dar uniformidad a los acuerdos firmados con los Estados asociados del Mercosur, pero no trasciende las cuestiones formales: crea reglas mínimas —y de más difícil internalización—, un modelo de decisión de aprobación de textos y de reconocimiento de la adhesión de los Estados a determinados instrumentos.

Por ende, dicha decisión nada aporta al principal dilema de la asociación: la posibilidad de elección, *à la carte*, por los asociados, de los compromisos que desean asumir, así como la ausencia de un mecanismo eficiente de control de la aplicación uniforme de estas reglas, tal cual lo planteó, una vez más en esta Cumbre, el presidente Lagos, lo que pone en duda si se trata de una ampliación o más bien de un *estiramiento*.

Sin embargo, no queda duda de que el liderazgo brasilero que se afirma en Latinoamérica está relacionado con la resistencia a la fuerza centrífuga de otro ámbito de negociación.

II. La Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

A semejanza de la apropiación del proceso de cooperación latinoamericana por los Estados Unidos al final del siglo XIX, se asiste, a fines del siglo siguiente, a

la realización de una estrategia semejante. El fracaso de las reiteradas tentativas de integración que América Latina conoció a partir de la década del sesenta llama la atención de los Estados Unidos, que deciden adoptar dos líneas de acción. Por un lado, reunir a los vecinos contiguos del Norte y del Sur para formar rápidamente, una zona de libre comercio de América del Norte, que se concreta con la conclusión del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano, el North American Free Trade Area, NAFTA. Por otra parte, en una estrategia mucho más ambiciosa, los Estados Unidos propusieron la implementación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se extendería desde Alaska hasta la Patagonia. Los Estados Unidos nunca escondieron que el NAFTA debería inscribirse en un movimiento más amplio de liberalización comercial, la *Iniciativa para las Américas*, y que era una etapa de esta “lógica de agrupamiento Norte-Sur”.¹⁴⁵⁰

El NAFTA fue concluido el 17 diciembre de 1992 entre Estados Unidos, Canadá y México. Es compatible con el artículo XXIV del GATT, en el cual muchas de las reglas se inspiraron. Es la prolongación, en dirección al Sur, del acuerdo de libre comercio firmado en 1989 entre Estados Unidos y Canadá. En este sentido, se trata de una convención doblemente innovadora, ya que, por un lado, dos países desarrollados se asocian a un PVD y, por otro, un país de pronunciadas características latinoamericanas abandona sus orígenes y penetra las cerradas fronteras de la América mayoritariamente angloparlante.¹⁴⁵¹

Marcado por la cooperación intergubernamental, el NAFTA no corresponde al modelo europeo de integración. Las dos zonas preferenciales comportan “semejanzas en cuanto a algunos de sus objetivos económicos, como el aumento de la prosperidad de sus poblaciones y el compromiso de vencer el desafío de la competitividad mundial. Pero el NAFTA y la CEE se distinguen profundamente por su historia, su finalidad, su grado de integración, su estructura institucional y sus características jurídicas y políticas”.¹⁴⁵²

¹⁴⁵⁰ Patricia Gudiño, “Le processus d’intégration économique dans le continent américain: la logique du regroupement Nord-Sud”, *Revue d’intégration européenne*, 1995, XVIII, n.º 2-3, pp. 235-277.

¹⁴⁵¹ Además, México es el único Estado latinoamericano miembro pleno de la OCDE.

¹⁴⁵² Jean-Yves Grenon, “L’Accord de libre-échange nord-américain comparé à la Communauté économique européenne”, en *RMUE*, n.º 367, abril de 1993, p. 318. Véase también Javier Santiso, “L’Union européenne et les intégrations régionales en Amérique latine”, en *L’Année européenne, Revue du groupe des Belles Feuilles*, 1996, pp. 144-149.

El alcance del NAFTA se tornó sin embargo considerable. Esta zona cuenta con 368 millones de consumidores. El acuerdo pretende el desmantelamiento de más de 20.000 aranceles aduaneros y prevé, además de la supresión de las barreras a la circulación de mercaderías, una liberalización progresiva de los servicios. El conjunto del PBI de los Estados parte alcanza más de 8 billones de dólares estadounidenses.

Por otro lado, en 1994, bajo la presidencia del nacionalista Itamar Franco, Brasil propone una zona de libre comercio destinada a extenderse a toda Sudamérica, la Asociación de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). El proyecto comprendía la conclusión de acuerdos de convergencia económica entre el Mercosur y el resto de Sudamérica, fuera directamente, fuera en el ámbito de la ALADI. No habiendo conocido “la continuidad prevista por su fundadores”, esta asociación parece haber sido “mantenida en una especie de limbo político por los actuales negociadores de la integración”.¹⁴⁵³ En realidad, el lanzamiento por los Estados Unidos de la idea de una zona de libre comercio en escala continental minó la iniciativa sudamericana. La creación de ese bloque presenta, para los Estados Unidos, la doble ventaja de funcionar como palanca en sus negociaciones con otras potencias económicas y de afirmar otro modelo de integración regional, diferente de aquel preconizado por Europa. De cualquier modo, “este abordaje forma parte de una estrategia de poder de un país que nunca vio al mundo a no ser a través de la lente de sus propias instituciones, ni de otra forma que no fuese la de un mercado único del cual sólo él puede ser el centro”.¹⁴⁵⁴

Al principio, Brasil mostró serias reservas con relación al ALCA. Defendía la idea de que, mientras los países norteamericanos rechazaran la apertura de sus mercados a los productos agrícolas, el ALCA no podría concretarse. Las negociaciones con Estados Unidos implican un riesgo para Brasil: como poseedor de un sistema industrial diversificado, pero claramente menos competitivo que los Estados Unidos en varias áreas. Un enfrentamiento podría significar una restricción significativa de su margen de maniobra interno, y acarrear efectos perjudiciales graves en varios

¹⁴⁵³ Paulo Roberto de Almeida, *Le Mercosud. Un marché commun pour l'Amérique du Sud*, París, L'Harmattan, 2000, pp. 60-61.

¹⁴⁵⁴ Christian Deblock y Gérard Cadet, “La politique commerciale des Etats-Unis et le régionalisme dans les Amériques”, *Études internationales*, n.º 4, diciembre de 2001, p. 678.

sectores.¹⁴⁵⁵ Además, una adhesión de Brasil al ALCA podría ser vista como un alineamiento con la política de los Estados Unidos, lo que tendría consecuencias geopolíticas muy complejas.¹⁴⁵⁶

La creación de una zona de libre comercio a escala continental fue decidida en Santiago de Chile, en 1998, por los jefes de Estado y de Gobierno en la segunda Cúpula de las Américas. Las negociaciones deberían terminar, a más tardar, en el 2005.¹⁴⁵⁷ Este acuerdo debía ser “equilibrado, amplio, compatible con la OMC y obedecer al principio del compromiso único”.¹⁴⁵⁸

La implementación del ALCA trae consigo una serie de dilemas respecto de las relaciones comerciales interamericanas y del desarrollo económico de estos países. En primer lugar, a pesar de tratarse de una negociación multilateral entre Estados americanos —con la lamentable excepción de Cuba—, el Mercosur se esfuerza, principalmente a través de la actitud brasilera, por mantener un frente unido a través de la adopción de posiciones colectivas. Se trata sin duda de un peligroso ejercicio, pues Chile firmó un acuerdo de negociaciones con el NAFTA. Uruguay mantuvo, hasta 2004, la esperanza de hacer lo mismo con Estados Unidos, mientras que la fragilidad actual de la Argentina la podría haber llevado a preferir las propuestas de Washington.

En segundo lugar, el Ejecutivo de los Estados Unidos demoró varios años para obtener del Congreso el *fast-track*.¹⁴⁵⁹ Definido como una transferencia de competencias o una “concesión de poder”¹⁴⁶⁰ —ya que el Legislativo queda impedido de enmendar los tratados de comercio firmados por el Ejecutivo—, el *fast-track* fue

¹⁴⁵⁵ Según Olivier Dabene, las presiones más fuertes contra el ALCA vienen de algunos sectores patronales argentinos, y principalmente brasileros, que creen que la apertura ya es excesiva, “Le Mercosur et la ZLEA: vers la convergence?”, en *Amérique latine 2000*, o. cit., pp. 11-36 (29).

¹⁴⁵⁶ Gilberto Dupas, *ALCA e os intereses do Mercosul*, San Pablo, Memorial da América Latina, 1997, pp. 40-41.

¹⁴⁵⁷ Para un resumen de la evolución de las negociaciones del ALCA, véase Christian Deblock y Gérald Cadet, “Le projet des Amériques sept années plus tard. Introduction”, *Études internationales*, n.º 4, diciembre de 2001, pp. 645-652.

¹⁴⁵⁸ CEPAL, *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe*, Temas de coyuntura, n.º 7, Santiago de Chile, 1999, p. 71.

¹⁴⁵⁹ Aprobado a través de la Trade Promotion Authority, el *fast-track* dejó al Congreso apenas dos posibilidades: el rechazo o la aprobación de un acuerdo comercial. Consecuentemente, el reenvío a nuevas rondas de negociaciones con los socios, cuando el Legislativo no manifiesta su apoyo, se torna imposible.

¹⁴⁶⁰ Peter Hakim, “Le Brésil et l’ALCA”, en *Seminário O Brasil e a ALCA*, Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, disponible en <www.camara.gov.br/internet/eventos/sem_alca.htm>.

finalmente aprobado, aunque no se descarta totalmente la hipótesis de una interpretación restrictiva. Imponiendo un derecho de vigilancia del Parlamento sobre el derecho del trabajo, el medio ambiente, los subsidios agrícolas y las medidas *antidumping*, él es al mismo tiempo un mandato, una directiva y una agenda para las negociaciones futuras.¹⁴⁶¹ Consecuentemente, el Congreso mantiene cierto poder en cuanto a la ejecución del *fast-track* y no transfiere al Ejecutivo, como podría pensarse, un cheque en blanco.

Por otro lado, los atentados del 11 de setiembre de 2001 desplazaron el eje de la política exterior norteamericana. Existe un retorno a las cuestiones de seguridad y política en detrimento de los acuerdos económicos y comerciales.¹⁴⁶² En este sentido el ALCA, que parecía un objetivo importante en la administración de George W. Bush —tal vez porque el presidente George Bush padre fue también responsable de la creación de la *Iniciativa para las Américas*—, no está más en el centro de la diplomacia de Washington para América Latina. La guerra civil en Colombia y el combate contra el terrorismo y los narcotraficantes parecen ser más importantes.

Finalmente, la decisión unilateral de los Estados Unidos, en el 2001, de imponer una sobretasa a las importaciones de acero, afectando las ventas brasileras, fue una manifestación de la administración republicana sensible a la influencia del *lobby*, que no duda en violar las reglas multilaterales cuando percibe una amenaza a lo que ella considera su interés nacional.

Concebida para tornarse una zona de libre comercio continental, el ALCA impone un acuerdo previo a todos los acuerdos regionales ya en vigor, como el Mercosur. ¿Ellos serán disueltos en el molde del ALCA o, por el contrario, podrán sobrevivir? Según la diplomacia norteamericana, los acuerdos subregionales que no pasen de ser zonas de libre comercio deberán someterse a las nuevas reglas. Pero por otro lado, los que alcanzaron un grado superior, como por ejemplo una unión

¹⁴⁶¹ *Ibidem*.

¹⁴⁶² Esta tendencia se acentúa: “ahora estamos percibiendo la dimensión de los efectos destructivos para la economía mundial de los problemas de seguridad que abundan aquí y allí en todo el mundo. Es tiempo de preocuparse por estas cuestiones, antes de dar prioridad únicamente a la ampliación de los mercados y de la democracia”, Charles-Philippe David, “Après le 11 septembre, le déluge?”, en *Actualité et Droit International*, noviembre de 2001, <www.ridi.org/adi>, p. 5. Véanse también Robert Charvin, “L’affrontement États-Unis - Afghanistan et le déclin du droit international”, *ibidem*, y Charles-Philippe David, “La mondialisation de la sécurité: espoir o leurre?”, *ibidem*, diciembre de 2001.

aduanera, podrán mantener su margen de maniobra y conservar sus acuerdos. En este sentido, los Estados de América Latina y el Caribe se comprometieron a hacer que el ALCA coexista con los acuerdos bilaterales y subregionales, siempre que los derechos y obligaciones resultantes de estos acuerdos no cubran o excedan los derechos y obligaciones previstos por el ALCA.¹⁴⁶³

Sin embargo, esta interpretación corre el riesgo de ser de difícil ejecución. “La perspectiva del acceso al mercado americano es casi irresistible para el conjunto de los países del continente. Pero no funciona bien, pues los acuerdos regionales todavía no están consolidados. De este modo, ellos se encuentran frente a una nueva forma de dilema entre la ampliación y la profundización”.¹⁴⁶⁴ Además, a pesar de que todas las partes envueltas afirmen la compatibilidad del ALCA con la asociación Mercosur-Unión Europea, es evidente que esta última comporta mucho más que libre comercio. Por el contrario, Washington no parece desear ir más allá de una acción limitada al comercio y a las inversiones en América Latina. Estas visiones son claramente incompatibles desde el punto de vista político.¹⁴⁶⁵ ¿Sería posible, al mismo tiempo, someterse a la lógica comercial de los Estados Unidos y construir una asociación con Europa?

La correlación de fuerzas entre América del Norte y América del Sur, que hasta el momento deseó otro modelo de integración, dependerá probablemente de la posición de Brasil. Si éste se encuentra aislado en la región, los Estados Unidos tendrán medios para determinar y acelerar la implementación de nuevas reglas comerciales que correspondan en todos los puntos a sus proyectos políticos y comerciales para el subcontinente. La crisis argentina corrobora esta posibilidad, pues debilita el principal instrumento de la política externa de Brasil, el Mercosur. Por otro lado, si Brasil consigue crear un bloque sudamericano según sus exigencias y condiciones, el ALCA podría reflejar, en su naturaleza y mecanismos, los intereses brasileños.¹⁴⁶⁶

¹⁴⁶³ Peter Hakim, o. cit., p. 72.

¹⁴⁶⁴ Stephan Sberro, “L’intégration régionale en Amérique latine: le mythe de Sisyphe”, en *Pouvoirs*, n.º 98, setiembre 2001, p. 60.

¹⁴⁶⁵ IRELA, *Informe especial*, p. 30.

¹⁴⁶⁶ Sylvain Turcotte, “La politique commerciale brésilienne, le Mercosur et le libre-échange”, en *Études internationales*, n.º 4, diciembre. 2001, p. 714.

En Brasil, la opinión pública se enfrenta con dos posiciones extremas: los antiamericanos hostiles al ALCA opuestos a los defensores del libre comercio, que temen el aislamiento de Brasil. La clase política comienza a tomar conciencia de los desafíos subyacentes en las relaciones internacionales de Brasil, pero todavía no da señales de una verdadera visión estratégica a largo plazo.¹⁴⁶⁷ El peso de las decisiones reposa una vez más sobre el gobierno y el desafío es importante: “más allá de las peripecias de las negociaciones, la cuestión central que debe ser considerada es la de la metodología de la integración y, en particular, de la disciplina que debe regir las relaciones comerciales internacionales”: si el Mercosur no quiere ser incluido en el ALCA, deberá sufrir una profundización para afirmar su identidad.¹⁴⁶⁸

III. La Comunidad Sudamericana de Naciones

La Comunidad Sudamericana de Naciones fue constituida el 8 de diciembre de 2004 en la ciudad de Cuzco, Perú, durante la III Cumbre Sudamericana. Su instrumento constitutivo es la Declaración de Cuzco.

Está integrada por los países miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), junto con Chile, Guyana y Surinam, que se podrían asociar a este proceso sin perjuicio de sus obligaciones con el Caricom.

En la declaración se establecen acciones en materia de concertación y coordinación política y diplomática de la región; la convergencia entre el Mercosur, la Comunidad Andina y Chile en una zona de libre comercio; la integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur. Impulsadas por la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA), la armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, la educación y la cultura; la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la integración. Se establecerán progresivamente medidas, acciones y ámbitos de acción conjunta sobre la base de la institucionalidad existente. Las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores formularán propuestas concretas de acción y de decisión ejecutiva. Se contará con la

¹⁴⁶⁷ Véase, por ejemplo, Aécio Neves, “A parte do Legislativo brasileiro”, y Marta Suplicy, Célio de Castro y Tarso Genro, “Por uma integração alternativa”, en *Folha de São Paulo*, 21 de abril de 2001.

¹⁴⁶⁸ Olivéase Dabene, “Le Mercosur et la ZLEA...”, o. cit., pp. 35-36.

colaboración del presidente del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur, del director de la Secretaría del Mercosur, del secretario general de la Comunidad Andina, del secretario general de la ALADI y las secretarías permanentes de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y otras instituciones de cooperación e integración regional. Las reuniones de los jefes de Estado serán la instancia máxima de conducción política.

La CSN tendrá estadísticas impresionantes: 361 millones de habitantes, en una superficie de casi 18 millones de km², 45% del continente americano.

Un balance del primer dilema con el cual el Mercosur se enfrentó resulta en dos conclusiones. Primero, es preciso protegerse contra el determinismo político o histórico, pues el futuro de las relaciones económicas internacionales está en juego. Y la situación no es menos compleja hoy de lo que lo era en el pasado. Por el contrario, las presiones nacionales y transnacionales se superponen con los acontecimientos internacionales, formando un tejido mundial de negociaciones en las que los bloqueos sólo pueden ser deshechos con pesadas repercusiones, muchas veces imprevisibles, sobre toda la red. En segundo lugar, debe reconocerse que “sea en el ámbito de las negociaciones entre la Unión Europea y los mercados sudamericanos, sea en las negociaciones que preceden a la aplicación de una zona de libre comercio para ambas Américas, el peso de Brasil es evidentemente determinante. En fin, aunque históricamente Brasil haya sido muy contrario al sueño bolivariano de unificación del continente sudamericano, hoy se tornó un actor esencial e indispensable de cualquier proyecto de unificación, sea de economía o de política”.¹⁴⁶⁹ Luego, la posición brasilera, siempre ambigua en cuanto a la naturaleza de este mercado común dentro de Sudamérica, merece ser observada con cuidado.

SECCIÓN 2

La profundización o el abandono de la idea fundadora

Desde la ruina de Argentina, los fracasos del Mercosur son percibidos cada vez más como consecuencias de su fragilidad institucional (§ 1.º) y de la grave asimetría macroeconómica entre Brasil y Argentina (§ 2.º).

¹⁴⁶⁹ François D’arcy, “Brésil: l’entrée à marche forcée dans la mondialisation”, en *Amérique latine 2000*, o. cit., pp. 113-131 (131).

§ 1.º La cuestión institucional

El Mercosur corre el riesgo de tener que asumir nuevos compromisos internacionales sin estar previamente dotado de una estructura institucional a la altura de sus objetivos. Sus países miembros sufren un doble déficit (I), lo que complica todavía más el debate en el seno del Mercosur, sobre el retorno o el abandono de la idea de mercado común (II).

I. El doble déficit democrático

El Mercosur es un proceso intergubernamental que se inscribe en la tradición latinoamericana de integración, caracterizada por el exceso de retórica, la falta de eficiencia y una completa opacidad en la formulación de las políticas externas de los Estados miembros. La integración latinoamericana depende del monopolio de las cancillerías.¹⁴⁷⁰

Una comparación con Europa parece pertinente en este aspecto. Jean-Louis Quermonne critica el mal funcionamiento de las instituciones europeas, subrayando la incapacidad de la *legitimidad diplomática*¹⁴⁷¹ para disimular las insuficiencias de la *legitimidad democrática*.¹⁴⁷²

Hace mucho tiempo que Europa constata la existencia de un déficit democrático, que se traduce en la falta de transparencia del proceso decisorio,¹⁴⁷³ en la hegemonía ejercida por los gobiernos nacionales y sus administraciones en detrimento de los órganos comunitarios.¹⁴⁷⁴ Podría deducirse de ello que el déficit

¹⁴⁷⁰ Paradójicamente, aunque se haya visto afectado por algunas rivalidades directas, el sentimiento solidario de pertenecer a un único pueblo no es extraño a la cultura de los pueblos de América Latina. Por el contrario, se expresa a través de manifestaciones culturales como el folclore y la literatura. Para una discusión sobre ese sentimiento de inclusión, véase, por ejemplo, José Verissimo, *Cultura, literatura e política na América Latina*, San Pablo, Brasiliense, 1986.

¹⁴⁷¹ Lo que Habermas llama *legitimidad prestada*. Ella siempre depende, según él, de la buena voluntad de los Estados y de las alianzas que disponen de la fuerza (*L'intégration républicaine*, París, Fayard, 1998, p. 246).

¹⁴⁷² Jean-Louis Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, París, Presses de Science Po, 2001, p. 10.

¹⁴⁷³ Ello incluye la "inquietante cuestión" colocada por el ciudadano europeo: "¿quién hace qué?", Commissariat général du plan, *L'UE en quête d'institutions légitimes et efficaces*, noviembre de 1999, p. 103.

¹⁴⁷⁴ *Ibidem*, p. 27.

democrático es un problema general, que se encuentra tanto en Estados todavía distantes de un Estado de derecho —como los de América Latina—,¹⁴⁷⁵ como en los Estados en vías de superarlo, para alcanzar una nueva organización política que va más allá del Estado nación, como los Estados europeos.

Sin embargo, esta analogía no resiste un análisis más profundo. En Europa, el déficit afecta tan solo la dimensión europea de la política, ya que en el plano nacional los Estados miembros respetan, en forma relativamente satisfactoria, los principios del Estado de derecho y de la democracia.¹⁴⁷⁶ Por otro lado, en los países del Mercosur, el déficit democrático es apenas la proyección colectiva, en el plano supranacional, de los déficit democráticos internos de los Estados miembros.

El profundo distanciamiento de los ciudadanos del proceso decisorio interno es consecuencia de una cultura política autoritaria,¹⁴⁷⁷ de instituciones jóvenes cuyo proceso de madurez fue muchas veces interrumpido por períodos llamados *de excepción*, de un acceso a la educación y a la información muy difícil para la mayoría de las personas, y de una organización de los movimientos sociales todavía tímida. Aunque todos estos elementos hayan conocido una evolución positiva durante el siglo XX, ella todavía es insuficiente: salvo algunas excepciones históricas, los Estados

¹⁴⁷⁵ “[...] los primeros teóricos pensaron que el Estado era completamente universal [...] si la descolonización, en un primer momento, marcó el triunfo del modelo estatal en todo el mundo, las décadas que siguieron a ella revelaron el mal funcionamiento y los fracasos de esta uniformización ilusoria. Esta crisis de la importación de modelos afecta la capacidad de los Estados de varias maneras. Realiza su función de movilización de los hombres y de las fuentes de ingresos debilitando los Estados [...] principalmente en la reglamentación y ejecución de sus políticas extranjeras. Valoriza el papel de los actores individuales y de las redes de clientela dentro de las cuales ellos se encuentran insertos, al tiempo que confiere a los actores colectivos de sustitución una capacidad de movilización mayor que la de los propios Estados: también el papel internacional de las redes religiosas o comerciales, las solidaridades comunitarias, tribales o clásicas es frecuentemente decisivo” (Bertrand Badie, “De la souveraineté à la capacité de l’Etat”, en *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, París, Presses de Science Po, 1998, pp. 37-85 (44).

¹⁴⁷⁶ Es conveniente apoyarse en la tradicional asociación entre Estado de derecho y democracia, porque “solo el proceso democrático garantiza a los miembros de la sociedad el gozar, en condiciones idénticas, de las libertades subjetivas iguales. Por el contrario, sólo una autonomía privada bien consolidada de los miembros de la sociedad puede permitir a los ciudadanos hacer un uso adecuado de su autonomía política. La interdependencia del Estado de derecho y de la democracia se traduce por esta relación de complementariedad entre autonomía privada y autonomía pública; de hecho, cada una de ellas se alimenta de las fuentes que una representa para la otra” (Jürgen Habermas, “Le paradoxe de l’Etat de droit démocratique”, en *Les Temps Modernes*, n° 610, setiembre-noviembre de 2000, p. 94).

¹⁴⁷⁷ “El caudillismo, el clientelismo y el populismo son algunos de estos elementos constitutivos de un orden político interno propiamente latinoamericano. Existe en ello un fondo de cultura política que funciona como una matriz que genera comportamientos similares de un país a el otro” (Olivier Dabène, *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, París, Presses de Sciences Po, 1997, p. 34).

latinoamericanos son democracias meramente formales,¹⁴⁷⁸ en el sentido de que disponen simplemente de un sistema representativo fundado en el sufragio universal.¹⁴⁷⁹

Si los derechos fundamentales son efectivamente consagrados por las Constituciones latinoamericanas, es preciso reconocer que, para la mayoría de las poblaciones de estos países, continúan virtuales, o sea, desprovistos de aplicación efectiva.¹⁴⁸⁰ Esta situación posee varias causas: la falta de conciencia por parte de los ciudadanos de sus propios derechos, las dificultades crecientes del acceso a la justicia, un sistema judicial ineficiente, administraciones públicas poco transparentes, niveles de corrupción inquietantes, deficiencias sociales y económicas insuperables.¹⁴⁸¹ Todavía es largo el camino a recorrer para que se pueda afirmar, sin hipocresía, que los Estados latinoamericanos responden de conformidad con el postulado fundamental del constitucionalismo y garantizan la efectividad de los derechos fundamentales del ser humano.¹⁴⁸²

¹⁴⁷⁸ “La originalidad de América Latina es haber construido un Estado en gran medida *sui generis*, ornamentado con el falso esplendor del Estado occidental” (Georges Couffignal, “La question de l’Etat en Amérique latine”, en *Cahiers des Amériques latines*, n.º 16, 1993, p. 65). Véase, del mismo autor, “Amérique latine: crise des partis et remise en cause des procédures de désignation des candidats”, en *Cahiers des Amériques latines*, n.º 18, 1994, pp. 89-100.

¹⁴⁷⁹ Entre los autores más críticos de la democracia en América Latina se encuentra Emir Sader. Según él, los ciudadanos latinoamericanos caen en la trampa de las elecciones corrompidas por las fortunas privadas y viven en una especie de “democracia sin ciudadanos”: teniendo en cuenta el aumento de la *desciudadanización*, ello constituye un retroceso en términos de acervo democrático. Considera, además, que la concentración de renta en algunas camadas privilegiadas de la población tuvo como consecuencia la transformación de los derechos en mercaderías que pueden ser compradas por aquellos que poseen los recursos necesarios. Todas las instituciones democráticas se debilitaron, de los partidos a los sindicatos, de los Parlamentos a los movimientos sociales. La participación política disminuyó y las redes sociales, precarias, fueron desmanteladas de acuerdo con el ritmo de la fragmentación social. El resultado de ello es que los latinoamericanos están privados de sus derechos (“O déficit democrático latino-americano”, en *Folha de São Paulo*, 29 de junio de 1999).

¹⁴⁸⁰ Paulo Bonavides afirma que Brasil no consiguió ni siquiera garantizar los derechos fundamentales de *primera generación*, del *status negativus* (o sea, los derechos y libertades individuales que apuntan a proteger al ciudadano de la arbitrariedad del Estado, que implican por lo tanto la acción *negativa* del Estado, una inacción), mientras la doctrina ya habla de derechos fundamentales de *cuarta generación* (*Teoria constitucional da democracia participativa*, San Pablo, Malheiros, 2001, p. 61).

¹⁴⁸¹ En su estudio sobre el papel del Estado en América Latina a lo largo de la historia, Georges Couffignal constata una transformación de los sectores tradicionales de intervención del Estado —salud, educación, pobreza—: “vimos así nacer, ya a fines de los años 1980, políticas que rompían con el principio de la igualdad (la misma cosa para todos, independientemente de su situación concreta) que fundamentaba ideológicamente la intervención del Estado tradicional. En su lugar nacieron políticas ‘desigualitarias’, destinadas a camadas definidas” (“Le rôle de l’Etat en Amérique latine: pistes de recherche”, en *Cahiers des Amériques latines*, 1997, n.º 26, p. 188).

¹⁴⁸² Al recusar la interpretación más simplista de las “Constituciones de papel”, Jean-Michel Blanquer percibe que “en nombre del ‘Estado de derecho’ (consagrado oficialmente en todas las Constituciones), que supone una enumeración clara de los derechos y un sistema jurídico piramidal coherente, llegamos efectivamente a una ‘sociedad de derechos’: los individuos y los grupos utilizan los derechos y procedimientos en función de

Lo más grave es que el acervo, ya insuficiente, está actualmente amenazado por la globalización. La preponderancia de los aspectos económicos en detrimento de otras realidades, así como la idea de una flexibilidad de los derechos, son principios ya aplicados por la gobernanza latinoamericana.¹⁴⁸³ La vuelta a la democracia fue acompañada de la introducción de los principios de la economía de mercado. A la consolidación de los regímenes democráticos se asociaron medidas como la apertura de los mercados nacionales.¹⁴⁸⁴ El problema es que cualquier crítica a los nuevos gobiernos fue presentada como un cuestionamiento de la propia democracia. Con la afirmación de la economía de mercado como la única alternativa democrática se asiste, después del fin de las dictaduras militares, al desarrollo de un “pensamiento único”.¹⁴⁸⁵

sus intereses, jugando con las contradicciones del nuevo ‘pluralismo jurídico’. En realidad, ello significa que coexisten aquello que se puede llamar ‘hiperderecho’ e ‘hipoderecho’. El desafío de la consolidación es realizar una homogeneización de la eficacia jurídica” (“Consolidation démocratique? Pour une approche constitutionnelle”, en *Pouvoirs*, n.º 98, setiembre de 2001, p. 46).

¹⁴⁸³ Cuando tratan de las consecuencias de la globalización en la escena internacional, Bertrand Badie y Marie-Claude Smouts retoman dos aspectos fundamentales de la cuestión democrática. Primero, ellos señalan la correlación entre la falta de representatividad interna y la dependencia externa: “la crisis de autoridad por la que pasan las elites de los países en desarrollo, cada vez más separadas de las masas, las lleva a protegerse, reforzando los lazos de clientela que las unen al Norte. La crisis económica y las necesidades de financiamiento llevan a pedir ayuda institucional a los países más favorecidos y a someterse, en particular, a los drásticos efectos de las políticas de ajuste estructural impuestas por los organismos internacionales de crédito”. Enseguida ellos llaman la atención sobre el hecho de que la lógica de la exclusión resultante de la globalización amenaza gravemente la legitimidad democrática. En 1995, los autores describieron de forma lapidaria este hecho, sin desconfiar de que ésta sería la actual situación de la Argentina: “la complejidad de los mecanismos de exclusión tiene por efectos conjugados tornar ilegítimo el orden político vigente, debilitar su capacidad y, por lo tanto, promover movimientos contestatarios, impulsar su salida de la escena política oficial y hacer de ella el vector de un conjunto de protestas y frustraciones fácilmente canalizados contra el elemento extranjero. Privadas de estructura y de organización política, las masas se entregan al populismo o al mesianismo religioso y, por lo tanto, la mayoría de las veces, a la sublevación y a la xenofobia” (*Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, París, Presses de Science Po/Dalloz, 1995, 2.ª ed., pp. 212-213).

¹⁴⁸⁴ Las organizaciones internacionales realizaron efectivamente una asociación entre el apoyo a la democratización y el apoyo a la economía de mercado. Nótese que la experiencia global resultante de ello revela, según Max Gounelle, que una “parte muy numerosa de la población, víctima de las terapias económicas de *shock* utilizadas para instalar la economía liberal a un ritmo forzado, emite un juicio global muy negativo sobre el ‘paquete político’ propuesto (democracia + economía de mercado). Este juicio negativo, fundado en una experiencia personal de desorganización social, de debilitamiento de servicios colectivos, aún es reforzado por las informaciones recibidas sobre las disfunciones internas de las democracias tradicionales” (“La démocratisation, politique publique internationale”, en *Mélanges Hubert Thierry*, París, Pedone, 1998, pp. 201-213 [206]).

¹⁴⁸⁵ La economía de mercado implica la idea de un Estado “mínimo” y exige, por ello mismo, el retroceso de un supuesto Estado de bienestar del cual la mayoría de la población nunca puede esperar nada. “Sin duda la globalización comparte esta idea, a menos que ella sea un pensamiento único venido del otro lado del Atlántico; o, lo que es más verosímil, las dos cosas al mismo tiempo” (Pierre Bon, “L’Etat en Amérique latine”, en *Pouvoirs*, n.º 98, setiembre de 2001, p. 35).

Ello es el resultado no de las elecciones, sino del acuerdo entre las fuerzas políticas de cada país, muchas veces el Ejército y las oligarquías, que condicionan el ejercicio del poder. Una violación de este pacto puede llevar a la destitución de un presidente, aunque haya sido elegido por el pueblo.¹⁴⁸⁶ El principio fundamental para estos jefes de Estado elegidos por sufragio universal es, paradójicamente, la *governabilidad*, o sea, la reunión de las condiciones que tornan posible el ejercicio del poder. En la medida en que parece evitar el riesgo de una recaída autoritaria, la gobernabilidad se revela más vital que la democracia.

Nótese que el riesgo de estos países es el de cristalizar tales instituciones democráticas, incompletas o limitadas, en las ansias de estabilizar y consolidar los cambios en la naturaleza del régimen. Consecuentemente, cualquier evolución democrática adicional se vuelve más difícil y tiende a ser interpretada como una amenaza que pesa sobre la consolidación del régimen.¹⁴⁸⁷

El Mercosur sólo viene a agravar esta situación. Los Ejecutivos nacionales ven aumentado su poder cuando ocupan cargos en instituciones intergubernamentales. Ellos se benefician por el acceso directo a informaciones y a asuntos reservados que les confieren, según Philippe Schmitter, un *poder diferenciado*; constituyen una “pequeña elite” de agentes de Estado o actores elegidos por el gobierno, por lo que son los únicos que pueden estar a la par de las decisiones tomadas durante las negociaciones.¹⁴⁸⁸

Es por esta razón que la cuestión del déficit democrático se coloca de forma diferente en Europa y el Mercosur, tanto en la teoría como en la práctica. La disimetría surge inicialmente en el plano del reconocimiento del problema y de las soluciones posibles. Mientras que la Unión intentó elaborar un *Libro Blanco* sobre la gobernanza

¹⁴⁸⁶ En el Brasil parece claro que Fernando Collor de Mello fue alejado de sus funciones porque las elites no tenían más confianza en él, y no por la acusación de un crimen por el cual debía responder. El más ilícito de sus actos consistió en confiscar el dinero de los ciudadanos brasileños, con la adopción, en marzo de 1990, de restricciones mucho más rigurosas que las del *corralito* argentino de 2001. Sin embargo, fue fuertemente apoyado por los actores políticos del inicio de su gobierno y refrendado por la inercia del Supremo Tribunal Federal. Véase STF, MS 21.082-6 (AgRg), disponible en <www.stf.gov.br>.

¹⁴⁸⁷ Nicolas Guilhot y Philippe Schmitter, “De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des democratization studies”, en *Revue française de science politique*, vol. 50, n.º 4-5, agosto-octubre de 2000, p. 625.

¹⁴⁸⁸ *Nine reflections on Mercosur and its new democracies: based on the experience of the EU and its old democracies*, Institut universitaire européen, 1997, mimeo.

y distinguir los principios de un gobierno a escala europea (principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia),¹⁴⁸⁹ el Mercosur se esconde detrás del intergubernamentalismo, para mantener un nivel reducido de participación de la sociedad civil y una transparencia todavía insuficiente.

El bloque confirmó su opacidad con la adopción, el 18 de febrero de 2002, del *Protocolo de Olivos*,¹⁴⁹⁰ que busca reformar el sistema de solución de controversias creando un tribunal arbitral permanente. Elaborado secretamente, el anuncio de su adopción fue hecho de manera perentoria. Ni la Comisión Parlamentaria Conjunta¹⁴⁹¹ ni el Foro Consultivo Económico y Social, que deberían ser los órganos representativos de la población y de los actores económicos, fueron consultados sobre esta evolución mayor del bloque. No hubo debate dentro del Mercosur (salvo en el plano diplomático) ni en los Estados miembros. Sin embargo, de la misma manera que para otros protocolos, como el de Ouro Preto, no suscitó mayores discusiones en la época de su ratificación. El hermetismo que envuelve al proceso decisorio político interno se propaga *in foro externo* y es aceptado con naturalidad por los gobiernos, tanto en las cuestiones internas como en las cuestiones de integración.

Esta primera disparidad entre el déficit democrático del Mercosur y el de la Unión Europea revela una segunda asimetría. Se constata que los órganos representativos de la población y de los actores sociales en el Mercosur ocupan apenas un lugar formal. Además, los órganos internos de representación del pueblo no muestran interés por la integración, ya que su orden del día está centrado en el reparto interno del poder. Finalmente, puede destacarse el rechazo de oír a la sociedad

¹⁴⁸⁹ Commission européenne, Gouvernance européenne. Un livre blanc, COM (2001) 428 final, Bruselas, 25 de julio de 2001, p. 9. Sobre la gobernanza europea, véanse principalmente Olivier de Schutter, Notis Lebessis y John Paterson, *La gouvernance dans l'UE*, Luxemburgo, OPOCE, 2001; *Symposium The Commission White Paper on Governance*, New York University School of Law, 2001, disponible en <www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.htm>.

¹⁴⁹⁰ Véanse comentarios en las pp. 283-284.

¹⁴⁹¹ Los responsables por la CPC se quejan por el acceso limitado a las informaciones relativas a las decisiones del bloque. El hecho de que una misma tendencia política disponga generalmente del Ejecutivo y de mayoría dentro del Parlamento evita las críticas públicas al sistema, ya que los miembros de la CPC provienen de los Parlamentos nacionales. Existen excepciones: en diciembre de 2000, en una cumbre del Mercosur en Florianópolis, el presidente de la CPC en la época, el diputado brasileiro Júlio Redecker, denunció, en una conferencia de prensa, la falta de transparencia en relación con la reunión conducida por el gobierno brasileiro, que ejercía la presidencia *pro tempore* del bloque. Por otro lado, él preconizó el acceso de la Comisión y de la prensa a los asuntos en discusión, disponibles en <www.redecker-1111.org.br/NoticiasRedecker.htm>.

civil a través de sus asociaciones, aunque algunos sectores luchan por ello.¹⁴⁹² El proceso de integración se hace, así, al abrigo de la extraordinaria efervescencia de los actores sociales independientes de América Latina, pero también del mundo entero.¹⁴⁹³

El divorcio entre los gobiernos y la sociedad constituye un grave problema que contamina las apuestas sucesivas del Mercosur, pues solos, los gobiernos son incapaces de determinar la dirección en la cual el Mercosur debe avanzar.

II. La necesidad de una coherencia entre los objetivos y los medios

Los diplomáticos siempre defendieron la idea de que el Mercosur sólo tendría la necesidad de un marco institucional más sólido cuando la unión aduanera estuviese concluida. Ella continúa inconclusa y no existe posibilidad de implementación a corto plazo, luego de la crisis argentina. El debate institucional dentro del Mercosur tuvo siempre como eje la supranacionalidad, preconizada por algunos y combatida por otros.¹⁴⁹⁴ Los medios académicos alguna vez discutieron este asunto, pero la discusión nunca se extendió a la opinión pública.

Sin embargo, la Unión Europea indica que hoy en día el debate sobre la integración económica ya no gira en torno a la antigua oposición entre supranacionalidad e intergubernamentalidad. La cuestión es saber qué objetivo de integración buscan los Estados miembros y hacer que los medios adoptados sean

¹⁴⁹² Éste fue el caso de la Central Única de Trabajadores (CUT), la unión más importante de los movimientos sindicales de izquierda. Ligada al Partido de los Trabajadores (PT), ejerció un trabajo admirable de divulgación y análisis del Mercosur, desmintiendo así la visión estereotipada de un movimiento obrero antiintegracionista. La CUT fue, durante varios años, un centro de información y discusión sobre la globalización, el Mercosur y el sindicalismo internacional. Ella garantizaba la publicación del *Boletín Mercosur*, un periódico difundido entre los trabajadores.

¹⁴⁹³ Véase por ejemplo Jérôme Montès, “Mouvements anti-mondialisation: la crise de la démocratie représentative”, en *Études internationales*, n.º 4, diciembre de 2001, p. 773.

¹⁴⁹⁴ Olivier Dabène percibe en el Mercosur una “aversión a la construcción supranacional”. Este fenómeno se explicaría, por un lado, por la “alquimia política que se desarrolló entre los principales dirigentes latinoamericanos de mediados de los años ochenta”, lo que habría resultado en “una metodología original de la integración”, y por otro, por la “voluntad de evitar a cualquier precio las derivas burocráticas, en las cuales acabaron algunos procesos de integración, como el Pacto Andino” (o. cit., p. 261). Si existe aversión, ella parece sin embargo venir esencialmente de Brasil, y traducir sobre todo la preocupación en mantener la libertad respecto a la política comercial.

compatibles con el objetivo fijado. Lo que se debe discutir no es la forma sino el contenido. El debate no debe centrarse en la adopción de instituciones supranacionales, pues este aspecto es apenas una consecuencia de los compromisos que las partes asumirán o no. Invertir este orden comporta el riesgo de bloquear definitivamente el avance del proyecto. Adoptada la decisión por la continuidad del proyecto del mercado común, es preciso observar el ejemplo de Europa para constatar que nadie, ni siquiera los *euroescépticos*, cuestiona la existencia de las instituciones supranacionales para la gestión de las políticas comunes. El debate busca simplemente saber si es mejor evolucionar en dirección a una supranacionalidad mayor, o mantener un cierto grado de intergubernamentalidad dentro de la estructura orgánica comunitaria.

De este modo el Mercosur debe, antes que nada, reafirmar su existencia. Cualquiera sea el nivel de integración que proyecta —zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común—, debe encarar este objetivo con seriedad y apegarse a él para gozar de la indispensable confianza, tanto en el plano interno como en el externo. La retórica es el cáncer de la integración latinoamericana y ya está cobrando otra víctima. Además, los Estados deben involucrar a sus ciudadanos en este proceso. Es la única manera de conferir legitimidad a la adopción de medidas necesarias para una verdadera integración, que implica indiscutiblemente pérdidas para algunos sectores de la economía, proyectos considerables de cooperación y renuncia a algunos privilegios, así como un cuestionamiento del discurso político sobre la soberanía, siempre de moda en los países del Mercosur.

Los pueblos de estos países se enfrentan con los mismos problemas de dependencia externa, de déficit democrático y de exclusión social. El orden del día de la integración económica podría entonces superar las cuestiones técnicas tradicionales. En lugar de forjar una legitimidad técnica, tal como Europa hizo algunas veces en detrimento de la democracia, el Mercosur debería buscar directamente un modelo que pudiese gozar de legitimidad democrática. La presencia de actores tales como movimientos sociales, poderes legislativos regionales, sindicatos y asociaciones podría así contrabalancear, por lo menos en parte, el inmenso poder de las empresas transnacionales y de los *lobbies*, y conferir una nueva legitimidad al proceso.¹⁴⁹⁵

¹⁴⁹⁵ Yves Chaloult, "Relações Mercosul, ALCSA, ALCA e papel do Estado", en *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensão social*, San Pablo, LTr, 1999, pp. 38-68 (66).

En este sentido, una democracia se torna más fuerte, legítima y estable, cuanto menos el principio de igualdad entre los ciudadanos se limite a la competición política y electoral, y cuanto más extendido a la sociedad esté, a través de *regímenes parciales*. O sea, sistemas de conexión y de regulación diferenciada entre las autoridades gubernamentales y un amplio conjunto de grupos sociales que definen una multiplicidad de lugares para la representación de esos grupos y la resolución de los conflictos potenciales.¹⁴⁹⁶

El Mercosur no precisa esperar 50 años, como la Unión Europea, para fijar como prioridad la búsqueda de la legitimidad democrática. Se trata, más que nada, de no intentar copiar el modelo institucional europeo, sino justamente instalar un verdadero debate entre los países miembros, a fin de lanzar el Mercosur sobre nuevas bases.

Este debate no excluye, sin embargo, la posibilidad de responder a la asimetría macroeconómica de los Estados a través de la adopción de una moneda única.

§ 2.º El gaúcho: una moneda única para el Mercosur

A fines de la década del ochenta, cuando Argentina y Brasil emprendieron una aproximación económica, ya estaba en debate la adopción de una moneda común. Limitada en su uso a los registros contables para los intercambios de bienes y servicios entre ambos países, esta moneda debería llamarse *gaúcho*. Mencionada apenas en los discursos oficiales, jamás se concretó.

Cuando el Mercosur nació, en 1991, una de las primeras tareas del bloque sería armonizar los indicadores macroeconómicos, para que fuese posible enseguida aproximarlos. A pesar de que el Tratado de Asunción no haga referencia a la posibilidad de adoptar una moneda única para el bloque, en la lógica del proceso de integración esta cuestión surgió muy rápidamente.¹⁴⁹⁷

¹⁴⁹⁶ Nicolas Guilhot y Philippe Schmitter, o. cit., p. 626.

¹⁴⁹⁷ En 1992, Lia Valls Pereira ya señalaba la necesidad de una armonización en la conducción de las políticas macroeconómicas cuando se pensaba en la creación de un mercado común y se llamaba la atención sobre el hecho de que Brasil y Argentina estaban profundizando la diferencia entre las dos economías, al promover reformas fiscales sin ninguna coordinación. Según Pereira, la voluntad política debe traducirse en medidas que presenten intereses solidarios, dado que la reestructuración productiva de algunos sectores a través de políticas comunes es tan indispensable como la liberalización comercial (“A integração dos países do Cone Sul: algumas reflexões”, en *Boletim de diplomacia econômica*, n.º 7, p. 13).

Entre marzo de 1991 y julio de 1994, las dos economías más importantes del Mercosur vivieron un desencuentro monetario significativo. Mientras Argentina ya había optado por un mecanismo rígido, el modelo de la *convertibilidad*, atando el peso al dólar norteamericano, Brasil dejaba oscilar su moneda según los humores del mercado. Pero al introducir el *Plan Real* en julio de 1994, Brasil se alineó, en parte, con la filosofía monetaria de Buenos Aires. Este plan consistía en establecer una paridad entre el real y el dólar norteamericano, sin tener la rigidez del sistema argentino. La intervención constante del Banco Central sobre el mercado financiero era lo que garantizaba el control monetario.

Desde 1996, señales inquietantes se vislumbraban en la economía argentina. Una degradación de los índices sociales y un desempeño económico insuficiente —en particular en el nivel de las exportaciones— indicaban que el milagro de la convertibilidad podría llevar al país a un conflicto. En cuanto a la moneda brasilera, ésta fue sorprendida por la especulación de los mercados financieros que provocaron, en febrero de 1999, una sensible devaluación del real. Fue en este contexto de crisis que se vio renacer el debate sobre la posibilidad de adoptar una moneda única para el Mercosur.

El presidente argentino, Menem, en abril de 1997, fue el primero en sugerir esta idea. El presidente Cardoso, por su parte, consideró que se trataba de una idea prematura, pero no descartó la posibilidad. Si bien los dos dirigentes no compartían el mismo punto de vista sobre el calendario a seguir, tampoco se oponían completamente.

Además del clima de crisis, el debate también fue marcado por el escepticismo de la mayoría de los analistas, que veían en las diferentes modalidades preconizadas por los socios mercosureños muchos obstáculos insuperables. Con la fragilidad del comercio interregional (cerca del 20%) respecto al comercio total, la pobreza y la heterogeneidad estructural de los países miembros,¹⁴⁹⁸ las diferentes expectativas de los socios y un desinterés pronunciado de Brasil por la profundización, las etapas que llevan a la adopción de una moneda única jamás serían superadas.¹⁴⁹⁹

¹⁴⁹⁸ José Serra, "ECUs e Bupas", en *Folha de São Paulo*, 2 marzo de 1998, p. 3.

¹⁴⁹⁹ Véase Fabio Giambiagi, "Moeda única do Mercosul: notas para o debate", en *RBPI*, año 41, n.º 1, 1998, pp. 24-38.

Sin embargo, escasos analistas y algunos responsables de los gobiernos, aún más escasos todavía, parecen estar de acuerdo con la idea de que la moneda común es una etapa —tal vez la última— lógica en el proceso de integración económica. El carácter indiscutible de la moneda única levanta, en realidad, una sola cuestión: ¿Cuáles deben ser las etapas preliminares y cuál es el mejor calendario para alcanzar ese objetivo?

Se puede, finalmente, constatar que el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria y la adopción del euro en 11 Estados de la UE recolocaron la cuestión en el orden del día.¹⁵⁰⁰ A partir de mediados de 1999, se vieron surgir una serie de posicionamientos —en gran parte favorables— sobre la adopción de la moneda única. Para el embajador Marcos Azambuja, la moneda común del Mercosur tendría varias funciones esenciales: colocaría al Mercosur en la cima de las preocupaciones de los Estados miembros, obligaría a coordinar sus políticas macroeconómicas, tornaría más confiables y racionales las decisiones del Mercosur y, por fin, pondría en evidencia el compromiso de los países miembros con el mercado común a través de aquello que es por excelencia la propia imagen del poder soberano de los Estados, la moneda.¹⁵⁰¹

Sobre esta cuestión, la experiencia de la Unión Europea y el Tratado de Maastricht no escaparon a los comentaristas, sean ellos optimistas o escépticos, autoridades gubernamentales o analistas independientes. Los dirigentes del Mercosur llegaron a proponer una conferencia diplomática específica, llamada “pequeño Maastricht”.¹⁵⁰² En realidad, los instrumentos de coordinación macroeconómica ya existían en la época de la firma del Tratado de Asunción, en 1991. Fueron la falta de voluntad política y las crisis recurrentes que afectaron la región las que debilitaron los compromisos asumidos y tornaron imposibles la profundización del Mercosur y la implementación de una moneda única.

¹⁵⁰⁰ Deisy Ventura y Philippe Alquié, “O euro e as relações exteriores da União Européia”, *ibídem*, pp. 39-55.

¹⁵⁰¹ Marcos Azambuja, “Uma moeda para o Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 13 de julio de 1999, p. 3.

¹⁵⁰² Esta expresión es del ex presidente Cardoso, en *Gazeta Mercantil Latino-americana*, 14 de junio de 1999. Véase también Andrés Wolberg-Stok, “Um Maastricht? É quase fácil”, en *Gazeta Mercantil*, 14 de junio de 1999, p. 3, y Luiz Fernando Levy, “O Mercosul forja sua moeda”, en *Gazeta Mercantil Latino-americana*, 14 de junio de 1999.

La crisis argentina también amenaza el proyecto de una moneda única porque una nueva convertibilidad y, por lo tanto, una nueva dolarización de la economía es frecuentemente vista como una posibilidad. Algunos perciben esta tendencia como una posibilidad de que uno u otro PVD renuncie a su moneda en favor del euro.¹⁵⁰³ ¿Dólar, euro, gaucho o mantenimiento de las monedas nacionales? Los países sudamericanos no son capaces, actualmente, de considerar cuál será la mejor alternativa.

Finalmente, a pesar de que el debate sobre la moneda única parezca prematuro, en la evolución de una estructura institucional tan débil como la del Mercosur, nadie discute que los problemas comerciales del Mercosur encuentran su origen principalmente en las políticas monetarias de los Estados miembros y en la inestabilidad creciente de estos países. Ello justificaría, por lo tanto, una reflexión más profunda y más abierta de parte de los gobiernos nacionales sobre el papel de la moneda en el ámbito de la integración de la cuenca del Plata. Es una vez más la visión estratégica del proyecto la que debe determinar la convergencia o el mantenimiento del estado actual de las disparidades macroeconómicas del Mercosur. Sin embargo, se constata que el debate sobre la moneda única no pasa de una imitación, para el consumo de los medios de comunicación, de una herramienta muy concreta de la tecnología europea de integración. A los discursos sobre el gaucho no les siguió ningún proyecto serio para su aplicación.

Dilemas institucionales y dilemas económicos son dos expresiones diferentes de una misma “insoportable levedad” del proyecto del Mercosur. Los Estados miembros no supieron sentar las bases para las grandes obras de la integración, en la época en que las condiciones económicas y políticas de los cuatro países lo permitían. Desde 1999, es difícil precisar si algo es el resultado de la falta de voluntad política o de la verdadera imposibilidad coyuntural de acción. Fundir el debate interno y el debate mercosureño sobre la democracia sería un primer paso hacia la legitimidad, que permitiría la consolidación del Mercosur, antes de pensar en la adopción de una moneda única.

¹⁵⁰³ Stefano Spoltore, “Dollarisation in Latin America and the Mercosur Crisis”, en *The Federalist*, n.º 2, 2001, p. 138.

El dilema de la profundización del Mercosur es sobre todo el desafío de la consolidación. En este sentido, la profundización es una condición previa para la ampliación. La simple omisión bastará para abrir camino a la ampliación, no del Mercosur, sino del NAFTA. Si los Estados miembros se deciden a adherir individualmente al ALCA, como quieren los Estados Unidos, la esencia del Tratado de Asunción estará condenada. Esta esencia no reside en la realización de un mercado común, sino en la búsqueda de una alternativa latinoamericana, manifestación de una resistencia histórica, desordenada pero nunca abandonada, a la extensión unilateral del modelo económico de los Estados Unidos.

CONCLUSIÓN

¿Qué es preciso hacer para imitar la naturaleza? Es preciso romper con vuestros métodos, que son, desde este punto de vista, obsoletos e impotentes. Es preciso intentar hacer actuar las fuerzas disimétricas, recurrir a acciones de sustancia, ellas mismas disimétricas.

*Pasteur*¹⁵⁰⁴

El abordaje de las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea permite establecer un balance de los desafíos de estas relaciones, aunque provisorio, ya que se trata de relaciones en plena evolución. De tal modo, estas observaciones finales imponen un doble desafío: retomar sumariamente los objetivos de esta tesis e intentar comprender el *estado de espíritu* con el cual los socios abordan la futura asociación, a partir de una síntesis crítica de sus relaciones.

En primer lugar, tomemos los objetivos de esta tesis. Inicialmente fue preciso identificar, en el conjunto de las diferencias entre el Mercosur y la Unión Europea, aquellas que son capaces de afectar la conclusión o el contenido de un eventual acuerdo de asociación. Se efectuó un análisis del derecho institucional del Mercosur, el que a veces resultó sorprendente, y después un estudio del abismo existente entre las expectativas de las partes sobre sus propias relaciones. Se trataba, por lo tanto, de identificar las asimetrías, probar que ellas estaban íntimamente ligadas, pues es la debilidad institucional del Mercosur la que sentencia la asimetría relacional entre

¹⁵⁰⁴ *Oeuvres de Pasteur, Tome Premier – Dissymétrie moléculaire*, París, Masson, 1922, p. 376.

los bloques, constituyendo los verdaderos desafíos de la asociación interregional. Enfrentar estas asimetrías, al mismo tiempo negando toda homogeneización nociva, parte necesariamente de la negación del mito de los socios iguales, tan caro a la retórica de los países del Sur. Asumir estas diferencias sería la primera etapa del proceso que permitiría superar los desafíos que ellas engendran.

En segundo lugar, conviene destacar el *estado de espíritu* de los socios, en el ámbito de las actuales negociaciones. Para retomar la fórmula clásica de Montesquieu —“no me refiero a las leyes sino al espíritu de las leyes”—, el presente estudio buscaba más identificar las expectativas de las relaciones interregionales que tratar de las relaciones en sí. Es por lo tanto natural hacerlo intentando comprender la atmósfera en la cual se desarrollan las actuales negociaciones, aunque ello presente un valor científico relativo. Para este fin, conviene investigar de qué forma cada parte ve a su socio y qué sentimientos alimenta hacia él.

Inicialmente es preciso constatar que los fantasmas de la colonización están siempre presentes. No es raro que los gestos de cooperación europea con el Mercosur sean percibidos como la expresión de un *neocolonialismo*. La herida fue profunda. Los niños del Sur que tienen la oportunidad de ir a la escuela imaginan qué habría pasado si Cristóbal Colón no hubiese llegado a las Américas en 1492, pero rápidamente perciben que no habrían podido gozar de cierto confort propio de la civilización occidental. Sin embargo, los más pragmáticos recuerdan que, si no hubiese sido Colón, otro europeo no habría tardado en llegar, trayendo su saber, sus valores y sus herramientas. Apenas después de cierta experiencia es que se comprende que para estos pueblos de América la civilización occidental se tornó, hace siglos, una marca indeleble. El hombre sudamericano es un hombre occidental, aunque la parte que le corresponde en la división de las riquezas no corresponda perfectamente a su grado de adhesión a estos valores. Pero aquellos que nunca fueron a la escuela, por otro lado, se ven privados de la capacidad de reflexionar sobre este complejo proceso. A ellos les toca simplemente sobrevivir, desprovistos del *capital simbólico* del cual hablaba Bourdieu.

Frente a las profundas asimetrías internas de los países del Sur, los países desarrollados, y particularmente las ex metrópolis, ¿deben ser percibidas como responsables por las desventuras de los latinoamericanos? ¿La mayor de las disimetrías, la asimetría Norte-Sur, es la consecuencia de una especie de pecado original?

La constatación empírica de la existencia de latinoamericanos “exitosos” y de europeos y norteamericanos “fracasados” lleva a descartar cualquier respuesta simplista. Después de todo, ningún país escapa a las consecuencias perjudiciales del proceso global de profundización de la asimetría Norte-Sur. Nótese que, si lo importante para la ciencia no es dar una buena respuesta, sino, según Einstein, formular una buena pregunta, conviene redimensionar la interrogación: ¿Los países desarrollados conducen políticas externas a la altura de las asimetrías Norte-Sur? Y, más precisamente, ¿Europa conduce una política a la altura de las posibilidades de sus relaciones con el Mercosur?

Esta última pregunta implica reconocer que no es la asimetría la que crea un obstáculo a las relaciones interregionales, lo que, si fuese verdad, condenaría a tales regiones al aislamiento. Es la manera como actualmente son tratadas las disparidades lo que frena la aproximación entre el Mercosur y la Unión Europea.

Así, la Europa humanista y plural, muchas veces vista como un contrapunto necesario a la gran potencia capitalista y militarista norteamericana, despolitiza de a poco las relaciones interregionales. En realidad, los intereses de la Unión Europea en sus relaciones con los países del Sur tienden a centrarse, a semejanza de los intereses de los Estados Unidos, en los asuntos comerciales. Europa se alineó automáticamente a los Estados Unidos en ocasión del 11 de setiembre de 2001. En la reciente intervención armada de los Estados Unidos en Irak, Europa se mostró dividida, a pesar de la evidente ilicitud de la acción norteamericana y de la grave amenaza al acervo de cultural que ella representaba. Además, las empresas transnacionales de origen europeo no son menos predatoras que las otras. Bajo la bandera del libre comercio, ellas envían sistemáticamente sus lucros a la matriz, y el escape de riquezas es superficialmente compensado por políticas de ayuda al desarrollo.

Consecuentemente, el espíritu de esta asociación es doble. Por un lado, el de la donación, que constituye una relación entre donante y beneficiario. La *demanda de Europa*, de la que hablan algunos textos políticos, es muchas veces una demanda de cooperación y de ayuda. Del lado del comercio, las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur toman la forma de acuerdos entre comerciantes. Esta faceta lleva a algunos países a minimizar la amplitud de las asimetrías interregionales, a fin de facilitar la promoción comercial mutua. Pero es justamente la disparidad estructural de las respectivas economías lo que impide la resolución de conflictos

comerciales, tales como el de la cuestión agrícola. Sin embargo, las divergencias relativas a la agricultura representan apenas la punta del iceberg.

Es evidente que el desarrollo de los países del Mercosur no depende exclusivamente del acceso al mercado europeo, en particular a los mercados agrícolas. Supone también innumerables reformas internas, destinadas a garantizar la socialización de los beneficios de ese desarrollo. Se trata de un compromiso político considerable de parte a parte. Así, si se deseara una verdadera lucha contra la pobreza, como indican los discursos oficiales de los países desarrollados, mejorar los indicadores de desarrollo de los países del Sur implicaría, desde el punto de vista político, onerosas reformas por parte de todos los interlocutores de ese diálogo.

Mientras las relaciones Norte-Sur no sigan una lógica diferente, el dinero de los contribuyentes europeos continuará evaporándose en las *economías-casino* del Sur, absorbido tanto por la corrupción crónica de algunos gobiernos, como por los ajustes estructurales inadecuados, dictados por organismos financieros en los cuales toman asiento los propios países de la Unión. Ello no impide que la Unión continúe siendo un vector ascendente, sintetizando así la esperanza de otro tipo de globalización. Resta saber si ella desea verdaderamente ejercer ese papel.

Por otro lado, en lo que respecta a la consolidación del Mercosur, a pesar de la asimetría relacional entre los bloques, Europa ejerció un papel muy importante en varias crisis, incentivando a los socios del Sur a la unidad. Ella se colocó como un obstáculo a los impulsos antiintegracionistas de la Argentina del antiguo *superministro* Cavallo. Además, varias de sus acciones son animadas por la preocupación de reducir las asimetrías institucionales a través de la ayuda sustancial a la construcción del marco orgánico del bloque del Sur. No se trata de imponer un *cierto modelo institucional*, ya que las opciones del Mercosur en favor de la intergubernamentalidad radical no alteraron el flujo de la ayuda europea, sino de promover la *opción en favor de una integración regional*. Lo esencial de los avances del Mercosur, en los últimos años, se debió a la necesidad de negociar en bloque con la Unión Europea, una evidente fuerza centrípeta en la integración regional. En este sentido, el Sur ciertamente debe mucho a la Unión Europea.

Sin embargo, después del fracaso recurrente de las negociaciones del acuerdo, impera entre los negociadores el desencanto. Las propuestas de negociación siguen siendo percibidas como insatisfactorias de parte a parte. El Mercosur hesita en

distintos puntos de la negociación y vuelve a poner en cuestión aspectos que ya se consideraban superados, lo que agrava sus características de heterogeneidad en las posturas y precariedad en los compromisos con la inestabilidad de sus posiciones.

Europa, a su vez, sin el impulso del comisario Pascal Lamy, que ha considerado como prioridad política la conclusión del acuerdo con el Mercosur en el año 2004, no parece capaz de hacer las concesiones comerciales requeridas por el Mercosur. Todo indica que, una vez más, se van a esperar los resultados de las rondas multilaterales de negociación para avanzar en las negociaciones interregionales.

La tensión entre los negociadores llegó a niveles elevados en muchos momentos. En marzo de 2005, por ejemplo, los europeos se quejaron públicamente de la existencia de una contradicción entre las posiciones de los presidentes de los Estados parte del Mercosur y aquellas presentadas por los negociadores sureños enviados a Bruselas. No es raro que los delegados del Sur, a su vez, critiquen a través de la prensa las posiciones europeas e incluso adelanten algunas de sus posiciones a los medios de comunicación, para después comunicarlas oficialmente.

El camino que parece posible para que las relaciones entre los dos bloques encuentren éxito es el desarrollo de los temas no comerciales. Sin embargo, el propio Mercosur no ha acordado a estos temas la debida importancia y es difícil precisar si hay realmente una voluntad política de hacerlo.

El recorrido de esta tesis, en el laberinto de las múltiples disparidades, si no da lugar a proposiciones, por lo menos da lugar a una sospecha. La sustancia de las acciones disimétricas innovadoras parece residir en las sociedades y no en los Estados. De hecho, las anclas de los Estados-nación europeos impiden la superación, en el plano simbólico, de la lógica de la colonización: el mayor lucro con el menor costo. Pero los Estados del Sur se construyeron a su imagen y semejanza, y ello desde el primer espejo ofrecido a los indios por los europeos. Así, a pesar de las distorsiones, ellos ya no se someten como antes. El bloqueo reside en el hecho de que ellos tampoco son capaces de forjar para sí mismos otro camino. Tan solo la recuperación de la legitimidad democrática dentro de cada bloque parece poner en marcha un nuevo *abordaje de las relaciones interregionales*. En los moldes actuales, la asociación entre la Unión Europea y el Mercosur, en caso de que un día se efectivice, constituirá únicamente un triunfo comercial, apenas un trofeo más en la estantería del libre comercio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A. OBRAS

- ABREU BONILLA (Sergio), *Mercosur. Una década de integración*, Montevideo, FCU, 2000.
- ALBERTINI (Jean-Marie), *Les mécanismes du sous-développement*, París, Economie et Humanisme, 1967.
- ALCÁNTAR* - -ª SÁEZ (Manuel), *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1989.
- ALMEIDA (José Gabriel Assis de), *Mercosul. Manual de Direito da Integração*, Río de Janeiro, Lumen Juris, 2001.
- ALMEIDA (Paulo Roberto de), *Le Mercosud*, París, l'Harmattan, 2000.
- ALMEIDA (Paulo Roberto de), *Mercosul: fundamentos e perspectivas*, San Pablo, LTr, 1998.
- ALMEIDA (Paulo Roberto de), *O Brasil e o multilateralismo econômico*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.
- América Latina. Ciudadanía, desenvolvimento e Estado* / Deisy Ventura (org.), Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996.
- América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea* / Santiago, CEPAL, julio de 1999.
- ANZILOTTI (Dionisio), *Cours de Droit International*, París, Panthéon-Assas, 1999.
- ARAÚJO (Nadia) et al., *Código do Mercosul. Tratados e Legislação*, Río de Janeiro, Renovar, 1998.
- ARNAUD (Vicente Guillermo), *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996.

- BADIE (Bertrand), SMOUTS (Marie-Claude), *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, 2.^a ed., París, Presses de Science Po/Dalloz, 1995.
- BAPTISTA (Luiz Olavo), *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*, San Pablo, LTr, 1998.
- BAPTISTA (Luiz Olavo), *Le Mercosul. Ses institutions et ordonnancement juridique*, París, Montchrestien, 2001.
- BARACHO (José Alfredo de Oliveira), *Teoria Geral do Federalismo*, Río de Janeiro, Forense, 1986.
- BARAV (Ami), PHILIP (Christian), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, París, PUF, 1993.
- BARBÉ PÉREZ (Héctor), *Aspectos administrativos en la reforma constitucional uruguayaya*, Montevideo, CNE, 1967.
- BARBOSA (Rubens), *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*, San Pablo, Aduaneiras.
- BERNARD (Amanda), HELMICH (Henny), LEHNING (Percy), *La société civile et le développement international*, París, Conseil de l'Europe/OCDE, 1998.
- BETTATI (Mario), *Le droit des organisations internationales*, París, PUF, 1987.
- BEVILAQUA (Clovis), *Direito Público Internacional*, t. II, 2.^a ed., Río de Janeiro, Freitas Bastos, 1939.
- BIDART CAMPOS (Germán), *Tratado elemental de Derecho constitucional argentino*, t. VI, Buenos Aires, Ediar, 1995.
- BITSCH (Marie-Thérèse), *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, París, Complexe, 1996.
- BLIN (Olivier), *L'Organisation mondiale du commerce*, París, Ellipses, 1999.
- BOBBIO (Norberto), *Teoria do Ordenamento Jurídico*, San Pablo-Brasilia, Polis-UNb, 1989.
- BOLÍVAR (Simón), *Pages choisis: choix de lettres, discours et proclamations*, París, IHEAL, 1966.
- BONAVIDES (Paulo), *Teoria constitucional da democracia participativa*, San Pablo, Malheiros, 2001.
- BOSCHI (Renato), DINIZ (Eli), SANTOS (Fabiano), *Elites Políticas e Econômicas no Brasil contemporâneo*, Série Pesquisas, n.º 18, San Pablo, Konrad Adenauer, 2000.

- BOULOIS (Jean), *Droit institutionnel des communautés européennes*, 4.^a ed., Paris, Montchrestien, 1993.
- BRANCO (Luizella Giardino), *Sistema de Solução de Controvérsias no Mercosul. Perspectivas para criação de um modelo institucional permanente*, San Pablo, LTr, 1997.
- BRUNEL (Sylvie), *La coopération Nord-Sud*, Paris, PUF, 1997.
- BYE (Maurice), *Relations économiques internationales*, 3.^a ed., Paris, Dalloz, 1971.
- CACHAPUZ DE MEDEIROS (Antônio Paulo), *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais*, Porto Alegre, LPM, 1983.
- CACHAPUZ DE MEDEIROS (Antônio Paulo), *O poder de celebrar tratados*, Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1995.
- CANOTILHO (José Joaquim G.), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.^a ed., Coimbra, Almedina, 1999.
- CARRAUD (Michel), *L'intégration des pays andins*, Paris, Economica, 1991.
- CARREAU (Dominique), *Droit international*, Paris, Pedone, 1997.
- CASELLA (Paulo), *Mercosul: exigências e perspectivas*, San Pablo, LTr, 1996.
- CHARTIER (Anne-Marie), *Essai critique sur le concept de développement*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1996.
- CHOMSKY (Noam), *11 de setembro*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.
- CHOSSUDOVSKY (Michel), *A Globalização da Pobreza. Impacto das reformas do FMI e do Banco Mundial*, San Pablo, Moderna, 1999.
- CLERGERIE (Jean-Louis), *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses, 1997.
- CLÈVE (Clemerson), *Atividade legislativa do Poder Executivo*, 2.^a ed., San Pablo, Revista dos Tribunais, 2000.
- CLÈVE (Clemerson), *Medidas Provisórias*, 2.^a ed., San Pablo, Max Limonad, 1999.
- CLOSE (Frank), *Asymétrie: la beauté du diable*, Paris, EDP Sciences, 2001.
- COFFEY (Peter) et al., *Latin America - Mercosur*, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- COMBACAU (Jean), SUR (Serge), *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 1997.
- Commerce et coopération entre l'UE et le Mercosur dans le domaine agricole / SOLAGRAL- Réseau Amérique latine*, Document préparatoire, Montpellier, 2-3 abril 1998.
- CORREA (Antonio), *Solução de Controvérsias no Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997.

- CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, París, PUF, 2000.
- COSTA (Olivier), *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruselas, ULB, 2001.
- COUET (Jean-François), BRÉMOND (Janine), *Pays sous-développés ou pays en voie de développement*, t. 1, París, Hatier, 1978.
- COX (Aidan), KONING (Antonique), *La CE et l'aide au développement. Politiques, gestion et répartition géographique et sectorielle*, Londres-Bruselas, Overseas Development Institute-Commission européenne, 1997.
- CROISAT (Maurice), QUERMONNE (Jean-Louis), *L'Europe et le fédéralisme*, París, Montchrestien, 1999.
- DABENE (Olivier), *L'Amérique latine aux XX^{ème} siècle*, 2.^a ed., París, Armand Colin, 2000.
- DABÈNE (Olivier), *La démocratie dégradée*, Bruselas, Complexe, 1997.
- DABÈNE (Olivier), *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, París, Presses de Sciences Po, 1997.
- DALLARI (Pedro), *Constituição e relações exteriores*, San Pablo, Saraiva, 1995.
- DELMAS-MARTY (Mireille), *Vers un droit commun de l'humanité*, París, Textuel, 1996.
- DESCOLA (Jean), *Les messagers de l'indépendance. Les français en Amérique. De Bolívar à Castro*, París, Robert Laffont, 1973.
- DIEZ DE VELASCO (Manuel), *Las organizaciones internacionales*, 8.^a ed., Madrid, Tecnos, 1994.
- Direito comunitário do Mercosul* / Deisy Ventura (org.), Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997.
- DOLINGER (Jacob), *Direito internacional privado*, 5.^a ed., Río de Janeiro, Renovar, 1997.
- DONY (Marianne), *Droit de la Communauté et de l'Union européenne*, Bruselas, ULB, 2001.
- DORMOY (Daniel), *Droit des organisations internationales*, París, Dalloz, 1995.
- DROMI (Roberto), EKMEKDJIAN (Miguel), RIVERA (Julio), *Derecho comunitario*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.
- DUPAS (Gilberto), *ALCA e os interesses do Mercosul*, San Pablo, Memorial da América Latina, 1997.

- DUPUY (Pierre), *Droit international public*, 4.^a ed., París, Dalloz, 1998.
- DUPUY (René-Jean), *Le nouveau panaméricanisme*, París, Pedone, 1956.
- EKMEKDJIAN (Miguel), *Tratado de derecho constitucional*, t. IV, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- FARIA (José Ângelo Estrella), *O Mercosul: Princípios, Finalidades e Alcance do TAs*, Brasília, MRE, 1993.
- FEUER (Guy), CASSAN (Hervé), *Droit international du développement*, París, Dalloz, 1985.
- FIOCCA (Demian), GRAU (Eros), *Debate sobre a Constituição de 1988*, San Pablo, Paz e Terra, 2001.
- FLORENCIO (Sérgio), ARAUJO (Ernesto), *Mercosul hoje*, San Pablo, Alfa Ômega/FUNAG, 1996.
- FLORY (Maurice), *Droit international du développement*, París, PUF, 1977.
- FRAGA (Mirtô), *O conflito entre tratado internacional e norma de direito interno*, Río de Janeiro, Forense, 1998.
- FRANCESCHINI ROSA (Luiz), *Mercosul e função judicial, realidade e superação*, San Pablo, LTr, 1997.
- GARRE COPELLO (Belter), *Solución de controversias en el Mercosur*, Montevideo, Universidad, 1993.
- GAVALDA (Ch.), PARLEANI (G.), *Droit des affaires de l'Union européenne*, 2.^a ed., París, Litec, 1998.
- GAY (François), WAGRET (Paul), *Le Benelux*, París, PUF, 1962.
- GERBET (Pierre), *La construction de l'Europe*, París, Imprimerie nationale, 1983.
- GERKRATH (Jorg), *L'emergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruselas, ULB, 1997.
- GINESTA (Jacques), *El Mercosur y su contexto regional e internacional - Una introducción*, Porto Alegre, UFRGS, 1999.
- GIRAUD (Pierre-Noël), *Linégalité du monde. Économie du monde contemporain*, París, Gallimard, 1996.
- GONÇALVES (Reinaldo), *O Brasil e o comércio internacional*, San Pablo, Contexto, 2000.
- GONÇALVES (Reinaldo), *Vagão descarrilhado. O Brasil e o futuro da economia global*, Rio de Janeiro, Record, 2002.
- GONÇALVES (Reinaldo), POMAR (Valter), *O Brasil endividado*, San Pablo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

- GROS ESPIELL (Héctor), ARTEAGA (J.), *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1991, p. 128.
- GRAU (Eros Roberto), *La doppia destrutturazione del diritto. Una teoria brasiliana sull'interpretazione*, Milán, Unicopli, 1996.
- GRILLI (Enzo), *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- GROUX (Jean), Manin (Philippe), *Les Communautés européennes dans l'ordre international*, Luxemburgo, OPOCE, 1984.
- GUIMARÃES (Samuel Pinheiro), *Quinhentos anos de periferia*, Porto Alegre-Río de Janeiro, UFRGS-Contraponto, 1999.
- HABERMAS (Jürgen), *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, París, Fayard, 2000.
- HABERMAS (Jürgen), *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, París, Fayard, 1998.
- HAGUENAU (Catherine), *L'application effective du droit communautaire en droit interne*, Bruselas, Bruylant, 1995.
- HALPERIN DONGHI (Tulio), *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1992.
- HERMET (Guy), ROUQUIE (Alain), LINZ (Juan), *Des élections pas comme les autres*, París, Presses des Sciences Politiques, 1978.
- HESSE (Konrad), *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*, Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1998.
- Iberoamérica ante los procesos de integración* / Cástor Díaz Barrado et Carlos Fernández Liesa (org.), Madrid, BOE-Universidad de Cáceres-Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, 2000.
- Instituições Políticas Comparadas* / José Antônio Giusti Tavares (org.), Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- Intégration économique et management: analyse comparée Union européenne - Mercosur* / Florence Villechenon, París, Chambre de commerce et d'industrie, 1996.
- KELSEN (Hans), *Théorie générale du droit et de l'Etat*, París, LGDJ, 1997.
- KINOSHITA (Fernando), *Direito Internacional da Cooperação. A zona de livre comércio entre o Mercosul e a União européia*, Río de Janeiro, Papel Virtual, 2001.

- KISS (Alexandre-Charles), *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, t. I, Paris, CNRS, 1962.
- La constitution de l'Europe* / Paul Magnette (org.), Bruselas, ULB, 2000.
- LAMPREIA (Luis Filipe), *Diplomacia brasileira. Palavras, contextos e razões*, Río de Janeiro, Lacerda, 1999.
- Le COREPER dans tous ses Etats* / Vlad Constantinesco et Denys Simon (org.), Presses Universitaires de Strasbourg, 2000.
- LEMESLE (Raymond-Marin), *La Convention de Lomé: principaux objectifs et exemples d'action 1975-1995*, Paris, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes, 1995.
- Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques* / Catherine Flaesch-Mougin et Joël Lebullenger (org.), Rennes, Centre de Recherches Européennes - Apogée, 1999.
- Les Constitutions des Etats de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1999.
- Les enjeux politiques et économiques de la négociation Union européenne-Mercosur et le "noeud" agricole* / Chaire Mercosur - Sciences Po, Rapport du Séminaire des 20 et 21 mai 1999, Science Po-Université de San Pablo, Bussy le Grand, 30 mayo de 1999.
- LEVAGGI, *Manual de Historia del Derecho Argentino*, 3 t., 2^a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1998.
- LIPOVETZKY (Jaime), LIPOVETZKY (André), *Mercosul, estratégia para a integração: mercado comum ou zona de livre comércio?*, San Pablo, LTr, 1994.
- LOHBAUER (Christian), *Brasil-Alemanha: fases de uma parceria*, San Pablo, Konrad Adenauer-Edusp, 2000.
- LOUIS (Jean-Victor), *L'ordre juridique communautaire*, Bruselas, OPOCE, 1993.
- LOUIS (Jean-Victor), BRÜCKNER (Peter), Relations extérieures, *Commentaire Mégret*, v. 12, 1980, p. 160.
- LOSCHKY (Alexander), *Mercosur und EU - Eine vergleichende Betrachtung des institutionellen und materiellen Rechts*, Edition Rechtswissenschaften, Fráncfort, Viademica-Verlag, 1998.
- L'UE en quête d'institutions légitimes et efficaces* / République Française, Commissariat général du plan, La documentation française, novembre de 1999.

- L'Union européenne et le monde après Amsterdam* / sous la direction de Marianne Dony, Bruselas, Editions de l'Université de Bruxelles, 1998.
- LYCOURGOS (Constantinos), *L'association avec union douanière: un mode de relations entre la CEE et des Etats tiers*, París, PUF, 1994.
- MACKENZIE (Mauricio), *Los ideales de Bolívar en el derecho internacional americano*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1955.
- MAGALHÃES (José Carlos), *O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional. Uma análise crítica*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000, p. 75.
- MALDONADO LIRA (Héctor), *Treinta años de integración andina: balance y perspectivas*, Lima, Secretaría Geral da Comunidade Andina, 1999.
- MANIN (Philippe), *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, 5.^a ed., París, Pedone, 1999.
- MANGAS MARTIN (Araceli), *El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades Europeas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- MARENGO (Silvia), *Exchange Rate Policy for Mercosur: Lessons from the European Union*, Fráncfort, Peter Lang, 1997.
- MARTIN (Pierre-Marie), *Les échecs du droit international*, París, PUF, 1996.
- MASCLET (Jean-Claude), MAUS (Didier), *Les constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, París, La documentation française, 1993.
- MAUS (Didier), PASSELECQ (Olivier), *Le Traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales*, París, La documentation française, 1998.
- MEDEIROS (Marcelo de A.), *La genèse du Mercosur*, París, L'Harmattan, 2000.
- Mercosul, acordos e protocolos na area jurídica* / Roberto Ardenghy e Deisy Ventura (org.), Brasília, Ministério da Justiça, 1996.
- Mercosul em movimento* / Deisy Ventura (org.), Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1995.
- Mercosul em movimento II* / Adayr Ilha e Deisy Ventura (org.), Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.
- Mercosul. Perspectivas da integração* / Antônio Pessoa Brandão e Lia Valls Pereira (org.), 3.^a ed., Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- Mercosul no limiar do Século XXI* / Marcos Lima e Marcelo de Almeida Medeiros (org.), San Pablo, Cortez, 2000.
- MIDÓN (Mario), *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1998.

- MIDÓN (Mario), *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1997.
- MONTEIRO REIS (Márcio), *Mercosul, UE e Constituição*, Río de Janeiro, Renovar, 2001.
- MORAES (Marcos Ribeiro de), *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha*, San Pablo, Konrad Adenauer, 2001.
- MORIN (Edgar), *L'identité humaine*, París, Seuil, 2001.
- MORIN (Edgar), *Penser l'Europe*, París, Gallimard, 1990.
- MORIN (Edgar), *Pour une politique de civilisation*, París, Arlea, 2002.
- MUREAU (Anne Marie), *L'Europe Communautaire dans la négociation Nord-Sud. Ambitions, intérêts et réalités*, París, PUF, 1984.
- NEVES (Marcelo), *A constitucionalização simbólica*, San Pablo, Acadêmica, 1994.
- OPPETIT (Bruno), *Théorie de l'arbitrage*, París, PUF, 1998.
- PABST (Haroldo), *Mercosul - Direito da Integração*, Río de Janeiro, Forense, 1997.
- PAEMEN (Hugo), BENSCH (Alexandra), *Du GATT à l'OMC. La CE dans l'Uruguay Round*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 1995.
- PAPADOPOULOU (Rébecca-Emmanuèla), *Principes généraux du droit et droit communautaire*, Bruselas, Bruylant, 1996.
- PASTEUR (Louis), *Ceuvres de Pasteur, Tome Premier - Dissymétrie moléculaire*, París, Masson, 1922.
- PAULO PEREIRA (Ana Cristina), *Mercosul: o novo quadro jurídico das relações comerciais na América Latina*, Río de Janeiro, Lumen Juris, 1997.
- PERELMAN (Chaïm), *Lógica Jurídica*, San Pablo, Martins Fontes, 1999.
- PÉREZ OTERMIN (Jorge), *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto, Aspectos jurídico-institucionales*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1995.
- PÉREZ OTERMIN (Jorge), *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto*, 2.^a ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2000.
- PERROY (Henri), *L'Europe devant le Tiers monde*, París, Aubier-Montaigne, 1971.
- PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, Genebra, Sijthoff-Leiden-IHUEI, 1972.
- PESCATORE (Pierre), *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, Presses Universitaires de Liège, 1975.

- PIMENTA (Paulo Roberto Lyrio), *Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas*, San Pablo, Max Limonad, 1999.
- PIZZOLLO (Calogero), *Pensar el Mercosur*, Mendoza, Cuyo, 1998.
- PUCCI (Adriana), *Arbitragem comercial nos países do Mercosul*, San Pablo, LTr, 1997.
- QUADROS (Fausto de), *Direito das Comunidades europeias e direito internacional público*, Lisboa, Almedina, 1991.
- QUEUILLE (Pierre), *L'Amérique latine. La doctrine Monroe et le panaméricanisme*, París, Payot, 1969.
- QUERMONNE (Jean-Louis), *L'Europe en quête de légitimité*, París, Presses de Sciences Po, 2001.
- QUOC DINH (Nguyen), *Droit international public*, París, LGDJ, 1994.
- Relier les connaissances. Le défi du XXI^{ème} siècle* / Edgar Morin (org.), París, Seuil, 1999.
- REUTEUR (Paul), *Introduction au Droit des Traités*, 3.^a ed., París, PUF, 1995.
- REZEK (Francisco), *Direito Internacional Público*, 5.^a ed., San Pablo, Saraiva, 1995.
- RIADO (Pierre), *L'Amérique latine de 1870 à nos jours*, París, Masson, 1980.
- RIBEIRO (Renato Janine), *A sociedade contra o social. O alto custo da vida pública no Brasil*, San Pablo, Companhia das Letras, 2000.
- RIDEAU (Joël), *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 2.^a ed., París, LGDJ, 1996.
- RIST (Gilbert), *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, París, Presses de Science Po, 1996.
- ROBSON (Peter), *Teoria Económica da Integração Internacional*, Coimbra, Coimbra Ed., 1985.
- RODRIGUEZ (Octavio), *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*, Río de Janeiro, Forense-Universitária, 1981.
- ROSA (Luiz Fernando Franceschini da), *Mercosul e função judicial. Realidade e superação*, San Pablo, LTr, 1997.
- ROSENN (Keith), *O jeito na cultura jurídica brasileira*, Río de Janeiro, Renovar, 1998.
- ROUQUIE (Alain), *Amérique latine. Introduction à l'Extrême Occident*, París, Seuil, 1998.
- ROUQUIÉ (Alain), *Pouvoir Militaire et Société Politique en République Argentine*, París, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1978.

- ROUSSEAU (Charles), *Droit International Public*, Paris, Sirey, 1953.
- ROUSSEAU (Charles), *Droit International Public*, t. II, Paris, Sirey, 1974.
- SAGÜÉS (Néstor Pedro), *Elementos de derecho constitucional*, t. I, 3.^a ed., Buenos Aires, Astrea, 1999.
- SANTOS (Ricardo Stersi dos), *Mercosul e arbitragem comercial internacional*, Belo Horizonte, Del Rey, 1998.
- SATCHIVI (Francis), *Les sujets de droit. Contribution à l'étude de la reconnaissance de l'individu comme sujet direct du droit international*, Paris, l'Harmattan, 1999.
- SEGUIN DES HONS (André de), *Le Brésil Presse et Histoire 1930-1985*, Paris, l'Harmattan, 1985.
- SEITENFUS (Ricardo), *Manual das organizações internacionais*, 2.^a ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000.
- SEITENFUS (Ricardo), *Para uma nova política externa brasileira*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1994.
- SEITENFUS (Ricardo), VENTURA (Deisy), *Introdução ao direito internacional público*, 2.^a ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001.
- SIDJANSKI (Dusan), AYBERK (Ural), *L'Europe du Sud dans la CE*, Paris-Genebra, PUF-IHEI, 1990.
- SILVA (José Afonso da), *Curso de Direito Constitucional Positivo*, San Pablo, Malheiros, 1997.
- SIMON (Denys), *La directive européenne*, Paris, Dalloz, 1997.
- SIMON (Denys), *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 1997.
- SOARES (Guido), *Orgãos das soluções extrajudiciárias de litígios*, San Pablo, RT, 1985.
- Solução de Controvérsias no Mercosul*, Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Câmara dos Deputados, 2003.
- TAXIL (Bérangère), *L'OMC et les pays en développement*, Paris, CEDIN/Montchrestien.
- TOLEDO SILVA (Marcus), *Mercosul e personalidade jurídica internacional*, Rio de Janeiro, Renovar, 1999.
- TOULEMON (Robert), *La construction européenne. Histoire, acquis et perspectives*, Paris, Le livre de poche, 1999.
- TOURNAYE (Cécile), *Kelsen et la sécurité collective*, Paris, LGDJ, 1995.

- TOUSCOZ (Jean), *Droit international*, París, PUF, 1993.
- VAN DER ESCH (Bastiaan), *Pouvoirs discrétionnaires de l'Exécutif européen et contrôle juridictionnel*, París, Dalloz-Kluwer, 1968.
- VEDEL (Georges), *40 ans des Traités de Rome, ou la capacité des Traités d'assurer les avancées de la construction européenne*, Bruselas, Bruylant, 1999.
- VEJA (Juan Carlos), GRAHAM (Marisa Adriana), *Jerarquía constitucional de los tratados internacionales*, Buenos Aires, Astrea, 1996.
- VENTURA (Deisy), *A ordem jurídica do Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996.
- Vers un accord entre le Mercosur et l'Europe / Chaire Mercosur, Rapport annuel 2000*, mimeo, París, Institut d'Etudes Politiques (Science Po), 27 de julio de 2000.
- Vers un nouveau dialogue Europe-Amérique Latine / Colloque La Communauté européenne et l'Amérique Latine*, Bruselas, ULB, 1981.
- VIRALLY (Michel), *Le droit international en devenir*, París, IHEI-PUF, 1990.
- WAELEBROECK (Michel), *Traités internationaux et juridictions internes*, París, Pedone, 1969.
- WEHNER (Ulrich), *Der Mercosur*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- WEILER (Joseph), *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- WHITTON (John), *La doctrine de Monroe*, París, Pedone, 1933.
- WOLKMER (Antonio Carlos), *História do Direito no Brasil*, 2.^a ed., Río de Janeiro, Forense, 1999.
- ZARINI (Helio Juan), *Derecho constitucional*, 2.^a ed., Buenos Aires, Astrea, 1999.
- ZORGBIBE (Charles), *Histoire de la construction européenne*, París, PUF, 1993.

B. DOCUMENTOS

ALADI

Documentos y publicaciones, www.aladi.org

Comité Económico y Social Europeo

Avis sur la Communication au Conseil et au Parlement européen: "Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur", JOCE, C 18, 22 de enero de 1996, p. 135.

Avis sur "Les relations de l'Union européenne avec l'Amérique latine", CES 102/94, Bruselas, 26 de enero de 1994.

Avis sur "Les relations de l'Union européenne et l'Amérique latine et les Caraïbes: le dialogue socioéconomique interrégional", JOCE C 169, 16 junio de 1999, pp. 49-54.

Compte rendu de l'audition des représentants des organisations économiques et sociales de l'Amérique latine sur l'avis "Les relations de l'Union européenne avec l'Amérique latine", CES 1043/97 rév., Bruselas, 26 de enero de 1994.

Avis sur la coopération économique et commerciale entre la Communauté européenne et l'Amérique latine, CES 90/C 75/03, JOCE C 75, 26 de marzo de 1990, pp. 13-17.

Avis sur les négociations entre l'UE et le Mercosur et le Chili: aspects économiques et sociaux, CES 932/2001, Bruselas, 11 y 12 de julio de 2001.

Comisión Europea

Comunicaciones

Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'UE en faveur d'un développement durable, COM (2001) 264 final/2, Bruselas, 19 de junio de 2001.

Édifier un partenariat efficace avec les Nations Unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires, COM (2001) 231 final/2, Bruselas, 30 de mayo de 2001.

La politique de développement européenne, COM (2000) 212 final, Bruselas, 26 de abril de 2000.

Le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers, COM (2001) 251 final, Bruselas, 8 de mayo de 2001.

Orientations pour la coopération avec les PVDALA, Communication COM (90) 176 final, Bruselas, 11 de junio de 1990.

Pour mieux intégrer les pays en développement dans le commerce mondial - le rôle du SPG pendant la décennie 1995-2004, COM (94) 212 final, Bruselas, 1.º de junio de 1994.

Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur, COM (94) 428 final, Bruselas, 19 de octubre de 1994.

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier un accord d'association interrégionale entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Mercosur et ses Etats parties, d'autre part, Communication SEC (1998) 1335 final, Bruselas, 22 de julio de 1998.

Suivi du premier sommet organisé entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne, COM (2000) 670 final, Bruselas, 31 de octubre de 2000.

Sur la gestion des régimes tarifaires préférentiels, COM (97) 402 final, Bruselas, 23 de julio de 1997.

Sur l'appui aux efforts d'intégration régionale dans les pays en voie de développement, COM (95) 219, Annexe A, in Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur un nouveau partenariat Union européenne / Amérique latine à l'aube du XXIème siècle, COM (1999) 105 final, Bruselas, 9 de marzo de 1999.

Sur un nouveau partenariat UE/Amérique latine à l'aube du XXI^{ème} siècle, COM (1999) 105 final, Bruselas, 9 de marzo de 1999.

Informes

Rapports généraux sur les activités de l'Union européenne, «europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/rgset.htm».

Evaluation de la coopération régionale de la CE en Amérique latine, Rapport de synthèse final, mayo de 1999, réf. 951390.

Rapport au titre de l'article 7§ 2 des Règlements 3281/94 et 1256/96 du Conseil relatifs au SPG. Synthèse des travaux réalisés dans l'OCDE, l'OIT et l'OMC sur le lien entre commerce international et normes sociales; Rapport au Conseil au titre de l'article 8§ 2 des Règlements 3281/94 et 1256/96 du Conseil relatifs au SPG - Synthèse des travaux réalisés au sein de l'OIBT, de l'OCDE et de l'OMC sur le lien entre commerce international et environnement, COM (97) 260 final, Bruselas, 2 de junio de 1997.

Rapport sur la mise en oeuvre des prêts accordés par la BEI à des projets d'intérêt mutuel dans les pays de l'Amérique latine et d'Asie (ALA) avec lesquels la Communauté a conclu des accords de coopération (1994-1995), COM (95) final, Bruselas, 30 de octubre de 1995.

Rapport sur l'aide financière et technique et la coopération économique avec les pays en développement d'Asie et d'Amérique latine sous le régime du Règlement (CEE) n.º 443/82 du Conseil du 25 février 92, COM (1998) 40 final, Bruselas, 29 de enero de 1998.

Rapport sur les activités relevant des sixième, septième et huitième Fonds européens de développement (FED), JOCE, 15 de diciembre de 2001, pp. 417-490.

Report on the Implementation of the European Commission External Assistance. Staff working document, D (2001) 32947, enero de 2001.

Otros

Direction de Relations extérieures, «europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm», sp. documents relatifs aux réunions entre Union européenne et Mercosur, «europa.eu.int/comm/external_relations/Mercosur».

Agenda 1996-2000, Union européenne. Amérique Latine, Actualité et perspectives du renforcement du partenariat, COM (95) 495 final, 23 de octubre de 1995, «<http://europa.eu.int/en/comm/dg1b/fr/dfr-com95495.htm>»

Analyse synthétique des accords qui lient les Communautés à des pays tiers, IA/278/97, Bruselas, junio de 1997.

Cellule de Prospective, *L'avenir des relations Nord-Sud. Pour un développement économique et social durable*, Luxemburgo, OPOCE, 1997.

Cellule de Prospective, *Pour un ordre économique mondial plus cohérent*, Luxemburgo-Rennes, OPOCE-Apogée, 1998.

Échange de lettres entre le Secrétariat général de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) et la Commission (91/C 154/05), JOCE C 154, 12 de junio de 1991, pp. 5-8.

Joint Photography of Trade Relations between the European Community and Mercosur, Bruselas, 27 de abril de 1998.

Proposition de Règlement du Conseil portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1.^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2004, COM (2001) 293 final, Bruselas, 12 de junio de 2001. *La Communauté européenne et le Tiers monde*, Luxemburgo, OPOCE, 1993.

La coopération UE-ACP en 1996. La lutte contre la pauvreté, Luxemburgo, junio de 1997.

"Livre Vert" sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXI^{ème} siècle, Bruselas-Luxemburgo, 1997.

Staff Working Paper concerning the Establishment of an Inter-regional Association between the European Union and Mercosur, Bruselas, 1998.

Union européenne - Amérique latine - Caraïbes - Une progression commune, Luxemburgo: Office des publications des Communautés européennes, 1999.

Comunidades Europeas

Journal Officiel des Communautés européennes, europa.eu.int.

Consejo de la Unión Europea

Conclusions sur la coordination entre la CE et les États membres dans la coopération au développement, 9 de marzo de 1998, *Bulletin UE* 3-1998.

L'Europe et l'Amérique latine: un partenariat pour l'action - Document de base sur les relations de l'UE avec l'Amérique latine et les Caraïbes, Luxemburgo, ed. Commission européenne-IRELA, 31 de octubre de 1994.

Règlement CEE 422/81 du 17 février 1981, relatif à l'aide financière et technique en faveur des pays en développement non associés, *JOCE L* 48, 21 de febrero de 1981, pp. 8-10.

Règlement CEE 443/92 du 25 février 1992, relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie, *JOCE L* 52, 27 de febrero de 1992, pp. 1-6.

Règlement CE n.º 1659/98 du Conseil, du 17 juillet 1998, relatif à la coopération décentralisée, *JOCE L* 213, 30 de julio de 1998, p. 1, Résolution sur l'appui à l'intégration régional aux pays en voie de développement, 1.º de junio de 1995.

Réunions ministérielles entre l'UE, le Mercosur et le Chili, en présence de la Bolivie, Panamá, 12 de febrero de 1998, Communiqué à la Presse n.º 5920/1998.

Corte de Justicia de las Comunidades Europeas

«curia.eu.int/fr/index», esp. *jurisprudència recente* (desde 1997)

Arrêt du 31 mars 1971, aff. 22/70, *Commission contre Conseil*, Rec. p. 263.

Arrêt du 30 juin 93, aff. C-181/91 et 248/91, *Parlement c. Conseil et Commission*, Rec. p. I-3685.

Arrêt du 2 mars 1994, aff. C-316/91, *Parlement contre Conseil*, Rec. p. I-625.

Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)

Chile y la Unión Europea: Perspectivas de asociación, INF-99/1-CHI, Madrid, 18 de enero de 1999.

Cooperación al desarrollo con América Latina: ¿Hacia un menor protagonismo europeo?, INF-99/5-AOD, Madrid, 31 de marzo de 1999.

El caso Pinochet: ¿Piedra de toque de las relaciones europeo-latinoamericanas?, INF-99/9-CHI, Madrid, 14 de diciembre de 1998.

El comercio entre la Unión Europea y América Latina: evolución reciente y problemas pendientes, INF-98/7-COM, Madrid, 23 de noviembre de 1998.

- El comercio Unión Europea - América Latina: una relación desequilibrada, INF-97/7-COM, Madrid, 6 de octubre de 1997.
- Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996), Madrid, IRELA, 1996.
- ¿Hacia una Asociación de Libre Comercio de las Américas? Una perspectiva europea, INF-97/3-ALCA, Madrid, 19 de junio de 1997.
- Inversión directa europea en América latina: Tendencias y aporte al desarrollo, INF-98/6-IED, Madrid, 3 de noviembre de 1998.
- La política europea de desarrollo hacia América Latina: Tendencias y perspectivas, Informe de IRELA, INF-00/9-DES, 11 de setiembre de 2000.
- La posición común de la Unión Europea sobre Cuba. Debate interno, reacciones y repercusiones, INF-96/6-CUBA, Madrid, 13 de diciembre de 1996.
- Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de EE.UU., Informe especial de IRELA, Projet de recherche de la Fondation Tinker, 1.º de noviembre de 1999.
- Las relaciones entre Europa y América Latina: Hacia una agenda birregional para el siglo XXI, Informe Especial, Madrid, 7 de junio de 1999.
- Mercosur - Unión Europea: Dinámicas y perspectivas de una asociación creciente, INF-99/4-MER, Madrid, 3 de mayo de 1999.
- Perspectivas para las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe, Informe de Conferencia n.º 5/97, Madrid, 1997.
- Preparando la asociación UE-Mercosur: Beneficios y obstáculos, INF-98/4-MER, Madrid, 20 de julio de 1998.
- Reunión 1997 Parlamento Europeo-Parlamento Centroamericano, Informe de Conferencia n.º 4/97, Madrid, 1997.
- The Inter-regional Agreement between The EU and Mercosur: A New EU Strategy, in Latin America?, BRF-95/5-MERC, Madrid, 14 de setiembre de 1995.
- ¿Un desafío al triángulo atlántico? Contexto y agenda de una cumbre Unión Europea - América Latina, INF-97/2-CUM, Madrid, 12 de mayo de 1997.

Mercosur

Boletim de Integração Latino-americana, BILA entre 1991 e 2001, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, [«www.mre.gov.br/siteunir/publicacao»](http://www.mre.gov.br/siteunir/publicacao), San Pablo, Aduaneiras.

Boletín Oficial del Mercosur, BOM desde 1995, Montevideo, Secretaría Administrativa del Mercosur, [«www.Mercosur.org.uy»](http://www.Mercosur.org.uy).

OCDE

Documentos [«www.oecd.org/fr»](http://www.oecd.org/fr).

OMC

Documentos [«www.wto.org/indexfr.htm»](http://www.wto.org/indexfr.htm).

Parlamento Europeo

Resoluciones, [«www.europarl»](http://www.europarl).

Direction générale des Etudes, Document de Travail, *Le Parlement européen et l'Amérique Latine. Relations institutionnelles et principales prises de position*, Série politique, W-14, Luxemburgo, julio de 1995.

Grupo Asistencia Técnica Cooperación Internacional, *El proceso de asociación interregional de la UE con el Mercosur y Chile y su impacto en el sector agroalimentario de la UE*, AGRI 131 AXX, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, Luxemburgo, Parlamento europeo, mayo de 2000.

Rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen au Conseil sur le mandat de négociation d'un accord interrégional avec le Mercosur, Rapporteur: Pedro Marset Campos, PE 294.838 final A5-0049/2001.

Rapport sur le rôle de l'Union dans le monde: mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune en 1997, A4-0169/98, <http://wwwdb.europarl.eu.int/>.

Rapport sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord-cadre interrégional de coopération entre la CE et ses Etats membres, d'une part,

et le Marché commun du Sud et ses Etats membres, d'autre part, 23 de abril de 1996, réf.A 4-0118/96, PE 216.550/déf.

Rapport sur la Communication de la Commission sur la gestion des régimes tarifaires préférentiels, PE 225.506 déf., 30 de junio de 1998.

Rapport sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur, 12 de abril de 1995, réf. A4-0075/95, PE 211.641/déf.

Rapport sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Union européenne - Amérique latine - Actualité et perspectives du renforcement du partenariat 1996-2000", 18 de diciembre de 1996, réf. A4-0416/96, PE 218.999/déf.

Rapport sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord cadre de coopération... entre la CE et ses Etats membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part, 28 de enero de 1997, réf. A4-0023/97, PE 220.119/déf.

República Argentina

Boletín Oficial, www.jus.gov.ar/servi/boletin.

Cámara de Diputados de la Nación, www.diputados.gov.ar.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, www.csjn.gov.ar.

Instituto Nacional de Estadística y Censo, www.indec.mecon.ar.

Ministerio de Relaciones Exteriores, www.mrecic.gov.ar.

Presidencia de la República, www.presidencia.gov.ar.

Senado de la Nación, www.senado.gov.ar.

República Federativa del Brasil

Câmara dos Deputados, www.camara.gov.br.

Diário Oficial da União, www.in.gov.br/inicio.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, www.ibge.gov.br.

Ministério das Relações Exteriores, www.mre.gov.br.

Presidência da República, www.planalto.gov.br.

Senado Federal, www.senado.gov.br.

Supremo Tribunal Federal, www.stf.gov.br.

República Francesa

Assemblée Nationale, [«www.assembleenationale.fr»](http://www.assembleenationale.fr), part. Délégation pour l'Union européenne, Rapports d'information.

Ministère des affaires étrangères, [«www.diplomatie.fr»](http://www.diplomatie.fr), part. Politique étrangère et Politique européenne.

Sénat, [«www.senat.fr»](http://www.senat.fr), part. Délégation pour l'Union européenne, Rapports d'information.

República Oriental del Uruguay

Diario Oficial, [«www.impo.com.uy/diar.htm»](http://www.impo.com.uy/diar.htm).

Instituto Nacional de Estadística, [«www.ine.gub.uy»](http://www.ine.gub.uy).

Ministerio de Relaciones Exteriores, [«www.mrree.gub.uy»](http://www.mrree.gub.uy).

Parlamento de la República, [«www.parlamento.gub.uy»](http://www.parlamento.gub.uy).

Presidencia de la República, [«www.presidencia.gub.uy»](http://www.presidencia.gub.uy).

República del Paraguay

Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, [«www.dgeec.gov.py»](http://www.dgeec.gov.py).

Ministerio de Relaciones Exteriores, [«www.mre.gov.py»](http://www.mre.gov.py).

Presidencia de la República, [«www.presidencia.gov.py/home/default.htm»](http://www.presidencia.gov.py/home/default.htm).

C. TESIS Y MONOGRAFÍAS

ALCÁNTARA (Marlene), *Le Mercosur sur la scène internationale*, Mémoire DEA: Relations Internationales: Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, 1997.

BOURIN (Catherine), *Les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, 470p., Thèse: Droit: Université de Rennes I, 1995.

CAROTENUTO (Christine), *La participation de la Communauté européenne et de ses Etats membres aux organisations internationales*, 583p., Thèse: Droit communautaire: Université Robert Schuman de Strasbourg, 1999.

COUR (Philippine), RUPPRECHT (Frédéric), *Régionalisme et multilatéralisme, le cas du Mercosur*, Mémoire DEA: Economie internationale et économie

- du développement: Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, 1995.
- ERNST (Cristoph), *Le Mercosur et l'Union européenne: un rapprochement économique prometteur?*, 396p., Thèse: Science économique: Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, 1997.
- GRAIVER-ZEITOUN (Romina), *Les relations entre le Mercosur et l'Union européenne*, Mémoire DEA: Economie de l'Industrie et des services: Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, 1998.
- HONNOREZ (Arabelle), *Intégration régionale et localisation: le cas du Mercosud*, Mémoire DEA: Economie internationale: Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, 1997.
- LEE (João Bosco), *L'arbitrage commercial international dans les pays du Mercosud*, Thèse: Droit: Université de Paris II, Panthéon-Assas, 2000.
- MENDES COSTA (Marina), *Le règlement de différends dans le cadre du Mercosur: le Protocole de Brasília*, Mémoire DEA: Droit international: Université de Paris II, Panthéon-Assas, 1997.
- MESTRE (Christian), *La notion de traité inégal. Réflexions sur l'inégalité dans les Traités*, Thèse: Université Robert Schuman de Strasbourg, 1989.
- OTERO (Yolanda), *Un exemple de coopération économique régionale: Mercosur*, Mémoire DEA: Droit communautaire: Université de Paris II - Panthéon-Assas, 1996.
- PEREIRA (Ana Cristina), *Le nouvel cadre juridique des relations commerciales en Amérique Latine*, 507p., Thèse: Droit: Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, 1996.
- SOUZA (Thais), *Le Mercosur et la politique américaine d'intégration économique hémisphérique*, Mémoire DEA: Relations internationales: Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, 1996.
- VENTURA (Deisy), *Les relations entre l'Union européenne et le Mercosur dans le cadre de la stratégie communautaire pour l'Amérique latine*, Mémoire DEA: Droit communautaire et européen: Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, 1998.
- ZIGNAGO (Soledad), *Le Mercosur: restructuration industrielle et développement technologique*, Mémoire DEA: Economie du développement: Université de Paris I: Panthéon-Sorbonne, 1998.

D. ARTÍCULOS EN PERIÓDICOS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

- ABI-SAAB (Georges), “La notion d’organisation internationale”, pp. 9-25, in *Le concept de l’organisation internationale*, París, UNESCO, 1980.
- ABREU, Sergio, “La CPC y los Parlamentos de los Estados miembros del Mercosur”, in *Perspectivas Institucionales del Mercosur: Organización y Funcionamiento de la CPC*, DT28 06/98, Montevideo, CEFIR, 1998.
- ACCIOLY (Elizabeth), “A Homologação de Sentenças e Laudos Arbitrais e Estrangeiros no Mercosul”, pp. 297-327, in *Direito da Integração*, v. 1, Curitiba, Juruá, 2001.
- ALGER (Chadwick), “L’organisation internationale vue de l’angle du fonctionnalisme et de l’intégration”, pp. 130-156, in *Le concept de l’organisation internationale*, París, UNESCO, 1980.
- ALMEIDA (José Gabriel Assis de), “O Mercosul e a Constituição da República”, *Revista de Derecho del Mercosur*, n.º 3, junio de 2001, p. 52.
- ALMEIDA (Paulo Roberto), “Mercosul e União Européia: vidas paralelas?”, *BILA* n.º 14.
- ALMEIDA (Paulo Roberto), “O futuro do Mercosul: dilemas e opções”, in CASELLA, Paulo (org.), *Mercosul, integração regional e globalização*, San Pablo, LTr, 1998.
- ÁLVAREZ (Martín), “Protección de las empresas nacionales frente al dumping. La utilización directa de la vía judicial en materia de comercio internacional”, *RDM* n.º 5, octubre de 2001, pp. 103-108.
- AMORIM (Celso), “O Mercado Comum e o contexto hemisférico”, pp. 3-8, in *Boletim de Diplomacia Econômica*, n.º 7, 1991.
- ANDORNO (Luis), “La protection du consommateur dans le processus d’intégration latino-américain”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, Journées de la Société de législation comparée, numéro spécial, volume 13, Année 1991, pp. 265-271.
- ARAÚJO (Nadia de), “Solução de controvérsias no Mercosul e a recente jurisprudência do STF”, in *Mercosul e Globalização*, San Pablo, LTr, 1999.
- ARAUJO (Nadia de), MATTA ANDREIUOLO (Inês da), “A internalização dos Tratados no Brasil e os Direitos Humanos”, pp. 63-113, in *Os direitos humanos e o direito internacional*, Río de Janeiro, Renovar, 1999.

- ARONOVITZ (Alberto), "Spains's Integration to the EEC and the Latin-American Integration: Some Comparative Aspects with the Mercosur Countries", in *Catalonia, Spain, Europe and Latin America: Regional Legal Systems and Their Literature*, New York, William Hein, 1995.
- ARRIGHI (Jean Michel), "Los vínculos entre el Derecho Internacional y los sistemas internos", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político* n.º 37, 1990.
- ARRIGHI (Jean Michel), "Relaciones entre el derecho internacional y los derechos internos", pp. 333-358, in *Derecho Internacional Público*, t. I, 2.ª ed., Montevideo, Fundación Cultura Universitaria, 1996.
- ASSIS DE ALMEIDA (José Gabriel), "O Mercosul e a Constituição da República", *Revista de Derecho del Mercosur*, n.º 3, junio de 2001, pp. 51-61.
- AUVRET-FINCK (Josiane), "Commentaire à l'article 133", pp. 237-238, in *Union européenne. Commentaire des traités modifiés par le Traité de Nice du 26 février 2001*, París, LGDJ, 2001.
- AUVRET-FINCK (Josiane), "Note sur l'Avis 1/94 de la CJCE", du 15 novembre 1994, *RTDE* 31(2), abril-junio de 1995, pp. 322-336.
- AZAMBUJA (Marcos de), "O relacionamento Brasil-Argentina: de rivais a sócios", pp. 65-71, in *Temas de Política Externa*, Vol. II, San Pablo, Paz e Terra, 1994.
- BAARS (Alf), BENKE (Rafael Tiago Juk), "Antidumping no Mercosul", *Boletim Latino-americano de Concorrência* n.º 13, noviembre de 2001, pp. 24-37.
- BADIE (Bertrand), "De la souveraineté à la capacité de l'Etat", pp. 37-85, in *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, París, Presses de Science Po, 1998.
- BAILLY (Antoine), "L'Europe, aujourd'hui, demain", pp. 199-201, in *L'Europe et ses Etats - une géographie*, París, La Documentation française, 2000.
- BANUS (Enrique), "Pequeña aportación lexicográfica al término subsidiariedad", pp. 25-35, in *Subsidiariedad: historia y aplicación*, Pamplona, Universidad de Navarra, 2000.
- BAPTISTA (Luiz Olavo), "As instituições do Mercosul", pp. 54-74, in *O Mercosul em movimento*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996.
- BAPTISTA (Luiz Olavo), "Aspectos teóricos del sistema de solución de controversias en las instituciones de integración, con referencia al Mercosur", in *Temas del Mercosur* n.º 3, Mendoza, Argentina, 1997.

- BAPTISTA (Luiz Olavo), “Aspectos teóricos do sistema de solução de divergências nas instituições de integração, com referência ao Mercosul”, pp. 73-108, in *Estudos sobre Integração*, Porto Alegre, Livraria do Advogado-ECSA, 2000.
- BAPTISTA (Luiz Olavo), “Le traité d’Asunción établissant le Marché commun du Sud (Mercosul)”, *RDAI / IBLJ*, n.º 5, 1992.
- BAPTISTA (Luiz Olavo), “Solução de divergências no Mercosul”, pp. 157-186, in *Mercosul, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos*, 2.ª ed. / Maristela Basso (org.), Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, 668 p.
- BARAV (Ami), “Le Renvoi préjudiciel communautaire”, *Justices. RGDP* n.º 6, abril-junio de 1997, pp. 1-14.
- BARBOSA (Rubens), “O Mercosul e suas instituições”, *BILA* n.º 14, julio-setiembre 1994.
- BAREA (Calixto Armas), “Derecho International Público y Derecho Interno”, pp. 141-164, in *Estudios en homenaje a Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Montevideo, FCU, 1994.
- BARRAU (Alain), “Des alliances pour une mondialisation maîtrisée”, Assemblée nationale, *Rapport d’information* n.º 3211, 28 de junio de 2001.
- BARRAU (Alain), “Pour un dialogue fructueux entre l’UE et le Mercosur”, Assemblée nationale, *Rapport d’information* n.º 2269, 22 de marzo de 2000.
- BARRAU (Alain), “Union européenne et Mercosur: mariage ou union libre?”, *Rapport d’information* n.º 1721, Paris, Assemblée nationale, 17 de junio de 1999.
- BARROSO (Luiz Roberto), “Mandado de injunção: o que foi sem nunca ter sido. Uma proposta de reformulação”, *Revista de Processo*, San Pablo, n.º 89, pp. 57-61, 1998.
- BASTA-POSAVEC (Lidija), “Checks and Balances”, pp. 27-29, in *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruselas, Bruylant, 1994.
- BAUMANN (Renato), “O Brasil nos anos 1990: Uma economia em transição”, pp. 11-53, in *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL-Campus, 1999.
- BECHILLON (Denys de), “Typologie des fonctions de l’Etat”, pp. 44-192, in *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l’Etat*, Paris, Economica, 1996.
- BECHT (Marco), DEWATRIPONT (Mathias), WEIL (Philippe), “Commission impossible”, pp. 79-87, in *Le nouveau modèle européen*, Vol. I, Bruselas, IEE, 2000.

- BEINHARDT (Gerd), "The relations between European Community and Latin America, The Community's point of view", *Colloque La CE et l'Amérique Latine*, Bruselas, ULB, 1981.
- BENECKE (Dieter), "Relación entre la Unión Europea y el Mercosur", pp. 7-17, in *Contribuciones* n.º 1 (61), enero-marzo de 1999.
- BERCÚN (Gabriela), "Productos avícolas y medidas antidumping. El conflicto avícola puede llegar a la OMC", *RMC* n.º 5, octubre de 2000, pp. 165-167.
- BERTHELOT (Yves), "Les moyens des Nations Unies pour le développement économique", pp. 127-135, in *Aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l'idée d'un nouvel ordre mondial*, París, Pedone, 1992.
- BESSA-RODRIGUES (Paraskevi), "European Union-Mercosur: in Search of a 'New' Relationship?", *European Foreign Affairs Review*, Kluwer Law International, Volume 4-1-1999, pp. 81-98.
- BETTATI (Mario), "Création et personnalité juridique des organisations internationales", pp. 34-60, in *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Nijhoff, 1998.
- BIEBER (Leon), "Europa e América Latina: análise comparativa dos processos de integração", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 36, n.º 1, Brasília, 1993, pp. 87-98.
- BIZZOZERO (Lincoln), ABREU (Sergio), "Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración", Document de divulgation n.º 8, Buenos Aires, INTAL, julio de 2000.
- BLANQUER (Jean-Michel), "Consolidation démocratique? Pour une approche constitutionnelle", *Pouvoirs* n.º 98, setiembre de 2001, pp. 46.
- BLIN (Olivier), "A propos de Seattle... et de l'OMC", *Petites affiches*, 1.º de febrero de 2000, n.º 22, pp. 4-7.
- BLUMANN (Claude), "Conclusions générales", pp. 317-329, in *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification*, Bruselas, Bruylant, 1999.
- BLUMANN (Claude), "Conclusions générales", pp. 223-240, in *Quel avenir pour la PAC?*, Rennes, Apogée, 1996.
- BLUMANN (Claude), "Des relations asymétriques complexes et ascendantes entre l'UE et les Amériques", pp. 315-366, in *Le partenariat entre l'UE et les Amériques*, Rennes, CEDRE-Apogée, 1999.

- BOGGIANO (António), “Hacia el Desarrollo Comunitario del Mercosur desde la experiencia de la UE”, pp. 63-76, in *O Mercosul e a União Européia*, Coimbra, Faculté de Droit, 1994.
- BON (Pierre), “L’Etat en Amérique latine”, *Pouvoirs* n.º 98, setiembre de 2001, p. 35.
- BOULOUIS (Jean), “Principes Généraux”, *Répertoire Dalloz de Droit Communautaire*, 15 de abril de 1992.
- BOURGEOIS (Jacques), “L’avis de la Cour de justice des Communautés européennes à propos de l’Uruguay Round: un avis mitigé”, *RMUE* 4/1994, pp. 11-24.
- BRANDÃO (Antônio Pessoa), VALLS PEREIRA (Lia), REZENDE LOPES (Mauro de), *Análise comparativa dos ganhos da integração: ALCA e União européia*, Rapport d’études, miméo, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, junio de 1997.
- BREWER-CARIAS (Allan), “Le droit communautaire: une expérience pour le processus d’intégration andine”, pp. 559-580, in *L’Union européenne dans un monde en transformation*, Bruselas, Commission européenne-ECSA, 1996.
- BREWER-CARIAS (Allan), ROVIRA (Juan Garrido), “Organisation des Etats américains”, pp. 811-825, in *Les organisations regionales internationales*, Recueil de cours, Fasc. II, París, Montchrestien, 1971.
- BRIBOSIA (Emmanuelle), WEYEMBERGH (Anne), “La personnalité juridique de l’Union européenne”, pp. 37-60, in *L’Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruselas, ULB, 1999.
- BRONCKERS (Marco), “Une mise en garde contre des tendances antidémocratiques à l’OMC. Des meilleures règles pour un nouveau millénaire”, *RMUE*, n.º 433, noviembre-diciembre de 1999, pp. 683-695.
- BUREAU (Dominique), BUREAU (Jean-Christophe), “Agriculture et négociations commerciales”, pp. 9-73, in *Agriculture et négociations commerciales*, París, La documentation française, 1999.
- BUSCAGLIA (Eduardo), “Desarrollo económico y reformas judiciales en América Latina”, *Contribuciones*, 3(55), julio-setiembre de 1997, pp. 75-93.
- CAHIER (Philippe), “L’ordre juridique interne des organisations internationales”, pp. 377-397, in *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Nijhoff, 1998.
- CALDERÓN (Álvaro), “América Latina en la agenda exterior europea”, pp. 121-129, in *El diálogo Unión Europea - América Latina*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, setiembre de 1995.

- CAMARGO (Sonia de), “União Européia. Uma Referência Indispensável para o Mercosul”, *Contexto Internacional*, vol. 2, n.º 1, enero-julio de 1999, p. 103.
- CAMINHA (Maria do Carmo Puccini), “A questão da soberania e da supranacionalidade na CE e no Mercosul”, *RDM* n.º 2, abril de 2000, pp. 105-111.
- CAMPOS (Jaime), “La medianas y pequeñas empresas europeas y su vinculación con las del Mercosur”, pp. 171-178, in *Mercosur y Comunidad Europea*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.
- CARBONELL (Abel), “La vida y el pensamiento del Libertador”, pp. 287-388, in *Obras Selectas*, Bogotá, Imprenta nacional, 1981.
- CARMONA (Alberto), “Etapas necesarias. Camino hacia la profundización del Mercosur”, *Serie Documentos de Trabajo* n.º 32, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, diciembre de 1999.
- CARO (Ernesto J. Rey), “Mercosur: Hacia un órgano jurisdiccional permanente”, pp. 776-792, in *O Direito Internacional no Terceiro Milênio*, San Pablo, LTr, 1998.
- CAROTENUTO (Christine), “Les deuxième et troisième piliers”, pp. 207-227, in *Le Traité de Nice. Premières analyses*, Strasburgo, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001.
- CARREZ (Giles), “Evaluation des postes d’expansion économique de San Pablo, Buenos Aires et Santiago du Chili - Au service de l’internationalisation des entreprises françaises”, *Rapport d’information* n.º 1774, París, Assemblée nationale, 1.º de julio de 1999.
- CEPAL, “El desafío de la nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América latina y el Caribe”, *Temas de coyuntura*, n.º 7, Santiago de Chile, 1999.
- CHALOULT (Yves), “Relações Mercosul, ALCSA, ALCA e papel do Estado”, pp. 38-68, in *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensão social*, San Pablo, LTr, 1999.
- CHARPENTIER (Jean), “Le contrôle par la Cour de justice de la conformité au traité des accords en vigueur conclus par la Communauté”, *RMC et de l’UE*, n.º 409, junio de 1997, pp. 413-421.
- CHARVIN (Robert), “L’affrontement États-Unis - Afghanistan et le déclin du droit international”, *Actualité et Droit International*, nov. 2001, <www.ridi.org/adi>.
- CHEVALLIER-GOVERS (Constance), “Actes constitutifs des o.i. et constitutions nationales”, *RGDIP*, abril-junio de 2001, n.º 2, pp. 373-412.

- CIURO CALDANI (Miguel Ángel), “Compréhension jusphilosophique des conditions de l’intégration en France et en Amérique latine”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, Journées de la Société de législation comparée, numéro especial, volume 13, Année 1991, pp. 239-246.
- CIURO CALDANI (Miguel Ángel), “Problemática de la recepción del modelo comunitario europeo en el Mercosur”, pp. 243-254, in *Mercosur-Unión Europea*, Asunción, Intercontinental, 2001.
- COLE (Alistair), DRAKE (Helen), “The Europeanization of the French policy: continuity, change and adaptation”, *Journal of European Public Policy* 7:1, marzo de 2000, pp. 26-43.
- COMELIAU (Christian), “Privilégier la lutte contre les inégalités”, pp. 128-140, in *La nouvelle question Nord-Sud*, *Esprit* n.º 264, junio de 2000.
- CONSTANTINESCO (Vlad), “Subsidiarité... vous avez dit subsidiarité?”, *RMUE* n.º 4, 1992, pp. 227-230.
- CONSTANTINESCO (Vlad), “Le Conseil des Ministres. Le COREPER”, *Juris-Classeurs Europe*, Fasc. 220, 1993.
- COSNARD (Michel), “Quelques observations sur les décisions de la Chambre des Lords du 25 novembre 1998 et du 24 mars 1999 dans l’affaire Pinochet”, *RGDIP*, abril-junio de 1999, n.º 2, pp. 309-328.
- COUFFIGNAL (Georges), “Amérique latine: crise des partis et remise en cause des procédures de désignation des candidats”, *Cahiers des Amériques latine* n.º 18, 1994, pp. 89.
- COUFFIGNAL (Georges), “La question de l’Etat en Amérique latine”, *Cahiers des Amériques latines* n.º 16, 1993, pp. 65.
- COUFFIGNAL (Georges), “Le rôle de l’Etat en Amérique latine: pistes de recherche”, *Cahiers des Amériques latines* n.º 26, 1997, pp. 188.
- COUTO E SILVA (Clovis), “Le Traité d’Asunción et les conditions de viabilité d’un marché commun sous-régional”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, Journées de la Société de législation comparée, numéro especial, volume 13, Année 1991, pp. 227-237.
- CRUZ ALLI (Juan), “El concepto de subsidiariedad”, pp. 17-22, in *Subsidiariedad: historia y aplicación*, Pamplona, Universidad de Navarra, 2000.
- CUENCA GARCÍA (Eduardo), “Las relaciones económicas entre Europa y América

- Latina”, pp. 697-735, in *Integración eurolatinoamericana*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- CUSSAC (Patricia), “Un costruttivo dialogo politico fra Unione Europea e Mercosur”, in *Il mercato possibile. Sindacati, globalizzazione, Mercosur e CEE*, Messina, Italia, Rubettino Editore, 1995, pp. 39-45.
- DABENE (Olivier), “Le Mercosur et la ZLEA: vers la convergence?”, pp. 11-36, in *Amérique latine 2000*, París, La documentation française, 2000.
- DABÈNE (Olivier), “L’intégration régionale en Amérique Latine: le Mercosur”, in *Les Études du CERI*, n.º 8, Fondation nationale de sciences politiques, noviembre de 1995.
- DALLA VIA (Alberto), “Las PyMes en el Mercosur”, pp. 179-185, in *Mercosur y Comunidad Europea*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.
- DAMAS (Jean-François), “Ouverture progressive du capital, compétitivité et positionnement international: le cas Renault”, *RMC* n.º 426, marzo de 1999, pp. 179-186.
- DANESE (Sérgio), “A diplomacia no processo de formação nacional do Brasil”, *Política externa*, vol. 8, n.º 1, junio de 1999, pp. 98-117.
- D’ARCY (François), “Brésil: l’entrée à marche forcée dans la mondialisation”, pp. 113-131, in *Amérique latine 2000*, París, La documentation française, 2000.
- DASHWOOD (Alan), “Why continue to have mixed agreements at all?”, in *La Communauté européenne et les accords mixtes*, Bruges/Bruselas, Collège d’Europe/Presses Universitaires Européennes, 1997.
- DAVID (Charles-Philippe), “Après le 11 septembre, le déluge?”, *Actualité et Droit International*, nov. 2001, www.ridi.org/adi.
- DAVID (Charles-Philippe), “La mondialisation de la sécurité: espoir ou leurre?”, *Actualité et Droit International*, dez. 2001, www.ridi.org/adi.
- DEBLOCK (Christian), CADET (Gérard), “La politique commerciale des Etats-Unis et le régionalisme dans les Amériques”, *Études internationales* n.º 4, diciembre de 2001, pp. 678.
- DEBLOCK (Christian), CADET (Gérard), “Le projet des Amériques sept années plus tard. Introduction”, *Études internationales* n.º 4, diciembre de 2001, pp. 645-652.
- DELPIAZZO (Carlos), “Armonización jurídica e incorporación de normas comunes al derecho interno en el Mercosur”, *Revista de Derecho Administrativo* n.º 14, Buenos Aires, Depalma, 1993, pp. 611.

- DELPIAZZO (Carlos), “El derecho de la integración frente a la Constitución uruguaya”, pp. 61-66, in *El derecho de la integración del Mercosur*, Universidad de Montevideo, 1999.
- DES NERVIENS (Pierre), “Les relations extérieures”, *RTDE* 33(4), octubre-diciembre de 1997, pp. 93-104.
- DESTRIZAIS (Laurence), “Le choix des juges. Groupe spécial et Organe d’appel”, *Les notes bleues de Bercy* n.º 186, de 1.º a 15 de julio de 2000, pp. 2.
- DOMINICÉ (Christian), “Quelques observations sur l’immunité de juridiction pénale de l’ancien chef d’État”, *RGDIP*, abril-junio de 1999, n.º 2, pp. 297-308.
- DRUMMOND (Maria Claudia), “As competências da CPC e seus vínculos com outros órgãos e instâncias do Mercosul: alternativas para seu fortalecimento”, *Informativo Mercosul* n.º 9, mayo-junio de 1998, pp. 10-16.
- DUPUY (René-Jean), “Du caractère unitaire de la CEE dans ses relations extérieures”, *Annuaire Français de Droit International*, IX, 1963, pp. 779-825.
- DURÁN MARTÍNEZ (Augusto), “La integración en el marco del Mercosur”, *Justiça do Direito*, n.º 12, Universidade de Passo Fundo, 1998, pp. 137-149.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE (Jacqueline), “L’ère des compétences partagées”, *RMUE*, n.º 390, agosto-setiembre de 1995, pp. 461-470.
- EHLERMANN (C. D.), “Mixed Agreements: a list of problems”, pp. 3-21, in *Mixed Agreements*, Deventer, Kluwer, 1983.
- EHLERMANN (C. D.), “Quelques réflexions sur la communication de la Commission relative au principe de subsidiarité”, *RMUE* n.º 4, 1992, pp. 215-220.
- EISEL (Stephan), “Les deux faces de la médaille européenne: subsidiarité et démocratie”, *L’Année européenne*, 1997, pp. 90-92.
- EISENMANN (Charles), “La classification des formes politiques selon Hans Kelsen”, pp. 47-78, in *La pensée politique de Hans Kelsen / Simone Goyard-Fabre* (org.), Caen, Centre de Publications de l’Université de Caen, 1990.
- EMMERT ET AZEVEDO, “L’effet direct horizontal des directives. La jurisprudence de la CJCE, un bateau ivre?”, *RTDE* 1993, pp. 503.
- ERNST (M. W.), “Les relations commerciales de la CE avec le Tiers monde”, pp. 13-26, in *La Communauté et le problème du développement. La Communauté et le Tiers monde*, Bruselas, ULB, 1970.

- ESTEVA GALLICCHIO (Eduardo), “La cuestión constitucional en los cuatro Estados parte del Mercosur”, pp. 35-51, in *El Mercosur después de Ouro Preto, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Serie Congresos y Conferencias n.º 11.
- ESTEVA GALLICCHIO (Eduardo), SCHIAVONE (Héctor), “En torno al TAs”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, n.º 44, p. 101.
- ESTRELLA (Angela Teresa Gobbi), “A imposição de medidas de defesa comercial no comércio intra-Mercosul”, pp. 103-119, in *Direito da Integração*, vol. 1, Curitiba, Juruá, 2001.
- FARIA (Werter), “O acordo de cooperação entre a CE e o Mercosul”, pp. 209-223, in *Estudos sobre Integração*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000.
- FERNANDES (José Augusto), RIOS (Sandra), “ALCA e UE: elementos para a formação de uma estratégia negociadora”, *Política externa*, vol. 8, n.º 1, junio de 1999, pp. 16-48.
- FERNANDOIS (Joaquín), “Una década de transformaciones: relaciones exteriores de Chile, 1988-1998”, pp. 47-69, in *Política exterior y tratados*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999.
- FIGUEIREDO (Argelina), “Estrutura burocrática e relações Executivo/Legislativo nos países do Mercosul. O caso do Brasil”, pp. 89-99, in *A agenda política e institucional do Mercosul*, San Pablo, Fundação Konrad Adenauer, 1997.
- FLAESCH-MOUGIN (Catherine), “L’articulation des compétences entre l’UE et ses États membres à l’égard de l’Amérique latine: la question de la mixité des nouveaux accords-cadres de coopération”, pp. 153-177, in *Le partenariat entre l’Union européenne et les Amériques*, Rennes, Apogée, 1999.
- FLAESCH-MOUGIN (Catherine), “La procédure de conclusion des accords d’association”, pp. 197-227, in *Le concept d’association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification*, Bruselas, Bruylant, 1999.
- FLAESCH-MOUGIN (Catherine), “Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la CE”, *CDE* n.º 3-4, 1993, pp. 351-398.
- FLAESCH-MOUGIN (Catherine), LEBULLENGER (Joël), “Les relations contractuelles de l’Union européenne avec les pays et groupements latino-américains”, pp. 581-628, in *Commission européenne, L’Union européenne dans un monde en transformation*, Troisième conférence ECSA-World, Luxemburgo, OPOCE, 1998.

- FLAESCH-MOUGIN (Catherine), LEBULLENGER (Joël), “Relations de la CEE avec les pays en voie de développement d’Amérique latine et d’Asie”, *Juris-Classeurs Europe*, Fasc. 2230, 3, 1992.
- FLAUSS (Jean-François), “Droits de l’homme et relations extérieures de l’Union européenne”, pp. 137-172, in *L’Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruselas, Bruylant, 1999.
- FONSECA (Gelson), “Notas sobre os processos de integração e a ordem internacional”, pp. 69-78, in *Mercosul: desafios a vencer*, San Pablo, CEBRI, 1994.
- FONTOURA (Jorge), “Asimetrías constitucionales en el Mercosur”, *Informativo Mercosul*, n.º 10, 1999.
- FOUCHARD (Philippe), “L’arbitrage et la mondialisation de l’économie”, pp. 381-395, in *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue?*, Paris, LITEC, 1999.
- FRISON-ROCHE (Marie-Anne), “Tribunal de l’OMC. Le système de sanctions”, *Les notes bleues de Bercy* n.º 186, de 1.º à 15 de julio de 2000, p. 2.
- GAMA E SOUZA JR. (Lauro da), “A Convenção Interamericana sobre Arbitragem Comercial Internacional”, pp. 373-409, in *Integração Jurídica Interamericana*, San Pablo, LTr, 1998, pp. 373-409.
- GARCÍA JIMÉNEZ (Gonzalo), “The New Commercial Strategy of the European Union towards Latin America: In Search of Market Access through a Regional and Specific Approach”, in *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round, Series European Policy* n.º 12, Bruselas, European Interuniversity Press, 1997, pp. 265-294.
- GARZÓN CLARIANA (Gregorio), “La mixité: le droit et les problèmes pratiques”, pp. 15-26, in *La Communauté européenne et les accords mixtes*, Brujas-Bruselas, Collège d’Europe-Presses Universitaires Européennes, 1997.
- GAUDIN (Hélène), “Amsterdam: l’échec de la hiérarchie des normes”, *RTDE* 35 (1), jan.-marzo de 1999, pp. 1-20.
- GAUTIER (Yves), LIANOS (Yoannis), “La révision de l’article 133: une révision à haut risque?”, pp. 175-204, in *Le Traité de Nice. Premières analyses*, Strasburgo, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001.
- GAUTIER (Yves), “Organisations internationales”, *Répertoire communautaire*, Dalloz, octobre de 1996.

- GIAMBIAGI (Fabio), “Moeda única do Mercosul: notas para o debate”, *RBPI*, année 41, n.º 1, 1998, pp. 24-38.
- GOUNELLE (Max), “La démocratisation, politique publique internationale”, pp. 201-213, in *Mélanges Hubert Thierry*, París, Pedone, 1998.
- GRAÇA LIMA (José Alfredo), “O processo de associação Mercosul - União Européia”, *Política externa*, vol. 8, n.º 1, junio de 1999, pp. 50-56.
- GRANDI (Jorge), SCHUTT (Daniel), “Mercosur: une union douanière en construction”, *Cahiers des Amériques Latines - IHEAL*, n.º 24, 1997.
- GRANDI (Jorge), SCHUTT (Daniel), “O Mercosul em 1996: Consolidação ou Incerteza?”, *Contexto Internacional* (18)2, 1996, pp. 338.
- GRAUX (Jean), “L’invocabilité en justice des accords internationaux des CEs”, *RTDE*, 1983, pp. 203-232.
- GREBLER (Eduardo), “O Mercosul institucional e a solução de controvérsias”, *BILA* n.º 12, pp. 45-50.
- GRENON (Jean-Yves), “L’Accord de libre-échange nord-américain comparé à la Communauté économique européenne”, *RMUE*, n.º 367, abril de 1993, pp. 318.
- GROS ESPIELL (Héctor), “La integración económica de Latinoamérica y la Constitución uruguaya”, *Temas Jurídicos* n.º 1, Montevideo, Fundación Cultura Universitaria, 1968, pp. 37.
- GROS ESPIELL (Héctor), “Le processus de réforme de la Charte de l’OEA”, *AFDI*, 1968, pp. 138-166.
- GROS ESPIELL (Héctor), “Naturaleza Jurídica de TAs y de sus protocolos”, pp. 4-44, in *El Derecho de la Integración del Mercosur*, Montevideo, Universidad de Montevideo, 1999.
- GUBBELS (Ferdinand), UGONIS (Muriel), “La promotion des investissements dans les PVD: quel rôle pour la Communauté?”, *RMC* n.º 300, setiembre-octubre de 1986, pp. 463-467.
- GUDIÑO (Patricia), “Le processus d’intégration économique dans le continent américain: la logique du regroupement Nord-Sud”, *Revue d’intégration européenne*, 1995, XVIII, n.º 2-3, pp. 235-277.
- GUERRIERI (Paolo), “Un regionalismo aperto fra Europa e America Latina”, pp. 49-58, in *Il mercato possibile. Sindacati, globalizzazione, Mercosur e CEE*, Messina, Italia, Rubettino Editore, 1995.

- GUILHOT (Nicolas), SCHMITTER (Philippe), “De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des democratization studies”, *Revue française de science politique*, vol. 50, n.º 4-5, agosto-octubre de 2000, p. 625.
- GUIMARÃES (Samuel), “Mécanismes de règlement de différends” (Séance de débats), pp. 165, in *A agenda política e institucional do Mercosul*, San Pablo, Fundação Konrad Adenauer, 1997.
- HABERMAS (Jürgen), “Le paradoxe de l’Etat de droit démocratique”, *Les Temps Modernes*, n.º 610, setiembre-noviembre de 2000, p. 94.
- HABERMAS (Jürgen), “Un référendum pour la construction européenne”, *Le monde de l’éducation* n.º 290, marzo 2001, p. 7.
- HAKIM (Peter), “Le Brésil et l’ALCA”, in *Seminário O Brasil e a ALCA*, Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, <www.camara.gov.br/internet/eventos/sem_alca.htm>.
- HILLCOAT (Guillermo), “La estrategia de relacionamiento externo del Mercosur”, *Textes de recherche* n.º 34, Institut d’Etude du Développement Economique et Social, París I, febrero de 1997.
- HILLCOAT (Guillermo), “Les relations extérieures du Mercosud: bilan et perspectives”, in *Problèmes d’Amérique Latine*, La documentation française, n.º 26, pp. 101-125.
- HIRST (Mónica), “El proceso de integración europeo y americano”, pp. 103-106, in *Mercosur y Comunidad Europea*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.
- HIRST (Mônica), “Os governos militares”, pp. 137-162, in *História das Relações Internacionais do Brasil*, Río de Janeiro, CEBRI, 2001.
- HUGON (Philippe), “Le commerce international illicite au cœur des conflits entre les lois, les normes et les pratiques”, pp. 29-56, in *L’Illicite dans le commerce international*, París, Litec, 1996.
- JACQUÉ (Jean-Paul), “L’évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l’élection du Parlement européen au suffrage universel direct”, *Mélanges Teitgen*, París, Pédone, 1984, pp. 183-208.
- JELIN (Elizabeth) et al., *Género y Nación en el Mercosur - Notas para comenzar a pensar*, UNESCO - Programme de gestion des transformations sociales (MOST), Document de débat n.º 24, 1998, 13 p.

- JELICKI (Claudio), “Les chiliens, les anglais du Mercosur?”, París, CREDAL, *mimeo*, febrero de 2001.
- JETIN (Bruno), “Contrôler les flux de capitaux, c’est possible!”, pp. 55-62, in *Attac contre la dicture des marchés*, París, VO éditions, 1999.
- JIMÉNEZ (Marta), “La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur”, pp. 33-88, in *Mercosul, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos*, 2.^a ed. / Maristela Basso (org.), Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997.
- JOBIM (Nelson), Revisão da Constituição Federal, Parecer n.º 1 de 1994. *RCF*, Brasília, Senado Federal, 1994.
- KARAGIANNIS (Syméon), “L’expression ‘accord envisagé’ dans l’article 228§ 6 du Traité CE”, *CDE* n.º 1-2, 1998, pp. 105-136.
- KELSEN (Hans), “Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public”, *RCADI*, 1926, IV, pp. 325.
- KELSEN (Hans), “Théorie du droit international public”, *RCADI* 1953, III, tomo 84.
- KLEBES-PELISSIER (Anne), “L’OMC: quels enseignements pour le droit des organisations internationales?”, pp. 71-114, in *Mélanges Schwob*, Bruselas, Bruylant, 1997.
- KOIFFMAN (Nelson), “‘Dumping’ e Mercosur”, pp. 383-406, in *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*, San Pablo, LTr, 1996.
- KIRCHNER (Christian), “Interacción entre orden económico y orden jurídico con especial consideración de la Nueva Economía Institucional”, *Contribuciones*, 3(55), julio- setiembre de 1997, pp. 33-58.
- KLEMAN (Nicole), “La politique préférentielle de la CEE”, pp. 203-282, in *La CEE dans les relations internationales*, Nancy, Centre européen universitaire, 1972.
- KOL (Jacob), “La Communauté européenne après 1992 et les pays en développement”, *RMC* 1991, pp. 666-672.
- KOVAR (Robert), “Compétences des Communautés européennes”, *Juris-Classeur Europe*, Fasc. 420, 3, 1990.
- KUGELMAS (Eduardo), “A evolução recente do regime federativo no Brasil”, pp. 29-49, in *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, San Pablo, Konrad Adenauer, 2001.

- LADMANN (Eve Rimoldi de), “Los Tratados y la Gestión Internacional”, pp. 139-177, in *Política Exterior y Tratados*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999.
- LAFER (Celso), “O cenário mundial e o relacionamento União européia-Mercosul”, pp. 88-91, in *Política Externa*, vol. 9, n.º 1, junio-julio de 2000.
- LAFER (Celso), “Réflexions sur l’OMC lors du 50.º anniversaire du système multilatéral commercial. L’impact d’un monde en transformation sur le droit international économique”, *JDI*, n.º 4, 1998, pp. 932-944.
- LAFER (Celso), “Sentido estratégico do Mercosul”, pp. 9-11, in *Mercosul: desafios a vencer*, San Pablo, CEBRI, 1994.
- LAMPREIA (Luiz Felipe), “Quel avenir pour le Mercosur?” París, le 27 octobre 1999, Conférence à l’Institut d’Études Politiques de París, http://www.bresil.org/Politique_etrangere/LeconInauguraleLampreiaChaireMERCOSUR.htm.
- LAVOPA (Jorge Horacio), “La dimensión jurídica de l’intégration”, *Contribuciones* n.º 4, oct.-déc. 1996, pp. 149-189.
- LAVOPA (Horacio), “La estructura orgánica funcional del Mercosur”, *Contribuciones* n.º 2, 1993, pp. 19-33.
- LEBULLENGER (Joël), “La politique communautaire du développement”, *RTDE*, 30 (4), octobre-diciembre de 1994, pp. 631-663.
- LEBULLENGER (Joël), “Les relations de partenariat de la CE et des Etats membres avec le Mercosur et le Chili”, pp. 179-203, in *Le partenariat entre l’Union européenne et les Amériques*, Rennes, Apogée, 1999.
- LEBULLENGER (Joël), “Le système des préférences généralisées et les accords externes de la CEE”, *RTDE* n.º 3, julio-setiembre de 1977, pp. 465-507.
- LEBULLENGER (Joël), “L’Organisation mondiale du commerce”, pp. 23-39, in *La CE et le GATT*, Rennes, Apogée, 1995.
- LENAERTS (Koen), “Some Reflections on the Separation of Powers, in the European Community”, *CML* n.º 28, 1991, pp. 11-35.
- LENAERTS (Koen), YPERSELE (Patrick van), “Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l’article 3B du Traité CE”, *CDE* n.º 1-2, 1994, pp. 3-83.
- LÉONARD (), SIMON (Denys), “Les relations préférentielles de la CEE”, *RTDE* n.º 3, julio-setiembre de 1972, pp. 661.
- LEOST (Gabriel), “Le développement des échanges intra-régionaux en Amérique latine”, *Les notes bleues de Bercy*, n.º 148, de 1º à 15 de diciembre de 1998, pp. 1-12.

- LÉVY (Marc), “Comment renouveler les politiques de ‘coopération au développement?’”, pp. 79-100, in “La nouvelle question Nord-Sud”, *Esprit* n.º 264, junio de 2000.
- LEWANDOWSKI (Enrique Ricardo), “A proteção dos direitos humanos no Mercosul”, *Studia Iuridica* n.º 40, 2000, Université de Coimbra, pp. 51-81.
- LLANOS (Jesús), “El concepto de subsidiariedad desde el siglo I hasta la Inglaterra del siglo XI”, pp. 189-194, in *Subsidiariedad: historia y aplicación*, Pamplona, Universidad de Navarra, 2000.
- LOUIS (Jean-Victor), “La réforme des institutions de l’UE. Schéma pour une réflexion”, *RMUE* n.º 443, diciembre de 2000, pp. 681-685.
- LOUIS (Jean-Victor), “Le modèle constitutionnel européen: de la Communauté à l’Union”, pp. 31-50, in *Le nouveau modèle européen*, Volume I, Bruselas, ULB, 2000.
- LOUIS (Jean-Victor), “Les relations extérieures de l’Union européenne: unité ou complémentarité”, *RMUE* 4/1994, pp. 5-10.
- LOUIS (Jean-Victor), “L’Etat de droit”, pp. 167-190, sp. p. 172, in *L’Union européenne au-delà d’Amsterdam*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes, 1998.
- LOUIS (Jean-Victor), “Une crise salutaire?”, *RMUE* 1 /1999, pp. 5-14.
- MACRI (Jorge), “Le Mercosur et l’Union européenne”, in VILLECHENON, Florence, *Intégration économique et management: analyse comparée Union européenne/Mercosur*, Chambre de commerce et d’industrie de Paris, noviembre de 1996.
- MAGARIÑOS DE MELLO, “Association latino-américaine de libre commerce et Marché commun centro-américain”, pp. 524-604, in *Les organisations internationales régionales*, Paris, Montchrestien-Université de Strasbourg, 1971.
- MANGAS MARTIN (Araceli), “Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, VII, Córdoba, 1996-1997, pp. 77-104.
- MANGAS MARTIN (Araceli), “La participation du COREPER au processus de décision communautaire”, *CDE* 1980, pp. 25-53.

- MANIN (Philippe), “A propos de l’accord instituant l’OMC et de l’accord sur les marchés publics: la question de l’invocabilité des accords internationaux conclus par la CE”, *RTDE* 33(3), julio-setiembre 1997, pp. 399-428.
- MANIN (Philippe), “Débats”, pp. 201-2, in *Droit international et droit communautaire: perspectives actuelles*, Paris, Pedone, 2000.
- MANIN (Philippe), “L’influence du droit international sur la jurisprudence communautaire”, pp. 153-168, in *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, Paris, Pedone, 2000.
- MANIN (Philippe), “L’invocabilité des directives, quelques interrogations”, *RTDE* 1990, p. 669.
- MARCHESINI (Gualtiero), “El arbitraje como método de solución de controversias en el Mercosur”, *RDM* n.º 4, agosto de 2000, p. 195.
- MARÍN (Manuel), “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: pasado, presente y futuro”, pp. 783-795, in *Integración eurolatinoamericana*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- MARIÑO MENÉNDEZ (Fernando), “El marco jurídico internacional del desarrollo”, pp. 35-54, in *El desarrollo y la cooperación internacional*, Madrid, Université Carlos III-BOE, 1997.
- MARLOIE (Marcel), *Libéralisme économique et démocratie: une relation complexe. Le cas du marché de la viande bovine entre l’UE et le Mercosur*, SOLAGRAL, Série enquêtes et propositions, n.º 2, julio de 1998.
- MARQUES (Renato), “Mercosul 95-96: um balanço”, *BILA* n.º 19, p. 9.
- MASCLET (Jean-Claude), “La répartition des compétences dans l’Union européenne”, pp. 179-202, in *L’Etat-nation au tournant du siècle: les enseignements de l’expérience canadienne et européenne*, Université de Montréal, 1997.
- MASCLET (Jean-Claude), “Libre circulation des marchandises”, *Jurisclasseur Europe*, Fascicule 550, noviembre de 1997.
- MATTEI (Jean-Baptiste), “La pratique décisionnelle de la CE au quotidien”, *RAE* n.º 1, 1993, pp. 49-52.
- MATTINA (Enzo), “Subsidiarité, démocratie et transparence”, *RMUE* n.º 4, 1992, pp. 203-213.
- MEDEIROS (Marcelo de Almeida), “O Mercosul e a União Européia: Uma Abordagem Comparada do Processo de Formação de Instituições”, *Contexto*

- Internacional*, vol. 18, n.º 1, Río de Janeiro, enero-junio de 1996, pp. 89-119.
- MEDEIROS (Marcelo de Almeida), “Relações externas do Mercosul”, *RBPI* n.º 2, 1995, pp. 31-58.
- MELLO (Celso), “A revisão do direito internacional na Constituição de 1988”, *Revista Ciências Sociais*, n.º 1, Río de Janeiro, Universidade Gama Filho, 1995.
- MENDOZA (Miguel Rodrigues), “Which Mercosur Anyway?”, *Boletim de Integração Latino-americana*, <http://www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA/esp2/artigo4.htm>.
- MESTRE (Christian), “Commentaire aux articles 130 U, V, X, Y CE”, in *Traité sur l'Union européenne - Commentaire article par article*, París, Economica, 1995.
- MESTRE (Christian), “Le Fonds européen de développement”, pp. 525-532, in *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, PUF, París, 1993.
- MIOTTI (Egidio) et al., “L'Amérique latine dans la crise financière internationale”, *Problèmes d'Amérique latine*, n.º 33, nouvelle série, abril-junio de 1999, pp. 95-124.
- MERCADANTE (Araminta), “A processualística dos atos internacionais: Constituição de 1998 e Mercosul”, pp. 458-505, in *Contratos Internacionais e Direito Econômico no Mercosul*, San Pablo, LTr, 1998.
- MODERNE (Franck), “Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains”, *Pouvoirs* n.º 96, setiembre de 2001.
- MONACO (Riccardo), “Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales”, p. 157, in *Mélanges Rousseau*, París, Pedone, 1974.
- MONTEIL (Jean-François), “The Europe-Latin America Diagonal: progressing”, *L'Année européenne - Revue du Groupe des Belles Feuilles*, 1995, pp. 207-210.
- MONTÈS (Jérôme), “Mouvements anti-mondialisation: la crise de la démocratie représentative”, *Études internationales* n.º 4, diciembre de 2001, p. 773.
- MORIZET (Jacques), “La France et la négociation internationale”, pp. 145-159, in *L'internationalité dans les institutions et le droit. Mélanges Alain Plantey*, París, Pedone, 1995.

- MUÑOZ (Heraldo), “Chile y Estados Unidos en 1987: tensiones en vísperas de un momento decisivo”, pp. 313-326, in *Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas*, Buenos Aires, Prospel, 1988.
- MUÑOZ (Italo), “Los factores que determinan el desarrollo de la seguridad jurídica en la economía”, *Contribuciones*, 3(55), Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA, julio-setiembre de 1997, pp. 59-73.
- MUREAU (Anne Marie), “Les enceintes de négociation dans le dialogue Nord-Sud”, pp. 3-58, in *Les relations CE-Tiers Monde, Cahiers d'histoire et de politique internationales* n.º 1, Genebra, IHEI, printemps 1983.
- NAGARAJAN (Nigel), “Mercosur and Trade Diversion: What Do The Import Figures Tell Us?”, *Economic Papers* n.º 129, Commission européenne, julio de 1998, 44 p.
- NAÏR (Sami), “Nouvel ordre international et droit au développement”, pp. 55-72, in *El desarrollo y la cooperación internacional*, Madrid, Université Carlos III-BOE, 1997.
- NOËL (Émile), “Réflexions sur le processus de décision dans le Conseil des Communautés européennes”, *Mélanges Teitgen*, pp. 346-7.
- OPERTTI BADAN (Didier), “Solución de controversias en el Mercosur, aspectos de derecho internacional privado”, pp. 127-142, in *El Mercosur después de Ouro Preto, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político* n.º 11, 1995.
- ORTIZ DE ZEVALLOS (Gonzalo), “Les Accords de Cartagena”, pp. 843-869, in *Du droit international au droit de l'intégration: Liber Amircorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos, 1987.
- OSSIO (Bernardino), “La dimensión cultural de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: especial referencia al Mercosur”, pp. 621-637, in *Integración eurolatinoamericana*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- PASTORI (Alejandro), “Marché commun du Sud - Mercosur”, *Revue Marché Commun*, 1993, pp. 769-775.
- PAUGAM (Serge), “L'Europe face à la pauvreté: trois modes de régulation”, *Problèmes économiques* n.º 2.627, 18 de agosto 1999, pp. 5-11.
- PEÑA (Félix), “El Laudo Arbitral sobre las salvaguardias textiles en Mercosur”, *RDM* n.º 3, junio de 2000, pp. 127-137.

- PEÑA (Félix), “Sobre o futuro do Mercosul”, *Política Externa*, vol. 8, n.º 3, diciembre de 1999-febrero de 2000, pp. 3-14.
- PEÑALVA (Susana), *The Status of Wage Earners and State Intervention, in the Globalization: Argentina and Mercosur*, UNESCO - Programme de gestion des transformations sociales (MOST), Document de débat n.º 21, 1998, 18 p.
- PERNICE (Ingolf), MAYER (Franz), “De la constitution composée de l’Europe”, *RTDE* 36 (4), octubre-diciembre de 2000, pp. 623-647.
- PEROTTI (Alejandro), “El Segundo Fallo Arbitral del Mercosur o el amargo despertar de nuestro Sistema de Solución de Controversias”, *RDM*, n.º 2, abril de 2000, pp. 121-144.
- PEROTTI (Alejandro), “Tercer Laudo del Mercosur: Una buena excusa para hablar de salvaguardias y del Derecho Regional”, *RDM* n.º 5, octubre de 2000, pp. 201-239.
- PESCATORE (Pierre), “L’application judiciaire des traités internationaux dans la Communauté européenne et dans ses Etats membres”, *Mélanges Teitgen*, p. 400.
- PESCATORE (Pierre), “Opinion 1/94 on ‘conclusion’ of the WTO agreement: is there an escape from a programmed disaster?”, *CML* n.º 36, 1999, pp. 387-405.
- PETERSMANN (Ernst-Ulrich), “Proposals for a new Constitution for the European Union: building-blocks for a Constitutional Theory and Constitutional Law of the EU”, *CML* 32, 1995, pp. 1123-1175.
- PHILIP (André), “Les Nations unies et les pays en voie de développement”, pp. 129-135, in *L’adaptation de l’ONU au monde d’aujourd’hui*, París, Pedone, 1965.
- PIERRE-CAPS (Stéphane), “Aspects juridiques des relations commerciales de la CEE avec les Etats d’Amérique latine”, *RTDE* n.º 23 (3), julio-setiembre de 1987, pp. 443.
- PIRIS (Jean-Claude), “L’Union européenne a-t-elle une constitution? Lui en faut-il une?” *RTDE* 35 (4), octubre-diciembre de 1999, pp. 599-635.
- PUISSOCHET (Jean-Pierre), “L’affirmation de la personnalité internationale des Communautés européennes”, *Mélanges Boulois*, París, Dalloz, 1991, pp. 437-450.

- QUERMONNE (Jean Louis), “Une fédération d’Etats nations: un objet politiquement identifiable?”, *L’Année européenne*, 1997, pp. 73-75.
- QUINTIN (M.), “Participation de l’Assemblée parlementaire européenne au déroulement de la procédure de négociation des accords commerciaux”, *RTDE* n.º 2, abril-junio de 1975, pp. 211-226.
- RAMA (Germán), “La démocratie en Uruguay: un essai d’interprétation”, *Problèmes d’Amérique latine* n.º 78, 1985, pp. 3-49.
- RAMOS (Dante Marcelo), “Protección jurídica para los particulares en el Mercosur”, *Contribuciones*, 1(61), Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA, enero-marzo de 1999, pp. 79-97.
- RANGEL (Vicente Marota), “Solução de controvérsias após Ouro Preto”, pp. 692-701, in *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*, San Pablo, LTr, 1996.
- RAPOPORT (Mario), “Mercosur: la construction historique d’un espace régional”, *Dossier Le Mercosur: dynamiques et incertitudes d’un processus d’intégration*, *Cahiers des Amériques latines*, n.º 27, París, IHEAL, 1998, pp. 89-99.
- RAUX (Jean), “L’avis de la Cour du 19 mars 1993 (Avis 2/91)”, *RMC et de l’UE*, n.º 374, enero de 1994, pp. 45-52.
- RAUX (Jean), “Les accords externes de la CEE (1.º janvier-31 décembre 1975)”, *RTDE* n.º 2, abril-junio de 1976, pp. 435-464.
- RAUX (Jean), “Les accords externes de la CEE - L’avis de la Cour de Justice des Communautés Européennes au titre de l’article 228§ 1, 2.º alinéa du Traité CEE”, *RTDE* n.º 3, julio-setiembre de 1976, pp. 482-495.
- RAUX (Jean), “Les accords externes de la CEE (1.º janvier-31 décembre 1976)”, *RTDE* n.º 3, julio-setiembre de 1977, pp. 435-464.
- RAUX (Jean), “Les accords externes de la CEE (1.º janvier-31 décembre 1977)”, *RTDE* n.º 3, julio-setiembre de 1978, pp. 431-468.
- RAUX (Jean), “Les accords externes de la CEE (1.º janvier-31 décembre 1978)”, *RTDE* n.º 4, octubre-diciembre de 1979, pp. 664-667.
- RAUX (Jean), “Les accords externes de la CEE - Originalité de Lomé II”, *RTDE* n.º 4, octubre-diciembre de 1980, pp. 694-716.
- RAUX (Jean), “Les accords externes de la CEE (1.º janvier 1980-1.º juillet 1981)”, *RTDE* n.º 4, octubre-diciembre de 1981, pp. 684-709.

- RAUX (Jean), “Relations extérieures”, *Juris-Classeur Europe*, Fasc. 2202, 11, 1990.
- RAUX (Jean), FLAESCH-MOUGIN (Catherine), “Les accords externes de la CEE (1.º janvier 1973 -31 décembre 1974)”, *RTDE* n.º 2, abril-junio de 1975, pp. 227-278.
- REGO BARROS NETO (Sebastião do), “Eixos da integração sul-americana”, *BILA* n.º 17, mayo-diciembre de 1995, pp. 5.
- REUTER (Paul), “Commentaire à la Première partie: Les principes”, pp. 3-36, in *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, París, Economica, 1992.
- REYES (Jorge), “Evaluación de los mecanismos de solución de controversias en el Mercosur”, *RDM* n.º 4, agosto de 2000, pp. 139-163.
- RICHILI (Paul), “Les problèmes juridiques posés par les nouvelles fonctions de l’agriculture”, pp. 27-33, in *L’Agriculture multifonctionnelle. Aspects juridiques*, París, L’Harmattan, 1999, p. 27.
- RICO FRONTAURA (Victor), “El derecho de la integración en la CAN”, pp. 73-78, in *Integración y supranacionalidad*, Lima, Secretaría General de la Comunidad andina, 2001.
- RIDEAU (Joël), “Les accords internationaux dans la jurisprudence de la Cour de Justice des CEs”, *RGDIP* abril-junio de 1990, n.º 2, pp. 289-418.
- RIVIÈRE MARTÍ (Juan Antonio), “La política de competencia en América Latina: una nueva área de interés para la Unión Europea”, *Competition Policy Newsletter*, v. 3, n.º 1, printemps 1997, pp. 2-5.
- RODRIGUEZ OLIVERA, “Mercosur en tant qu’instrument pour la création d’un droit communautaire”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, Journées de la Société de législation comparée, numéro spécial, volume 13, Année 1991, pp. 247-264.
- RODRIGUES (Roberto), REZENDE LOPES (Mauro de), “As negociações do Brasil e o Mercosul com a UE”, pp. 58-66, in *Política externa*, vol. 7, n.º 4, marzo-abril de 1999.
- ROJAS MIX (Miguel), “La cultura en las relaciones entre la UE y América Latina y la especificidad de Iberoamérica”, pp. 751-770, in *Integración Eurolatinoamericana*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- ROUQUIÉ (Alain), “Perspectivas inmediatas del dialogo UE-AL”, pp. 101-106, in *El dialogo Unión Europea - América Latina*, Bogota, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, setiembre de 1995.

- RUIZ FABRI (Hélène), “Le règlement des différends à l’OMC. La procédure et la jurisprudence”, *Les notes bleues de Bercy*, n.º 186, de 1.º à 15 de julio de 2000, p. 3.
- SALAMA (Pierre), “Du productif au financier et du financier au productif en Asie et en Amérique latine”, pp. 75-126, in *Développement*, Les rapports du Conseil d’analyse économique n.º 25, París, La documentation française, 2000.
- SALAZAR MANRIQUE (Roberto), “Bases jurídicas institucionales y doctrinales para la proyección internacional de la Comunidad andina”, pp. 138-155, in *Hacia una política exterior común de la Comunidad andina*, Secretaría General de la Comunidad andina, 2001.
- SALMON (Jean), Préface à Jacques NOEL, *Le principe de non-intervention: Théorie et pratique dans les relations inter-américaines*, ULB, 1981.
- SANAHUJA (José Antonio), “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales”, pp. 283-298, in *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Madrid, BOE-Universidad de Cáceres-Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, 2000.
- SANCHEZ BAJO (Claudia), *The European Union and Mercosur. A case of inter-regionalism*, le 12 février 1999, europa.eu.int/comm/external_relations/Mercosur/conference/eu_Mercosur_inter_regionalism.pdf.
- SANTANDER (Sebastian), “La légitimation de l’Union européenne par l’exportation de son modèle d’intégration et de gouvernance régionale. Le cas du Marché commun du sud”, *Etudes internationales* n.º 1, V. XXXII, marzo de 2001, p. 66.
- SANTISO (Javier), “L’Union européenne et les intégrations régionales en Amérique latine”, *L’Année européenne - Revue du Groupe des Belles Feuilles*, 1996, pp. 144-149.
- SAURON (Jean-Luc), “Rapport Introductif”, *Le COREPER dans tous ses Etats*, précit., pp. 15-22.
- SAXE-FERNÁNDEZ (John), “Los militares norteamericanos y América Latina”, pp. 72-105, in *América Latina y Canadá frente a la política exterior de los Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica*, 1975.
- SBERRO (Stephan), “L’intégration régionale en Amérique latine: le mythe de Sisyphe”, *Pouvoirs* n.º 98, setiembre de 2001.

- SCHMIDT (Ursula), “Investissements directs étrangers de l’UE en Amérique latine”, *Statistiques en bref*, Eurostat, octubre de 1999, p. 2.
- SCHMITTER (Philippe), *Nine reflections on Mercosur and its new democracies: based on the experience of the EU and its old democracies*, mimeo, Institut universitaire européen, 1997.
- SEITENFUS (Ricardo), “Acquis et dilemmes du Mercosur”, *Dossier Le Mercosur: dynamiques et incertitudes d’un processus d’intégration*, *Cahiers des Amériques latines*, n.º 27, París, IHEAL, 1998, pp. 101-113.
- SICSÚ (Abraham), KATZ (Frederico), “Nordeste e Mercosul”, pp. 289-299, in *O Mercosul no limiar do Século XXI*, San Pablo, Cortez, 2000.
- SILVA NETO (Orlando Celso da), “A aplicação do direito derivado do Mercosul pelo juiz nacional”, pp. 509-537, in *Solução e prevenção de litígios internacionais*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.
- SIMON (Denys), “La compétence de la Communauté pour conclure l’accord OMC: l’avis 1/94 de la Cour de justice”, *Revue Europe*, diciembre de 1994, pp. 1-3.
- SIMON (Denys), “L’arrêt Sarran: dualisme incompressible ou monisme inversé?”, *Europe*, marzo de 1999, pp. 4-6.
- SIMON (Denys), “Les fondements de l’autonomie du droit communautaire”, pp. 207-249, in *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, París, Pedone, 2000.
- SIMON (Denys), “Victoire à la Pyrrhus”, *Europe*, abril de 1999, p. 1.
- SMILLIE (Ian), “Opinion publique et aide au développement dans les années 90: messages ambigus”, pp. 25-57, in *L’Opinion publique et le développement international*, París, OCDE, 1996.
- SOARES (Guido), “A atividade normativa do Mercosul nos dois primeiros anos de vigência do TA”, *BILA* n.º 12, enero-marzo de 1994.
- SPOLTRE (Stefano), “Dollarisation, in Latin america and the Mercosur Crisis”, *The Federalist*, n.º 2, 2001, p. 138.
- STEIN (Torstein), “Seguridad jurídica en el orden jurídico de la República Federal de Alemania”, *Contribuciones*, 3 (55), pp. 7-31.
- STEVENS (Willy), “El proceso de San José”, *Política Exterior* n.º 61, XII, enero-febrero de 1998, pp. 141-157.

- TAQUELA (María Blanca Noodt), “Novedades en la designación de los árbitros en el acuerdo de arbitraje del Mercosur”, *RDM*, n.º 2, abril de 2000, pp. 145-148.
- TOKATLIAN (Juan Gabriel), “A política exterior da Argentina de Menem à De la Rúa: a diplomacia do ajuste”, *Política Externa*, set-nov 2000, v. 9, n.º 2, pp. 50-62.
- TURCOTTE (Sylvain), “La politique commerciale brésilienne, le Mercosur et le libre-échange”, *Études internationales* n.º 4, diciembre 2001, p. 714.
- STEIN (Torstein), “Seguridad jurídica en el orden jurídico de la República Federal de Alemania”, *Contribuciones*, 3(55), Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA, julio-setiembre de 1997, pp. 7-31.
- STEVENS (Willy), “Mercosur a Latin American Regional Integration of the Second Generation”, *Studia diplomatica*, n.º 14-1995.
- STRUBE (Jürgen), “Forum empresarial Mercosul - União Européia”, *Política externa*, vol. 8, n.º 1, junio de 1999, pp. 58-60.
- TALGORN (Christian), “Les accords externes de la CEE - Les mesures de sauvegarde dans le cadre des accords externes de la CEE”, *RTDE* n.º 4, octubre-diciembre de 1978, pp. 694-727.
- TAPIA VALDES (J. A.), “Les variables politiques des relations entre la CEE et l’Amérique Latine”, *Colloque La CE et l’Amérique Latine*, Bruselas, ULB, 1981.
- TIZZANO (A.), “La personnalité internationale de l’Union européenne”, *RMUE* 4/1998, pp. 11-40.
- TOLEDANO LAREDO, “Les relations entre l’Union européenne et le Mercosur”, *Revue du Marché Unique Européen*, 4/1995, pp. 17-30.
- UGONIS (Muriel), “La Communauté européenne et le Brésil”, *RMC* 1983, p. 66.
- VALLADÃO (Alfredo), “Le triangle atlantique. L’émergence de l’Amérique latine dans les relations Europe - États-Unis”, Série transatlantique, *Les notes de l’Institut français de relations internationales*, n.º 16, 1999.
- VALLS PEREIRA (Lia), “A integração dos países do Cone Sul: algumas reflexões”, *Boletim de diplomacia econômica*, n.º 7, p. 13.
- VENTURA (Deisy), “Avaliação da estrutura institucional do Mercosul”, pp. 101-104, in *Direito Comunitário do Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997.

- VENTURA (Deisy), “El futuro de la Unión Europea: un balance del Tratado de Niza y de los desafíos de la CIG 2004”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur* n.º 2, año 6, abril de 2002, pp. 99-132.
- VENTURA (Deisy), “First Arbitration Award, in Mercosur. A Community Law, in Evolution?”, *Leiden Journal of International Law* 13 (2000), pp. 447-458.
- VENTURA (Deisy), “Le Mercosur et la stratégie européenne pour l’Amérique latine”, *Cahiers des Amériques latines*, n.º 27, París, IHEAL, 1998, pp. 115-133.
- VENTURA (Deisy), “O Mercosul à la carte”, *Informativo Consulex* n.º 34, Brasilia, 21 de agosto de 1995, p. 982.
- VENTURA (Deisy), ALQUIÉ (Philippe), “O euro e as relações exteriores da união Européia” *RBPI*, année 41, n.º 1, 1998, pp. 39-55.
- VILLALPANDO (Santiago), “L’affaire Pinochet: l’apport du droit international de la décision de la Chambre des Lords”, *RGDIP*, abril-junio de 2000, n.º 2, pp. 393-427.
- VIRALLY (Michel), “Définition et classification des organisations internationales: approche juridique”, pp. 50-67, in *Le concept d’organisation internationale*, París, UNESCO, 1980.
- VIRALLY (Michel), “La notion de fonction dans la théorie de l’organisation internationale”, *Mélanges Charles Rousseau*, París, Pedone, 1974, pp. 277-300.
- VIRALLY (Michel), “Sur un pont aux ânes: les rapports entre droit international et droits internes”, in *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, París-Genebra, PUF-IHEI, 1990, pp. 103-117.
- WEHNER (Ulrich), “Nuevo dinamismo o Estancamiento: El futuro de las relaciones entre el Mercosur y la UE”, *Revista de Derecho del Mercosur* n.º 3, junio de 2001.
- WEIL (Prosper), “Vers une normativité relative en droit international?”, *RGDIP*, enero-marzo de 1982, n.º 1, pp. 8-9.

E. PRENSA ESCRITA

Bulletin de l’Union européenne

Bulletin Agence Europe

Clarín, Buenos Aires

Conjuntura Econômica, Río de Janeiro

Correio Braziliense, Brasilia

Diário de Notícias, Lisboa
El País, Madrid
El País, Montevideo
El Mercurio, Santiago
Folha de São Paulo, San Pablo
Gazeta Mercantil, San Pablo
Jornal do Brasil, Río de Janeiro
La Nación, Buenos Aires
Le Figaro, París
Le Monde, París
Libération, París
Le Monde diplomatique, París
Estado de São Paulo, San Pablo
Valor Económico, San Pablo
The Economist, Londres
Zero Hora, Porto Alegre

ANEXO 1

CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR

26 de marzo de 1991

Firma del Tratado de Asunción, creación del Mercosur

29 de abril de 1991

Visita de los Ministros de las Relaciones Exteriores de los países del Mercosur a la Comisión Europea

17 diciembre de 1991

Firma del Protocolo de Brasilia sobre la solución de controversias del Mercosur

2 de mayo de 1992

Reunión de los Ministros de las Relaciones Exteriores de CE y del Mercosur en Guimarães, Portugal

29 de mayo de 1992

Firma del acuerdo de cooperación interinstitucional entre la Comisión Europea y el Consejo Mercado Común, en Bruselas, que crea el Comité Consultivo Conjunto

3 de julio de 1992

1.^a Reunión del Comité Consultivo Conjunto en Río de Janeiro

11 de enero de 1993

2.^a Reunión del Comité Consultivo Conjunto en Bruselas

5 de junio de 1993

3.^a Reunión del Comité Consultivo Conjunto en Montevideo

24-25 de junio de 1994

Consejo Europeo de Corfú - Europa invita a la Comisión y al Consejo a examinar la cuestión del fortalecimiento de sus relaciones con el Mercosur

4-5 de agosto de 1994

Declaración de los presidentes de los países del Mercosur sobre la Unión Europea, que busca el fortalecimiento de las relaciones interregionales

19 de octubre de 1994

Comunicado de la Comisión “Para un fortalecimiento de la política de la UE en relación al Mercosur”, que propone la creación de una asociación interregional y el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio

9-19 de diciembre de 1994

Consejo Europeo de Essen - Europa aprueba la estrategia de conclusión de un acuerdo interregional con el Mercosur

17 de diciembre de 1994

Conferencia Diplomática de Ouro Preto - El Mercosur aprueba varios protocolos, principalmente el Protocolo de Ouro Preto, sobre la estructura institucional definitiva del Mercosur

22 de diciembre de 1994

Declaración conjunta solemne entre el Consejo de la UE y la Comisión, por un lado, y los Estados miembros del Mercosur, por otro, concluida en Bruselas, que confirma la voluntad de alcanzar una asociación interregional

15 de diciembre de 1995

Firma del Acuerdo de Madrid, el acuerdo-marco de cooperación interregional entre la CE y sus Estados miembros, por un lado, y el Mercosur y sus Estados miembros, por otro, destinado a preparar una asociación entre ambos bloques y que crea un *Consejo de Cooperación*, una *Comisión Mixta* y una *Subcomisión Comercial Mixta*.

mayo de 1997

2.^a Reunión de la Subcomisión Comercial Mixta, Bruselas

22 de julio de 1998

Adopción por la Comisión Europea de una Recomendación de Decisión al Consejo autorizando a la Comisión a negociar un acuerdo de asociación interregional con el Mercosur

15 de junio de 1999

Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados parte del Mercosur, concluido en Asunción, sobre las negociaciones de la asociación con la Unión Europea.

28-29 de junio de 1999

Cumbre de los Jefes de Estado de la Unión Europea, de América Latina y del Caribe, en Río de Janeiro, y firma del Comunicado Conjunto de Río de Janeiro, el 28 de junio de 1999, en el cual las partes deciden iniciar formalmente las negociaciones de la asociación en noviembre de 1999

24 de noviembre de 1999

1.^a Reunión del Consejo de Cooperación UE-Mercosur en Bruselas, que crea el *Comité birregional de negociaciones*

6-7 de abril de 2000

1.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Buenos Aires

13-16 de junio de 2000

2.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Bruselas

7-10 de noviembre de 2000

3.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Brasilia
19-22 de marzo de 2001

4.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Bruselas

2-6 de julio de 2001

5.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en
Montevideo

5 de julio de 2001.

Presentación de una *Oferta de negociación* de la Unión Europea al Mercosur

29-31 de octubre de 2001

6.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Bruselas

29 de octubre de 2001

Presentación de una *Oferta de negociación* del Mercosur a la Unión Europea

8-11 de abril de 2002

7.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Buenos
Aires

11-14 de noviembre de 2002

8.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Brasilia

17-21 de marzo de 2003

9.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Bruselas

23-27 de junio de 2003

10.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en
Asunción

2-5 de diciembre de 2003

11.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Brasilia

8-12 de marzo de 2003

12.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Buenos Aires

3-7 de mayo de 2004

13.^a Reunión del *Comité birregional de negociaciones* UE-Mercosur, en Bruselas

ANEXO 2

LISTA DE LOS TEXTOS FUNDAMENTALES DEL MERCOSUR Y SUS DIRECCIONES EN LA INTERNET

Tratado de Asunción

www.mercosur.org.uy (pt y es)

www.bresil.org/mercosud/traite_asuncion.htm (fr)

www.sice.oas.org/trade/mrcsr/mrcsrtoc.asp (en)

Protocolo de Ouro Preto

www.bresil.org/mercosud/protocolo_ouro_preto.htm (fr)

www.sice.oas.org/trade/mrcsr/ourop/index.asp (en)

Protocolo de Brasilia

www.mercosur.org.uy (pt y es)

Protocolo de Olivos

www.mercosur.org.uy (pt y es)

Acuerdo-marco de cooperación interregional entre CE y el Mercosur

www.mercosur.org.uy (pt y es)

europe.eu.int/comm/externalrelations/mercosur/backgrounddoc/fca96.htm (en)

europe.eu.int/eur-lex/fr/index.html %[\[search JO L 069 du 19/03/1996, p. 4\]](#) (fr)

ANEXO 3

CUADROS

- Cuadro 1. La estructura institucional del Mercosur en el período de transición
- Cuadro 2. El modelo institucional propuesto por cada Estado miembro
- Cuadro 3. El marco institucional *definitivo* del Mercosur según el POP
- Cuadro 4. El organigrama del Mercosur
- Cuadro 5. El proceso legislativo del Mercosur
- Cuadro 6. Las decisiones y directivas en el Mercosur y en la Comunidad Europea
- Cuadro 7. Los órganos auxiliares de las instituciones del Mercosur
- Cuadro 8. Los acuerdos internacionales del Mercosur
- Cuadro 9. Los acuerdos entre Comunidad Europea y los países de América Latina

CUADRO 1 LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR EN EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

<i>Institución</i>	<i>Definición</i>	<i>Competencias</i>	<i>Composición</i>	<i>Toma de decisión</i>	<i>Funcionamiento</i>
Consejo del Mercado Común (CMC)	Órgano superior del Mercosur (artículo 10).	La administración y la ejecución del TAs, acuerdos específicos y decisiones que serán adoptadas en el ámbito jurídico durante el período de transición (artículo 9). La conducción política y la toma de decisiones para garantizar la ejecución de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del mercado común (artículo 10).	Los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados miembros. Por lo menos una vez por año, con la presencia de los presidentes de los Estados parte (artículo 11). Otros ministros o autoridades de nivel ministerial podrán ser invitados a participar (artículo 12).	Consenso con la presencia de todos los Estados parte (artículo 16).	La presidencia del Consejo es ejercida por rotación de los Estados parte y por orden alfabético, por períodos de seis meses; los Ministerios de Relaciones Exteriores son encargados de coordinar las reuniones (artículo 12).
Grupo Mercado Común (GMC)	Es el órgano ejecutivo del mercado común (artículo 13)	Velar por la ejecución del Tratado; Tomar las medidas necesarias a la ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo. Proponer medidas concretas para la aplicación del programa de liberación (sic) comercial, para la coordinación de las políticas macroeconómicas y para la negociación de los acuerdos con terceros; Fijar programas de trabajo que permitan garantizar los avances en dimensión a la constitución de un mercado común (artículo 13).	Cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos para cada país, representando los siguientes organismos públicos: Ministerio de las Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía o equivalentes y Banco Central. Cuando considere útil, podrá convocar representantes de otros organismos de la administración pública y del sector privado (artículo 14).	Consenso con las partes (artículo 16).	Dorado de un derecho de iniciativa, coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, podrá constituir los subgrupos de trabajo que serán necesarios para la realización de sus funciones (artículo 13). Dispone de una secretaría administrativa (artículo 15, ver abajo).
Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)	—	Facilitar la progresión para la configuración del mercado común.	—	—	—
Secretaría Administrativa del (SAM)	—	Cuidar de los documentos y de la comunicación de las actividades del Grupo Mercado Común (artículo 15).	—	—	Ella tiene sede en Montevideo (artículo 15).

CUADRO 2 EL MODELO INSTITUCIONAL PROPUESTO POR CADA ESTADO MIEMBRO¹

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
El balance del funcionamiento de los órganos durante el período de transición	Hubo dificultades en la SAM. Existe una falta de homogeneidad y de coordinación dentro de los grupos de trabajo. Las instituciones no son adecuadas al actual estado del Mercosur.	Satisfactorio, ante la complejidad de tareas y de las dificultades, tales como la ausencia de una infraestructura administrativa y de comunicación suficientes.	El GMC garantizó una acción decisiva, pero la SAM tuvo dificultades.	La estructura se mostró adecuada para el período de transición, pero debe ser adaptada ante las nuevas necesidades del proceso de integración.
Naturaleza jurídica de la estructura institucional definitiva	Un órgano intergubernamental debe representar los intereses nacionales, mientras que un órgano independiente de los gobiernos debe representar el interés comunitario. Estos órganos no deben ser subordinados entre ellos, pues tendrán funciones distintas.	La naturaleza intergubernamental, así como los órganos ya existentes, deben permanecer. El Mercosur debe dotarse de una personalidad jurídica internacional.	La naturaleza intergubernamental debe subsistir para las funciones ejecutivas y decisivas, pero un órgano jurisdiccional debe ser incorporado a la estructura definitiva.	Los principios de gradualismo y de flexibilidad deben subsistir. Una personalidad jurídica internacional debe ser atribuida al Mercosur.
Nuevos órganos	El CMC y el GMC se funden bajo la forma de un Consejo, después de la creación de un nuevo Grupo independiente. Los grupos de trabajo actuales ceden su lugar a comisiones técnicas. Las funciones de la SAM son ampliadas. Un Parlamento del Mercosur y un Foro Consultivo Económico y Social son creados.	Nuevos grupos de trabajo son creados, en nuevas áreas. Los grupos de trabajo actuales se tornan comisiones de gestión temática, de carácter intergubernamental.	Los grupos de trabajo son sustituidos por Direcciones Generales. Un órgano garantiza las funciones de un Tribunal de Justicia.	Las competencias de la SAM son ampliadas. Un tribunal independiente o una Corte de Justicia es creada.

(cont.)

1. Traducción y sistematización de los documentos presentados por las delegaciones nacionales.
Fuente: Deisy Ventura, *A Ordem Jurídica do Mercosul*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996, pp. 49-50

CUADRO 2 (continuación)

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
El derecho derivado	El derecho comunitario prima sobre el derecho interno, teniendo aplicabilidad inmediata, si fuera el caso. Las normas son jerarquizadas bajo la forma de un sistema.	Las decisiones de los órganos son incorporadas a los ordenamientos internos según los respectivos derechos nacionales. La incorporación es notificada a la SAM y la regla sólo entrará en vigor después de la ratificación por los cuatro Estados miembros.	Las normas tienen aplicabilidad inmediata, especialmente las resoluciones del Grupo.	Las normas tienen carácter obligatorio, a través de la aplicación inmediata y de la primacía del derecho comunitario sobre los ordenamientos nacionales.
Sistema de toma de decisiones	De acuerdo con la materia, el consenso, la mayoría calificada o la mayoría simple.	Consenso.	Consenso, con la presencia de todos los Estados miembros.	Consenso, con la presencia de todos los Estados miembros.
Sistema de solución de litigios	El PB subsiste, pero una Corte arbitral es encargada de interpretar el derecho comunitario, a pedido de las instituciones, de los Estados miembros o de las jurisdicciones nacionales.	El PB subsiste íntegramente.	PB es sustituido por un Tribunal de Justicia que garantiza la interpretación uniforme de las normas comunitarias.	Un Tribunal independiente o una Corte de Justicia, a la cual tienen acceso los Estados y los particulares, garantiza la uniformidad de la interpretación del Tratado y el control de la legalidad.

CUADRO 3. EL MARCO INSTITUCIONAL DEFINITIVO DEL MERCOSUR SEGÚN EL POP

<i>Insti- tución</i>	<i>Definición</i>	<i>Competencias</i>	<i>Composición</i>	<i>Toma de decisión</i>	<i>Funcionamiento</i>
Consejo del Mercado Común (CMC)	<p>Dorado de poder de decisión (artículo 2), es “el órgano superior” del Mercosur que conduce la política general del proceso de integración, así como la toma de decisiones para garantizar la ejecución de los objetivos definidos por el Tratado de Asunción para el establecimiento progresivo de un mercado común (artículo 3).</p>	<p>Velar por la aplicación de las disposiciones del TAs así como por los otros acuerdos concluidos en virtud de éste; Formular políticas y ejecutar actos con vistas al establecimiento de un mercado común; Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur; Negociar y concluir acuerdos con terceros Estados, grupos de países y organizaciones internacionales, inclusive la posibilidad de delegación del GMC; Pronunciarse sobre las propuestas del GMC; Crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos resultantes de éstas; Crear, modificar o suprimir órganos de la estructura del Mercosur. Interpretar el contenido, así como el campo de aplicación de las decisiones; Nombrar el director de la SAM; Tomar decisiones en materia financiera y presupuestaria; Homologar la reglamentación interna del GMC (artículo 8).</p>	<p>Los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los Estados miembros (artículo 4) con la participación, como mínimo una vez por semestre, de los jefes de Estado (artículo 6). La invitación a otros ministros o autoridades equivalentes es admisible (artículo 7).</p>	<p>Consenso con la presencia de todos los Estados miembros (artículo 37) para la toma de decisiones (artículo 9).</p>	<p>La presidencia del Consejo, ampliada a la totalidad de los órganos, es ejercida alternadamente por cada Estado miembro durante un período de seis meses según el orden alfabético (artículo 5). Los Ministerios de Relaciones Exteriores son los encargados de coordinar las reuniones (artículo 7).</p>

CUADRO 3. (continuación)

<i>Institución</i>	<i>Definición</i>	<i>Competencias</i>	<i>Composición</i>	<i>Toma de decisión</i>	<i>Funcionamiento</i>
Grupo del Mercado Común (GMC)	<p>Dotado de poder de decisión (artículo 2), el GMC es el órgano ejecutivo (artículo 10).</p>	<p>Velar por la aplicación de las disposiciones del TAs, así como por los otros acuerdos firmados en virtud de éste;</p> <p>Proponer proyectos de decisión al CMC;</p> <p>Tomar las medidas necesarias para la ejecución de las decisiones adoptadas por el CMC;</p> <p>Formular los programas de trabajo para la creación del mercado común;</p> <p>Crear, modificar o suprimir órganos, tales como los subgrupos de trabajo y reuniones especializadas;</p> <p>Pronunciarse sobre las propuestas o recomendaciones que le sean sometidas por los otros órganos;</p> <p>Entablar negociaciones, por delegación del Consejo, relativas a los acuerdos con terceros Estados, grupos de países y organizaciones internacionales;</p> <p>Aprobar el presupuesto y las cuentas anuales de la SAM;</p> <p>Tomar decisiones en materia financiera y presupuestaria, según orientación del CMC;</p> <p>Someter al CMC su reglamentación interna;</p> <p>Organizar las reuniones del CMC y elaborar informes, así como estudios que le sean solicitados;</p> <p>Elegir el director y supervisar las actividades de la SAM;</p> <p>Homologar las normativas internas de la CCM y del FCES (artículo 14).</p>	<p>Cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país nombrados por sus respectivos gobiernos, entre los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Economía o equivalente y de los bancos centrales (artículo 11). La convocatoria de los representantes de los otros órganos de la administración pública o del sistema institucional del Mercosur es admida (artículo 12).</p>	<p>Consenso con la presencia de todos los Estados miembros (artículo 37) para dictar sus resoluciones (artículo 15).</p>	<p>Los Ministerios de Relaciones Exteriores son los encargados de coordinar las reuniones (artículo 11).</p>

CUADRO 3. (continuación)

<i>Insti- tución</i>	<i>Definición</i>	<i>Competencias</i>	<i>Composición</i>	<i>Toma de decisión</i>	<i>Funcionamiento</i>
Comisión de Comercio del CCM	<p>Dotada de poder de decisión (artículo 2), la CCM es la guardiana de la política comercial, principalmente para la aplicación de la unión aduanera. También debe supervisar y revisar la política comercial intra-Mercosur, o con el exterior (artículo 16).</p>	<p>Velar por la aplicación de los instrumentos de la política comercial intra-Mercosur y con terceros Estados, organizaciones internacionales y acuerdos de libre comercio; Formular pareceres sobre demandas de los Estados miembros en lo que se refiere al arancel externo común (AEC) y otros instrumentos de la política comercial común, así como supervisar su aplicación por los Estados miembros; Realizar estudios y formular propuestas al GMC sobre la evolución de los instrumentos de la política comercial común y de la unión aduanera; Tomar decisiones sobre la gestión y la aplicación de la AEC y de los instrumentos de política comercial común; Informar al GMC sobre la evolución y aplicación de los instrumentos de política externa común, la práctica de las demandas propuestas por los Estados miembros y las decisiones que ellas generaron; Formular propuestas al GMC sobre la adopción de nuevas reglas o sobre la modificación de las reglas en vigor en lo que se refiere al comercio y la aduana, como también sobre la revisión de la AEC en aspectos específicos incluyendo las nuevas actividades de producción; Crear comités técnicos, dirigir y supervisar sus actividades; Adoptar su propia normativa interna y someterla a la homologación por el GMC; Recibir las reclamaciones hechas por las secciones nacionales de la CCM; Ser responsable por las quejas hechas por particulares en su área de competencia, fundadas en los artículos 1 a 25 del Protocolo de Brasilia (arts. 19 y 21).</p>	<p>Cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país nombrados por sus respectivos gobiernos (artículo 17).</p>	<p>Consenso con la presencia de todos los Estados miembros (artículo 37) para fijar directivas (artículo 20).</p>	<p>Los Ministerios de las Relaciones Exteriores son los encargados de coordinar las reuniones (artículo 17).</p>

CUADRO 3. (continuación)

<i>Institución</i>	<i>Definición</i>	<i>Competencias</i>	<i>Composición</i>	<i>Toma de decisión</i>	<i>Funcionamiento</i>
Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)	Desprovista de poder decisorio, la CPC es el órgano de representación de los Parlamentos de los Estados miembros (artículo 22).	Acelerar los procedimientos internos a los Estados miembros con vistas a la vigencia inmediata de las reglas derivadas de las instituciones del Mercosur; Coadyuvar a la armonización de los ordenamientos nacionales a lo largo del proceso de integración. (artículo 25)	Miembros nombrados por sus respectivos Parlamentos según el proceso nacional de indicación (artículo 24), manteniendo la proporción de un representante por Estado miembro (artículo 23).	Consenso con la presencia de todos los Estados miembros para hacer recomendaciones al GMC (artículo 26).	La sección nacional del país que preside las instituciones es encargada de organizar las reuniones.
Foro Consultivo Económico y Social (FCES)	Desprovisto de poder decisorio, el FCES es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales (artículo 28).	Ejercer un papel consultivo (artículo 29).	Proporción de un representante por Estado miembro (artículo 28).	Consenso con la presencia de todos los Estados miembros para hacer recomendaciones al GMC (artículo 29).	La sección nacional del país que preside las instituciones es encargada de organizar las reuniones.

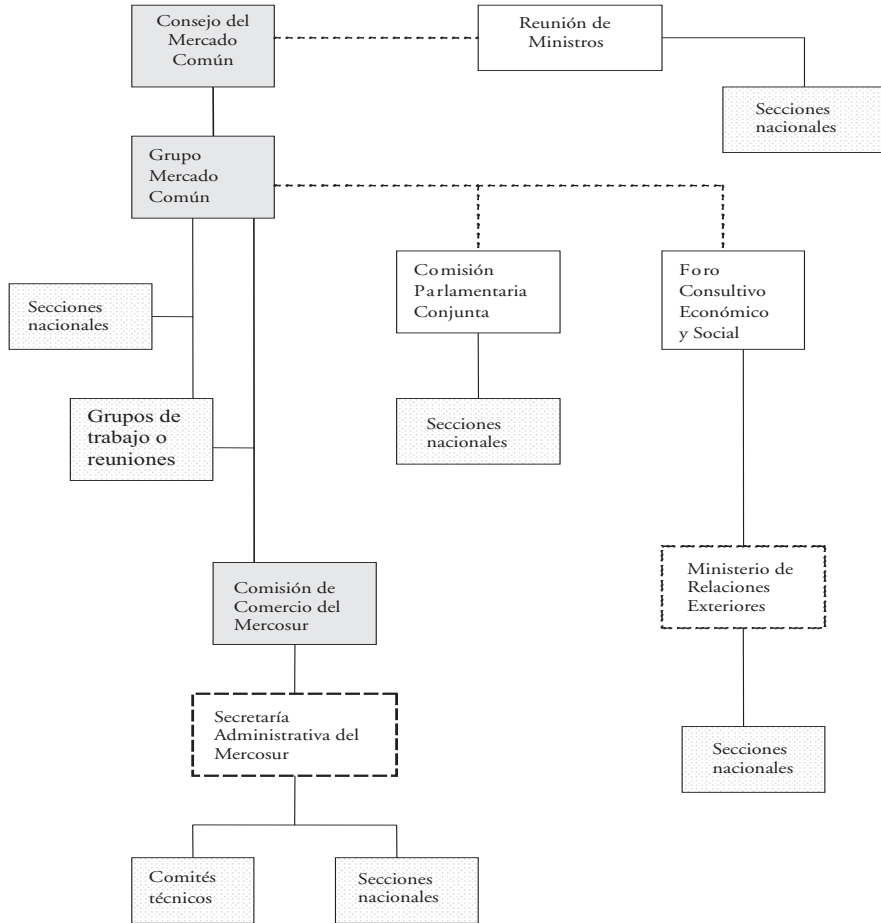
CUADRO 3. (continuación)

<i>Insti- tución</i>	<i>Definición</i>	<i>Competencias</i>	<i>Composición</i>	<i>Toma de decisión</i>	<i>Funcionamiento</i>
Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)	Desprovista de poder decisorio, la SAM es el órgano encargado de la documentación y de un soporte burocrático al conjunto de las instituciones (artículo 31).	<p>Conservar los archivos oficiales del Mercosur; Publicar y difundir las decisiones adoptadas; Responder, en coordinación con los Estados miembros, por las traducciones auténticas en lengua española y portuguesa de todos los documentos relativos a las instituciones del Mercosur; Editar el boletín oficial del Mercosur; Organizar las reuniones del CMC, del GMC, y de la CCM y, en la medida del posible, organizar las reuniones de las otras instituciones, desde que estas últimas ocurran en Montevideo. Fuera de su sede, suministrar ayuda al Estado encargado de la organización de la reunión; Informar regularmente los Estados miembros sobre las medidas adoptadas en cada país en relación con la incorporación de las reglas de derecho derivado en las órdenes jurídicas nacionales; Conservar las listas nacionales de árbitros y técnicos vinculados al Protocolo de Brasilia; Responder por otras funciones que le sean exigidas por el CMC, el GMC o la CCM; Elaborar su proyecto de presupuesto; Ejecutar el presupuesto, una vez aprobado por el GMC, prestandole anualmente cuentas y elaborando informes de sus actividades. (artículo 32)</p>	<p>La SAM es gestionada por un director que debe ser de natural un país del Mercosur, electo por el GMC después de consulta a los Estados miembros y designado por el CMC con un mandato de dos años, sin reelección (artículo 32).</p>	-	<p>Su sede es en Montevideo (artículo 31) y su presupuesto es financiado, en partes iguales, por los Estados miembros (artículo 45).</p>







CUADRO 3. (continuación)

<i>Institución</i>	<i>Definición</i>	<i>Competencias</i>	<i>Composición</i>	<i>Toma de decisión</i>	<i>Funcionamiento</i>
Reunión de Ministros o Reuniones Especializadas	Organizadas por el CMC (artículo 8, VI) o creadas por el GMC (artículo 14, V).	Someter proyectos de acuerdos al CMC o propuestas de recomendaciones al GMC (idem).	Las autoridades ministeriales del área de competencia en cuestión.	Consenso con la presencia de todos los Estados miembros	La sección nacional del país que preside las instituciones es encargada de organizar las sesiones. Cada Reunión tiene un reglamento interno propio.







CUADRO 4. EL ORGANIGRAMA DEL MERCOSUR



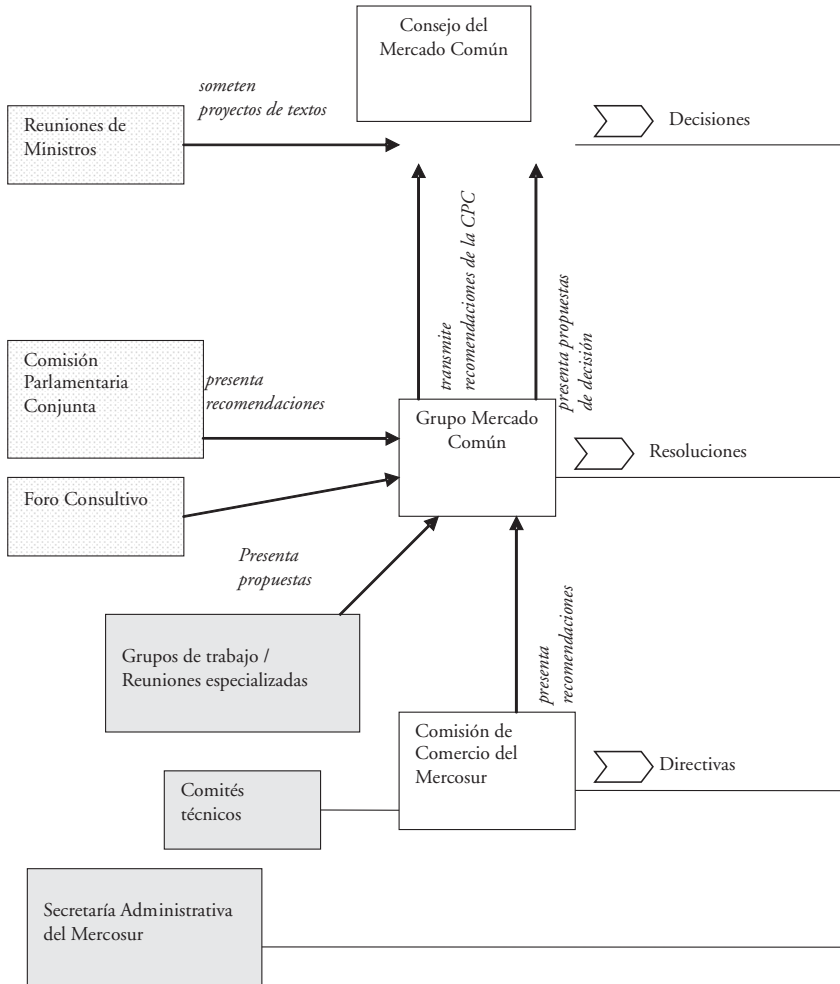
Referencia:

 Órganos con poder de decisión	 Relaciones de subordinación
 Órganos consultivos	 Relaciones de cooperación
 Reparticiones internas	 Soporte Administrativo

Referencia:

 Órganos con poder de decisión	 Relaciones de subordinación
 Órganos consultivos	 Relaciones de cooperación
 Reparticiones internas	 Soporte Administrativo

CUADRO 5. EL PROCESO LEGISLATIVO DEL MERCOSUR



Luego de haber sido informado por los Estados miembros sobre la incorporación de una regla a los ordenamientos jurídicos nacionales, debe comunicar el hecho a cada Estado, y la entrada en vigencia de la norma tiene lugar 30 días después de dicho comunicado.

Órganos dotados de poder de decisión
Órganos consultivos
Órganos auxiliares

CUADRO 6. LAS DECISIONES Y DIRECTIVAS EN EL MERCOSUR Y EN LA CE

	<i>Decisiones</i>		<i>Directivas</i>	
Autor Definición/ objeto	Mercosur CMC	CE Consejo y Comisión	Mercosur CCM	CE Consejo y Comisión
Destinatario	Acto normativo general relativo a todos los aspectos para la constitución de un mercado común.	En sentido estricto, medida de ejecución administrativa, destinada a aplicar en casos particulares una competencia comunitaria. ²	Acto normativo general relativo a la política comercial y a al arancel externo común.	Instrumento de armonización de las legislaciones y reglamentos nacionales.
Producción de efectos	El conjunto de los Estados miembros.	Estados miembros, empresas e individuos.	El conjunto de los Estados miembros.	Uno, varios o todos los Estados miembros.
	Para la incorporación a los ordenamientos nacionales; según el medio de incorporación; puede ser invocada ante las jurisdicciones nacionales.	Efecto directo en relación con los destinatarios, desde su notificación.	Para la incorporación a los ordenamientos nacionales; depende del medio de incorporación; puede ser invocada ante las jurisdicciones nacionales.	Obligación de resultado para el destinatario, alcanzada a través de su transposición por un acto nacional. Excepcionalmente, puede producir un efecto directo.

2. En un sentido más amplio, el término *decisión* puede tener como objeto actos no previstos en el artículo 189 CE (Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, o. cit., § 224).

CUADRO 7. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

1. Consejo del Mercado Común

1.1. Reuniones de ministros	1.1.1 Agricultura (RMA) (Decisión N° 11/92)	
	1.1.2 Economía y Presidentes de Bancos Centrales (RMEPBC) (Decisión N° 6/91)	1.1.2.1 Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM)
	1.1.3 Industria (RMIND) (Decisión CMC n.° 7/97 “Creación de la Reunión de Ministros de Industrias”)	
	1.1.4 Medio Ambiente (RMMA) (Dec. n.° 19/03)	
	1.1.5 Minas y Energía (RMME) (Decisión n.° 60/00)	
	1.1.6 Relaciones Exteriores (RMRE)	
	1.1.7 Salud (RMS) (Decisión N° 3/95 CMC)	1.1.7.1 Coordinadores Nacionales de la Reunión de Ministros de Salud (CRMS) (Resolución n.° 3/95 GMC) 1.1.7.1.1 Comisión Coordinadora Subregional para la Prevención y Control de Hantavirus (PCH) (Res. n.° 3/95 GMC / acta n.° 2/97 RMS) 1.1.7.1.2 Comisión Intergubernamental de Gestión de Riesgo y Reducción de la Vulnerabilidad en el Mercosur (GRRV) 1.1.7.1.3 Comisión Intergubernamental de Salud y Desarrollo para el Mercosur (SDM) 1.1.7.1.4 Grupo Ad-Hoc de Banco de Datos de Precios de Medicamentos y Otros (BDPM) (Mercosur / RMS / Acuerdo n.° 2/00) 1.1.7.1.5 Grupo Ad-Hoc Políticas de Medicamentos para la Región (GAHPM) (Mercosur / MRS / Acuerdo n.° 1/00 RMS) 1.1.7.1.6 Grupo de Trabajo Cuentas Nacionales de Salud (GTCNS) (Mercosur / RMS / Acuerdo n.° 3/00) 1.1.7.1.7 Grupo de Trabajo sobre Control del Tabaco (GTCT) 1.1.7.1.7 Núcleo de Articulación n.° 1 Sistema de Información y Comunicación en Salud (NASICS) (Resolución n.° 3/95 GMC) 1.1.7.1.7.1 Comisión de Preparación para Emergencias y Desastres (CPED) (Resolución n.° 3/95 GMC)
	1.1.8 Trabajo (RMT) (Decisión n.° 16/91. Dec. n.° 12/03)	
	1.1.9 Turismo (RMTUR)	
	1.1.10 Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) (Decisión n.° 61/00)	1.1.10.1 Comisión de Trabajo I 1.1.10.2 Comisión de Trabajo II 1.1.10.3 Comisión de Trabajo III
	1.1.11 Cultura (RMC) (Decisión n.° 2/95 CMC)	1.1.11.1 Comité Coordinador General del Mercosur Cultural (CCC) (Acta 02/01 – nov. 2001) 1.1.11.2 Reunión de Directores de Archivos Nacionales (RDAN)

CUADRO 7. (continuación)

	<p>1.1.12 Educación (RME) (Decisión n.º 7/91)</p>	<p>1.1.12.1 Comité Coordinador Regional (CCR) (Decisión 7/92)</p> <p>1.1.12.1.1 Comisión de Reconocimiento de Estudios (CRE)</p> <p>1.1.12.1.2 Comisión Regional Coordinadores de Área Educación Básica (CRCEB)</p> <p>1.1.12.1.3 Comisión Regional Coordinadores de Área Educación Superior (CRCES)</p> <p>1.1.12.1.4 Comisión Regional Coordinadores de Área Educación Tecnológica (CRCET)</p> <p>1.1.12.1.5 Comisión Técnica Regional de Reconocimiento de Estudios de Nivel Fundamental y Medio no Técnico (CTRRENFMENT) (Decisión 4/94 del CMC)</p> <p>1.1.12.1.6 Grupo Ad-Hoc Acreditación de Profesores de Idioma (GAHAPI)</p> <p>1.1.12.1.7 Grupo de Capacitación de Pares Evaluadores (GCPE) (Decisión 15/01)</p> <p>1.1.12.1.8 Grupo de Sistema de Información y Comunicación (GSIC)</p> <p>1.1.12.1.9 Grupo de Trabajo Educación Especial (GTEE)</p> <p>1.1.12.1.10 Grupo Gestor del Proyecto “Educar en la Diversidad” (GGED)</p> <p>1.1.12.1.11 Mesa de Cooperación</p> <p>1.1.12.1.12 Reunión de Especialistas en Indicadores Educativos (REIE) (Información de la Presidencia Pro Tempore)</p> <p>1.1.12.1.13 Reunión de las Agencias Nacionales de Acreditación (RANA)</p>
	<p>1.1.13 Interior (RMI) (Decisión n.º 7/96 CMC.)</p>	<p>1.1.13.1 Comisión Técnica de Ministros del Interior (CTMI)</p> <p>1.1.13.1.1 Comisión Especial Acuerdo Marco (Acta N° 2/03 del CTRMI)</p> <p>1.1.13.1.2 Foro Especializado de intercambio de información sobre Terrorismo y Crimen Organizado (FITCO) (Mercosur/RMI /Acuerdo n.º 9/99)</p> <p>1.1.13.1.3 Foro Especializado Migratorio (FEM)</p> <p>1.1.13.1.4 Grupo de Trabajo encargado del Proyecto de una Red de Intercambio de Informática de Seguridad (GRIIS) (Acuerdo n.º 1/98 de la RMI)</p> <p>1.1.13.1.5 Grupo de Trabajo Permanente Terrorismo (GTPT) (Acuerdo n.º 12/01. III Reunión Ext.de Ministros del Interior del Mercosur)</p> <p>1.1.13.1.6 Grupo para la Elaboración del Plan Regional de Seguridad Ciudadana (GPRSC) (Acuerdo n.º 1/97 de la RMI)</p> <p>1.1.13.1.7 Organismos Especializados en Lucha contra el Terrorismo y Crimen Organizado (OELTCO)</p> <p>1.1.13.1.8 Sistema de Intercambio de Información de Seguridad (SIS)</p> <p>1.1.13.1.9 Subcomisión de Seguimiento y Control (SCSC) (Acuerdo N° 1/99)</p> <p>1.1.13.1.9.1 Grupo de Trabajo Especializado Aduanero (GTEAD) (Ac. n.º 1/99)</p> <p>1.1.13.1.9.2 Grupo de Trabajo Especializado Ambiental (GTEAM) (Ac. n.º 1/99)</p>

CUADRO 7. (continuación)

		<p>1.1.13.1.9.3 Grupo de Trabajo Especializado “Capacitación” (GTEC) (CMC / Dec. N° 20/00)</p> <p>1.1.13.1.9.4 Grupo de Trabajo Especializado Delictual (GTED) (Acuerdo n.° 1/99)</p> <p>1.1.13.1.9.5 Grupo de Trabajo Especializado Informática y Comunicaciones (GTEIC) (Acuerdo N° 1/99)</p> <p>1.1.13.1.9.6 Grupo de Trabajo Especializado Migratorio (GTEM) (Ac. n.° 1/99)</p> <p>1.1.13.1.9.7 Grupo de Trabajo Especializado Terrorismo (GTET)</p> <p>1.1.13.1.10 Subcomisión de Seguimiento y Control del Área Ambiental (SCAA) (Acta XI del SGT N° 6 “Medio Ambiente”)</p> <p>1.1.13.1.11 Subcomisión de Seguimiento y Control de los Planes de Seguridad y Acuerdos Contribuyentes (SCPSC) (Acuerdos n.° 12 y 13/98 de la RMI)</p>
	1.1.14 Justicia (RMJ) (Decisión 8/91)	1.1.14.1 Comisión Técnica de la Reunión de Ministros de Justicia (CTRMJ) (Res. n.° 14/92)
1.2 Comisión de representantes permanentes del Mercosur (CRPM) (Dec. n.° 11/03)	1.2.1 Unidad Presidencia	<p>1.2.1.1 Jefe de Gabinete</p> <p>1.2.1.2 Secretaría</p>
1.3 Foro de consulta y concertación política (FCCP) (Decisión CMC n.° 18/98 Dec.CMC n.° 2/02)	1.3.1 Grupos Ad Hoc	1.3.1.1 Registro Común de Vehículos Automotores(GAHRCV) (Acta de la primera reunión de GAHRCV)
	1.3.2 Grupos de Trabajo	<p>1.3.2.1 Armas de Fuego y Municiones (GAFM) (FCCP – XVIII Reunión)</p> <p>1.3.2.2 Asuntos Consulares y Jurídicos (GACJ) (CMC / Decisión n.° 34/00)</p> <p>1.3.2.3 Circulación Vial de Transporte No Comercial (GCVTNC) (Dec. n.° 33/00)</p> <p>1.3.2.4 Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (Dec. n.° 40/04)</p>
1.4 GRUPO AD HOC ALTO NIVEL ACUÍFERO GUARANÍ (GAHAG) (Dec. n.° 25/04)		
1.5 GRUPO ALTO NIVEL PARA EXAMINAR LA CONSISTENCIA Y DISPERSIÓN DE LA ACTUAL ESTRUCTURA DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN (GANAEC) (Dec. n.° 05/01 y 16/01)		
1.6 PROGRAMA DE LOS FOROS DE COMPETITIVIDAD DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DEL Mercosur (PFCCP) (Dec. 23/02)		
1.7 Grupo Alto Nivel Convergencia Estructural en el Mercosur y financiamiento del proceso de Integración (GAN – Dec CMC n.° 19/04)-		

CUADRO 7. (continuación)

2. Grupo Mercado Común (GMC)

2.1 Subgrupos de Trabajo (SGT)	2.1.1 SGT n.º 1 Comunicaciones	2.1.1.1 Comisión Temática 2.1.1.2 Asuntos Postales (CTAP) (Resolución n.º 20/95 GMC “Estructura del Grupo de Mercado Común”)	2.1.1.3 Radiocomunicaciones (CTR) 2.1.1.4 Radiodifusión (CTRD) 2.1.1.5 Servicios Públicos de Telecomunicaciones (CTSP)
	2.1.2 SGT n.º 2 Aspectos Institucionales (Dec.Nº 59/00)		
	2.1.3 SGT n.º 3 Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad (Dec. 9/95, 38/95, 33/96, 22/97, 20/95 y 77/98 dec. 59/00)	2.1.3.1 Comisión (Res. n.º 20/95 GMC “Estructura Grupo Mercado Común”. Res. N° 38/95 GMC “pautas negociables”)	2.1.3.1.1 Alimentos (CAL) 2.1.3.1.2 Evaluación de la Conformidad (CEC) 2.1.3.1.3 Industria Automotriz (CIA) 2.1.3.1.4 Metrología (CM) 2.1.3.1.5 Seguridad para Productos Eléctricos (CSPE)
		2.1.3.2 Grupo de Trabajo	2.1.3.2.1 Gas Natural Comprimido (GTGNC) 2.1.3.2.2 Juguetes (GTJ)
	2.1.4 SGT n.º 4 Asuntos Financieros (Res. n.º 20/95 GMC “Estructura del Grupo de Mercado Común”. Dec. n.º 9/95. Res n.º 38/95)	2.1.4.1 Comisión	2.1.4.1.1 Sistemas Financieros (CSF) 2.1.4.1.1.1 Subcomisión Presentación de Estados Contables (SCPEC) 2.1.4.1.2 Mercados de Capitales (MC) 2.1.4.1.3 Seguros y Reaseguros (CSR) 2.1.4.1.3.1 Subcomisión Margen de Solvencia (SCMS) 2.1.4.1.3.2 Subcomisión de Reaseguros 2.1.4.1.4 Lavado de Dinero (CLD)
	2.1.5 SGT n.º 5 Transporte (Res. n.º 20/95 GMC. Dec. N° 9/95. Res. n.º 38/95)	2.1.5.1 Reunión de Especialistas en Transporte Marítimo (SGT n.º 5 – Reunión XX – Marzo del 2001)	
	2.1.6 SGT n.º 6 Medio Ambiente (Dec.n.º19/03)		
	2.1.7 SGT n.º 7 Industria (Res. n.º 20/95. Dec. n.º 9/95. Res. n.º 38/95)	2.1.7.1 Comisión	2.1.7.1.1 Calidad e Innovación (CCI) 2.1.7.1.2 Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y Artesanías (CMPMEA)
		2.1.7.2 Foros de Competitividad (FC) (ICMC. Dec. n.º 3/91 del CMC)	
		2.1.7.3 Foro de Competitividad - Madera y Muebles (FCMM))	

CUADRO 7. (continuación)

		2.1.7.4 Grupo de Especialistas en Artesanías (GEA)	
		2.1.7.5 Reunión de Especialistas en Materia de Derecho de Autor (REMDA)	
2.1.8 SGT n.º 8 Agricultura (Res. n.º 20/95. Dec. n.º 9/95. Res. n.º 38/95)	2.1.8.1 Reunión de Coordinadores (RC)	2.1.8.1.1 Comisión de Sanidad Animal (CSA) 2.1.8.1.2 Comisión de Sanidad Vegetal (CSV) 2.1.8.1.3. Grupo de Trabajo Permanente de Cuarentena Vegetal (GTPCV) 2.1.8.1.4 Grupo de Trabajo Permanente de Certificación de Materiales de Propagación y Multiplicación Vegetal (GTPCMPMV) 2.1.8.1.5 Comisión de Semillas (CS) 2.1.8.1.6 Comisión Ad-Hoc Vitivinícola (CAHV) 2.1.8.1.7. Grupo Ad-Hoc Coordinación Sanitaria y Fitosanitaria (GAHCSF)	
2.1.9 SGT n.º 9 Minería y Energía (Dec. n.º 59/00)	2.1.9.1 Comisión Temática de Ener- gía (CTE)	2.1.9.1.1 Subcomisión de Programas Energéticos (SCPE) 2.1.9.1.2 Subcomisión de Precios, Tarifas y Tratamiento Tributario (SCPTTT)	
	2.1.9.2 Comisión Temática de Mine- ría (CTM)	2.1.9.2.1 Subcomisión de Geología y Recursos Minerales (SCGRM)	
2.1.10 SGT n.º 10 Asuntos Laborales, Empleo y Seguri- dad Social (Res. n.º 20/95. Res. n.º 115/96. Res. n.º 153)	2.1.10.1 Comisión Temática I – Relaciones Laborales (CTRL)		
	2.1.10.2 Comisión Temática II - Em- pleo, Migraciones, Calificación y For- mación Profesional (CTEMCFP)	2.1.10.2.1 Comisión Ad-Hoc Migraciones (CAHM)	
		2.1.10.2.2 Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur (OMT)	
2.1.10.3 Comisión Temática III - Salud y Seguridad en el Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad Social (CTST)			
2.1.11 SGT n.º 11 Salud (Res. n.º 151/96. Res. n.º 20/95)	2.1.11.1 Comisión de Prestación de Servicios de Salud (CPSS)	2.1.11.1.1 Subcomisión Prestación de Servicios de Salud (SCPSS)	
		2.1.11.1.2 Subcomisión Ejercicio Profesional (SCEP)	
		2.1.11.1.3 Subcomisión Tecnología en Salud (SCTS)	
	2.1.11.2 Comisión de Productos para la Salud (CPS)	2.1.11.2.1 Grupo Ad hoc de Cosméticos (GAHCOS)	
		2.1.11.2.2 Grupo Ad Hoc de Productos Domisanitarios (GAHPD)	
		2.1.11.2.3 Grupo Ad Hoc de Productos Médicos (GAHPRM)	

CUADRO 7. (continuación)

		2.1.11.2.4 Grupo Ad Hoc de Sangre y Hemoderivados (GAHSH)
		2.1.11.2.4.1 Grupo Hemoderivados (GH)
		2.1.11.2.4.2 Grupo Sangre (GSN)
		2.1.11.2.5 Grupo Ad Hoc de Psicotropicos y Estupefacientes (GAHPE)
		2.1.11.2.6 Grupo Ad Hoc de Reactivos para Diagnostico “IN VITRO” (GAHRDV)
	2.1.11.3 Comisión de Vigilancia Epidemiológica y Control Sanitario de Puertos, Aeropuertos y Pasos de Frontera (CVECSEF)	2.1.11.3.1 Subcomisión Vigilancia Epidemiológica (SCVE) 2.1.11.3.2 Subcomisión Control Sanitario de Puertos, Aeropuertos, Terminales y Puntos de Fronteras (SCCSPATPF)
	2.1.12 SGT n.º 12 Inversiones (Resolución 13/00)	
	2.1.13 SGT n.º 13 Comercio Electrónico (Dec. N° 59/00)	
	2.1.14 SGT n.º 14 Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial (Dec. N° 59/00)	2.1.14.1 Comisión de Estadísticas de Comercio Exterior (CECEM) 2.1.14.2 Comisión de Indicadores Macroeconómicos (CIM)
2.2 Reuniones Especializadas (Dec. N° 9/91)	2.2.1 Agricultura Familiar (REAF) (Res. n.º 11/04)	
	2.2.2 Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur (RECAM) (Res. n.º 49/03)	
	2.2.3 Ciencia y Tecnología (RECYT) (Res. n.º 20/95. Res. n.º 24/92. Res. n.º 17/96)	2.2.3.1 Comisión Temática Sociedad de la Información (CTSI) 2.2.3.2 Comisión de Apoyo al Desarrollo Científico y Tecnológico
	2.2.4 Comunicación Social (RECS) (en la DEC. 59/00 en versión portugués existe, en versión español se dio de baja) (Res. n.º 155/96)	
	2.2.5 Cooperativas (REC) (Res. n.º 35/01 Acta 3/01 del GMC)	
	2.2.6 Defensores Públicos Oficiales (REDPO) (Res. n.º 12/04)	
	2.2.7 Infraestructura de la Integración (REII) (GMC / Res. n.º 89/00 del 7/12/00)	
	2.2.8 Promoción Comercial Conjunta del Mercosur (REPCCM) (Res. n.º 91/00 y Dec. n.º 59/00)	
	2.2.9 Turismo (RET) (Res. n.º 20/95. Res. n.º 51/92. Res. n.º 12/91. Res. n.º 38/95)	2.2.9.1 Subcomité de Participación en Ferias Internacionales (SCPFI) (Res. n.º 20/95)
	2.2.10 Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su	2.2.10.1 Comisión Técnica sobre Armonización Legislativa (CTAL) (Acta 1/00 de la Red del 25/04/00) 2.2.10.2 Comisión Técnica sobre Reducción de la Demanda (CTD) (Acta 1/00 de la Red del 25/04/00)

CUADRO 7. (continuación)

	uso indebido y Rehabilitación de Drogadependientes (RED)(Dec. 2/02)	2.2.10.3 Comisión Técnica sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Fiscalización de Sustancias Químicas Controladas(CTDSQ)(acta1/00 Red del 25/04/00)		
	2.2.11 Mujer (REM) (Dec. 2/02 – Dependencia del FCCP. Res.n.º 20/98)			
	2.2.12 Municipios / Intendencias del Mercosur (REMI)(Creación 59/00 – Dependencia de GMC. Dec. n.º 2/02 Dependencia del FCCP. Res 90/00)	2.2.12.1 Secretaría Técnica		
2.3 Reunión Técnica	2.3.1 Incorporación de la Normativa Mercosur (RTIN)			
2.4 Comité	2.4.1 Automotor (CAM) (Dec. 70/00 Artículo36. Dec n.º 04/01)			
	2.4.2 Cooperación Técnica (CCT) (Res. n.º 20/95. Dec. n.º 10/91. Res. n.º 26/92. Res. n.º 38/95)			
	2.4.3 Directores de Aduana (CDA)			
	2.4.4 Sanidad Animal y Vegetal (CSAV)			
2.5 Grupos Ad-Hoc	2.5.1 Biotecnología Agropecuaria (GADBA) (Res. n.º13/04)			
	2.5.2 Comercio de Cigarrillos en el Mercosur (GAHCC) (XLV GMC – Bs. As. 18/ IV/ 02. Res. 14/02)			
	2.5.3 Compras Gubernamentales (GAHCG) (Resolución GMC n.º79/97)	2.5.3.1 Grupo de Especialistas en Reconocimiento Mutuo		
	2.5.4 Concesiones (GAHCON) (GMC / Res. n.º 44/00)			
	2.5.5 Integración Fronteriza (GAHIF) (Dec. n.º 05/02)			
	2.5.6 Relacionamiento Externo (GAHRE) (Res. n.º 34/95. Res. n.º 22/93. Res. n.º 20/95. Dec. n.º 9/95)	2.5.6.1 Mercosur – ALCA (MCS – ALCA) (Res. n.º 34/95)		
		2.5.6.2 Mercosur – APEC (MCS – APEC)		
		2.5.6.3 Mercosur – Bolivia (MCS – BOLIVIA) (Dec. n.º 38/03)	2.5.7.3.1 Comisión Administradora ACE 36 (Acuerdo ACE 36 Firmado el 26/02/97)	
		2.5.6.4 Mercosur – CARICOM		
		2.5.6.5 Mercosur – Chile (MCS- CHILE) (Dec. n.º 12/97)	2.5.6.5.1 Comisión Administradora ACE 35	
2.5.6.5.2 Grupo Ad Hoc (GAH – CHILE)				
2.5.6.6 Mercosur – China (MCS- CHINA) (Res. n.º 34/95 GMC “ Relaciones Externas”)				
2.5.6.7 Mercosur – Colombia, Ecuador y Venezuela (MCS – CEV)				
2.5.6.8 Mercosur – Comunidad Andina de Naciones (MCS- CAN)				
2.5.6.9 Mercosur – Consejo de Cooperación del Golfo (MCS - CCG)				
2.5.6.10 Mercosur – Corea (MCS- COREA) (Res. 34/95 GMC “ Relaciones Externas “)				

CUADRO 7. (continuación)

		2.5.6.11 Mercosur – Cuba (MCS- CUBA)
		2.5.6.12 Mercosur – Egipto (MCS – EGIPTO) (Dec. n.º 16/04)
		2.5.6.13 Mercosur – India (MCS- INDIA) (Res.n.º 34/95 GMC “ Relaciones Externas “)
		2.5.6.14 Mercosur –Japón (MCS- JAPON) (Res. n.º 34/95 GMC “ Relaciones Externas “)
		2.5.6.15 Mercosur – Marruecos (MCS – MARRUECOS)
		2.5.6.16 Mercosur – México (MCS – MEXICO) (Res. n.º 34/95 GMC, Dec. n.º 15/02)
		2.5.6.17 Mercosur – Perú (MCS- PERU) (Dec. n.º 39/03)
		2.5.6.18 Mercosur – SACU (MCS- SACU)
		2.5.6.19 Mercosur – Singapur (MCS- SINGAPUR)
		2.5.6.20 Mercosur – Sudáfrica (MCS- SUDAFRICA) (Dec. n.º 62/00)
	2.5.6.21 Mercosur – U.E (MCS-UE) (Acuerdo Marco Firmado el 15/12/95)	2.5.6.21.1 Comité de Negociaciones Birregionales (CNB)
		2.5.6.22 Mercosur – USA (MCS-USA)
	2.5.7 Sanitario y Fitosanitario (GAHSF) (Res. n.º 04/04)	
	2.5.8 Sector Azucarero (GAHAZ) (Res. n.º 20/95. 95/08/03. Dec. n.º 59/00 – 2000/09/28. Res. n.º 21/92. Dec 19/94. Dec. 16/96)	
2.6 Comisión	2.6.1 Socio – Laboral del Mercosur (CSLM) (Res. GMC n.º15/99)	
2.7 Grupo	2.7.1 Asuntos Presupuestarios de la SAM (GAP) (XLIV GMC – Abril 2002 Bs. As.)	
	2.7.2 Servicios (GS) (Res. n.º 31/98.)	

3. Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)

3.1. Comité Técnico

- 3.1.1 CT N° 1 Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías (Dir. n.º 1/95 CCM)
- 3.1.2 CT N° 2 Asuntos Aduaneros (Dir. N° 1/95 CCM. Dec. n.º 9/94)
- 3.1.2.1 Comisión Zoofitosanitaria. (CZ) (CT N° 2 “Asuntos Aduaneros”. II Plenaria. Acta 4/99)
- 3.1.2.2 Grupo Ad-Hoc de Circulación de Vehículos Comunitarios, de Particulares y de Alquiler (GAHCVPA)
- 3.1.2.3 Grupo Ad-Hoc Protocolo Adicional al Código Aduanero Mercosur (GAHCAM) (Dec. n.º 22/95 CMC)
- 3.1.2.4 Grupo Ad-Hoc Documento Único Aduanero Mercosur (GAHDUAM) (Subgrupo de Trabajo n.º 2 Asuntos Aduaneros)
- 3.1.2.5 Grupo Ad-Hoc de Capacitación (GAHC) (Subgrupo de Trabajo n.º 2 Asuntos Aduaneros)
- 3.1.2.6 Grupo Ad-Hoc de Redacción del Capítulo de Infracciones y Penalidades del CAM (RCIP-CAM)
- 3.1.2.7 Subcomité Técnico de Controles y Operatoria en Frontera (SCOF) (Dir. n.º 2/95 CCM. Dir. n.º 1/95. Protocolo de Ouro Preto Artículo 19.IX)

610 Las asimetrías entre el Mercosur y Unión Europea

- 3.1.2.8 Subcomité Técnico de Informática Aduanera (SIA) (Dir. N° 2/95 CMM. Res. n.º 51/92. Dir n.º 1/95. Protocolo de Ouro Preto Artículo 19.IX)
- 3.1.2.9 Subcomité Técnico de Legislación Aduanera (SLA) (Dir. n.º 2/95 CMM. Res. n.º 51/92. Dir n.º 1/95. Protocolo de Ouro Preto Artículo 19.IX)
- 3.1.2.10 Subcomité Técnico de Prevención y Lucha contra Ilícitos Aduaneros (SPLIA) (Dir. n.º 18/95 CCM. Dir. n.º 1/95 CCM)
- 3.1.2.11 Subcomité Técnico de Procedimientos Aduaneros (SPA) (Dir. N° 2/96 CCM. Dir. n.º 1/95)
- 3.1.2.12 Subcomité Técnico de Valoración (SV) (Dir. N° 2/95 CCM. Res. n.º 51/92. Dir. n.º 1/95 CCM. Protocolo de Ouro Preto Artículo 19.IX)
- 3.1.3 CT n.º 3 Normas y Disciplinas Comerciales (Dir. N° 1/95 CCM. Protocolo de Ouro Preto Artículo 19.IX)
- 3.1.4 CT n.º 4 Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad (Dir. n.º 1/95 CCM. Dec. n.º 59/00. Res. n.º 5/93. Dec. 15/96)
- 3.1.5 CT n.º 5 Defensa de la Competencia (Dir. n.º 1/95 CCM. Res. N° 5/93. Dec. n.º 18/96. Dec. N° 2/97)
- 3.1.6 CT n.º 7 Defensa del Consumidor (Dir. n.º 1/95 CCM. Res. n.º 5/93. Res. 123/96. Res. 124/96. Res. 125/96. Res. 126/96. Res. 127/96)

3.2. *Comité*

- 3.2.1 CDCS Defensa Comercial y Salvaguardias (ex CT n.º 6)

4. **Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)**

- 4.1 Mesa Ejecutiva (ME)
- 4.2 Secretaría Parlamentaria Permanente (SAPP)

- 5 FORO CONSULTIVO ECONOMICO-SOCIAL (FCES)
- 5.1 Área Temática Aspectos Sociales de Integración (CASI) (Acta X del Foro Consultivo Económico – Social Anexo V)
- 5.2 Área Temática Consolidación de la Unión Aduanera (CCUA) (Acta X del Foro Consultivo Económico – Social Anexo V)
- 5.3 Área Temática Profundización del Proceso de Integración (CPPI) (Acta X del Foro Consultivo Económico – Social Anexo V)
- 5.4 Área Temática Relaciones Externas del Mercosur (CREM) (Acta X del Foro Consultivo Económico – Social Anexo V)
- 5.5 Comité Mixto CES-FCES (CES-FCES)

- 6 SECRETARIA DEL MERCOSUR (SM) (Dec. n.º 30/02)

- 7 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO-LABORAL DEL MERCOSUR (TAL) (Res. n.º 54/03. Res. n.º 15/04)

- 8 TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN DEL MERCOSUR (TRPM) (Protocolo de Olivos)

- 9 CENTRO MERCOSUR DE PROMOCION DE ESTADO DE DERECHO (CMPED) (Dec. n.º 24/04)

CUADRO 8. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DEL MERCOSUR

<i>Acuerdos</i>	<i>Contraparte</i>	<i>Signatario</i>	<i>Firmado</i>	<i>Referencia</i>	<i>Vigencia</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Resultados</i>
Rose Garden Agreement	Estados Unidos	Gobiernos de los países del Mercosur	19 junio de 1991 Washington	BILA n° 2, septiembre 1991	24 diciembre 1991	Promoción del comercio e inversiones, consultas regulares	Consultas ocasionales
Cooperación interinstitucional.	Comisión Europea	CMC	29 mayo de 1992 Santiago	BILA n° 5, abril-junio 1992	Inmediata	Cooperación aduanera, intercambio de informaciones, soporte técnico e institucional	Preparación del acuerdo de cooperación interregional
Acuerdo marco sobre Cooperación interregional	CE y sus Estados miembros	El Mercosur y sus Estados miembros	15 de diciembre de 1995 Madrid	JOCE L 69/3 de 19 marzo 1996	1.º de julio de 1999	Preparación para la asociación económica y política, diálogo político y liberalización comercial y progresiva	Diálogo sobre cuestiones políticas y comerciales
Liberalización Comercial	Chile	Los Estados como miembros del Mercosur	25 junio de 1996 San Luis	BILA n° 18, enero-junio 1996	1.º de octubre de 1996	Zona de libre comercio en 10 años	Liberalización progresiva del comercio recíproco
Liberalización Comercial	Bolivia	Los Estados miembros del Mercosur	17 de diciembre de 1996 San Luis	BILA n° 19, julio-diciembre 1996	28 de febrero de 1997	Zona de libre comercio en 10 años	Liberalización progresiva del comercio recíproco
Liberalización comercial	Comunidad Andina	El Mercosur y sus Estados miembros	16 de abril de 1998 Fortaleza	BILA n° 22, enero-julio 1998	Enero de 2000	Zona de libre comercio en 10 años	Liberalización progresiva del comercio recíproco
Acuerdo marco sobre comercio e inversiones	Mercado Común Centroamericano	El Mercosur y sus Estados miembros	18 de abril de 1998 Santiago	BILA n° 22, enero-julio 1998.			
Cooperación para Comercio e Inversiones	Canadá	El Mercosur y sus Estados miembros	16 de junio de 1998 Buenos Aires	BILA n° 22, enero-julio 1998.			

CUADRO 9. LOS ACUERDOS CONCLUIDOS ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA⁵ HASTA 1997

<i>Grupos de países latinoamericanos</i>			
Grupo	Título del acuerdo	Fundamento Jurídico ⁶	Referencia
Acuerdo de Cartagena	1984 – Acuerdo de cooperación CE/Acuerdo de Cartagena y sus países miembros	113 y 235	JO L 153, 08.06.84, p. 2.
	1993 – Acuerdo de cooperación CE/Acuerdo de Cartagena y sus países miembros	113 y 235	JO L 25, 93, p. 32.
	1998 – Acuerdo de cooperación CE/Acuerdo de Cartagena y sus países miembros	113 y 130 Y vinculado con 228 § 2 y § 3	JO L 127, 29/4/98, p. 10.
América Central	1986 - Acuerdo de cooperación CE/Tratado general de integración económica centroamericana, sus países miembros y Panamá	113 y 235	JO L 172, 30.06.86, p. 2.
	1993 – Acuerdo de cooperación CE/Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	113 y 235	JO L 77, 93, p. 30.
Mercosur	1992 – Acuerdo de Comisión Europea/Consejo Mercado Común	–	No publicado
	1995 – Acuerdo-marco interregional de cooperación entre CE y sus Estados miembros, por un lado, y el Mercosur y sus Estados parte, por otro – Declaración común sobre el diálogo político entre UE y el Mercosur – Cambio de notas sobre aplicación provisional de algunas disposiciones	113 y 228 § 1 y § 3	JO L 069, 19.03.96, p. 4.

⁵ Cuadro no exhaustivo.

⁶ En artículos del TCE o TUE, según el tratado en vigor a la época de conclusión del acuerdo, salvo mención expresa.

CUADRO 9. (continuación)

<i>Países miembros del Mercosur</i>			
País	Título del acuerdo	Fundamento Jurídico	Referencia
Argentina	1971 Acuerdo CE/Argentina	113	JO L 249, 16.11.71, p. 9.
	1975 Acuerdo CE/Argentina	113	JO L 14, 20.11.75.
	1980 Arreglo CE/Argentina (comercio de carne de carnero y cordero)	113	JO L 275, 18.10.80, p. 14.
	1986 Acuerdo CE/Argentina (comercio textil)	113	JO L 40, 91, p. 1.
	1990 Acuerdo-marco CE/Argentina	113 y 235	JO L 295, 26.10.90, p. 67.
	1993 Acuerdo CE/Argentina sobre pesca marítima	43 CE	JO L 318, 20.12.93, p. 2.
	1994 Acuerdo CE/Argentina (GATT)	113 y 228 § 2	JO L 047, 18.02.94, p. 2.
	1994 Acuerdo modificando el acuerdo CE/Argentina (adhesión Austria, Finlandia, Suecia)	113 y 228	JO L 094, 26.04.95, p. 3
	1996 Arreglo administrativo CE/Argentina (textiles)	113	JO L 173, 11.07.96, p. 2.
	1996 Acuerdo CE/Argentina (GATT) Cambio de notas CE/Argentina (cereales)	113 y 228 § 2	JO L 271, 24.10.96, p. 32.
	1997 Acuerdo CE/Argentina (energía nuclear)	101 CEEA	JO L 296, 30.10.97, p. 32.
Brasil	1974 Acuerdo CE/Brasil	113	JO L 102, 11.4.74, p. 24.
	1982 Acuerdo-marco CE/Brasil – Cambio de notas sobre transporte marítimo	113 y 235	JO L 281, 04.10.82, p. 2.
	1982 Acuerdo bajo forma de cambio de notas CE/Brasil (GATT)	113	JO L 219, 28.07.82, p. 59.
	1986 Acuerdo CE/Brasil (comercio textil)	113	JO L 40, 91, p.
	1994 Acuerdo CE/Brasil (GATT)	113 y 228 § 2	JO L 047, 18.02.94, p. 8.
	1995 Acuerdo modificando acuerdo CE/Brasil. (adhesión Austria, Finlandia, Suecia)	113 y 228	JO L 094, 26.04.95, p. 67.
	1995 Acuerdo-marco CE/ Brasil	113 y 235	JO L 262, 01.11.95, p. 54.
Paraguay	1992 Acuerdo-marco CE/Paraguay	113 y 235	JO L 313, 30.10.92, p. 72.

CUADRO 9. (continuación)

<i>Países miembros del Mercosur</i>			
País	Título del acuerdo	Fundamento Jurídico	Referencia
Uruguay	1973 Acuerdo CE/Uruguay	113	JO L 333, 4.12.73, p. 2.
	1980 Arreglo CE/Uruguay (comercio de carne de carnero y cordero)	113	JO L 275, 18.10.80, p. 37.
	1987 Acuerdo CE/ Uruguay (comercio textil)	113	JO L 40, 91.p.
	1992 Acuerdo-marco CE/Uruguay	113 y 235	JO L 094, 08.04.92, p. 2.
	1994 Acuerdo CE/Uruguay (GATT)	113 y 228 § 2	JO L 047, 18.02.94, p. 29.
	1995 Acuerdo modificando acuerdo CE/Uruguay (adhesión Austria, Finlandia, Suecia)	113 y 228	JO L 094, 26.04.95, p. 531.
<i>Otros países de América Latina</i>			
País	Título del acuerdo	Fundamento Jurídico	Referencia
Bolivia	1990 Protocolo de acceso de Bolivia al acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio	113	JO L 045, 21.08.90, p. 25.
	1995 Acuerdo CE/Bolivia (precursores y sustancias químicas)	113 en ligación con 228 § 2 y § 4	JO L 324, 30.12.95, p. 3.
Chile	1970 Acuerdo con Chile (GATT)	113	JO L 054, 09.03.70, p. 7.
	1991 Acuerdo-marco CE/Chile	113 et 235 CE	JO L 079, 26.03.91, p. 2.
	1994 Acuerdo CE/Chile (importación de manzanas y peras en la CE)	113	JO L 130, 25.05.94, p. 8.
	1996 Acuerdo-marco CE/ Chile – Cambio de notas sobre la aplicación provisional de algunas disposiciones del Acuerdo-cuadro CE/ Chile	113 y 130 Y en ligación con 228 § 2 y § 3	JO L 209, 19.08.98, p. 5
Colombia	1987 Acuerdo CE/ Colombia (comercio textil)	113 CEE	JO L 292, 87, p. 1.
	1995 Acuerdo CE/Colombia (precursores y sustancias químicas)	113 y 228 § 2 y § 4	JO L 324, 30.12.95, p. 11.
Ecuador	1995 Acuerdo CE/Ecuador (precursores y sustancias químicas)	113 y 228 § 2 y § 4	JO L 324, 30.12.95, p. 19.

CUADRO 9. (continuación)

<i>Otros países de América Latina</i>			
Guatemala	1986 Acuerdo CE/Guatemala (comercio textil)	113 CEE	JO L 292, 87, p. 25.
México	1987 Acuerdo CE/México (comercio textil)	113 CEE	JO L 40, 91, p. 1.
	1991 Acuerdo-marco CE/México	113 y 235 CE	JO L 340, 11.12.91, p. 2.
	1997 Acuerdo CE/México (precursores y sustancias químicas)	113 y 228 § 2 y § 4	JO L 077, 19.03.97, p. 24.
Perú	1986 Acuerdo CE/Perú (textil)	113 CEE	JO L 40, 91, p. 73.
	1995 Acuerdo modificando acuerdo CE/Perú (adhesión Austria, Finlandia y Suecia)	113 y 228	JO L 094, 26.04.95, p. 332
	1995 Acuerdo CE/Perú (precursores y sustancias químicas)	113 y 228 § 2 y § 4	JO L 324, 30.12.95, p. 27.
	1996 Acuerdo administrativo CE/Perú (textiles)	113	JO L 173, 11.07.96, p. 34.
Venezuela	1991 Protocolo de adhesión de Venezuela al Acuerdo general sobre las Tarifas Aduaneras y Comercio	113	JO L 062, 08.03.91, p. 34.
	1995 Acuerdo CE/Venezuela (precursores y sustancias químicas)	113 y 228 § 2 y § 4	JO L 324, 30.12.95, p. 35.

