

Consolidación institucional del MERCOSUR*

Jan Woischnik*

La liga de integración sudamericana MERCOSUR –cuarta zona económica más grande del mundo después del NAFTA, la UE y el Japón– experimenta una ola de reformas. En primer lugar, desde el 16 de diciembre de 2003 cuenta por primera vez en su historia con una cara visible. Durante la XXV Cumbre celebrada en Montevideo, calificada muchas veces de histórica, fue elegido presidente de la nueva Comisión de Representantes Permanentes el ex presidente argentino Eduardo Duhalde. Duhalde se definió a sí mismo como el “primer ciudadano del MERCOSUR” que sin consideración de su origen debía abogar únicamente por los intereses del bloque. Con ello acertadamente tocó el tema central, puesto que en la construcción puramente interestatal del MERCOSUR, con demasiada frecuencia prevalecen los intereses de los

* Este artículo fue publicado en alemán en la revista *Kas/Auslands-Informationen* 01/2004 (págs. 82 a 96).

** Agradezco a mi colaboradora, la Lic. Karen van Rompaey, por su eficiente ayuda en la búsqueda de material para este artículo, que se terminó de escribir el 18 de diciembre de 2003.

JAN WOISCHNIK

Abogado (Universidad de Freiburg) y doctor en Derecho (Universidad de Mainz). Colaborador científico en las secciones Hispanoamérica y Derecho Penal Internacional del Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional. *Case lawyer* en la Corte de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina enviado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania. Desde 2001, representante de la Fundación Konrad Adenauer en Uruguay y director del Programa Regional Estado de Derecho para Sudamérica con sede en Montevideo.

estados miembros y un arraigado concepto de soberanía. Por el momento solo existen conjeturas en torno a los alcances del cargo y al margen de poder y acción con el que efectivamente contará Duhalde. Los epítetos en la prensa diaria van desde “secretario general del MERCOSUR” y “representante político del MERCOSUR” hasta “presidente del MERCOSUR”. En las notas se repiten, además, las comparaciones con la UE y Romano Prodi.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay¹, que luego de que Argentina declarara hace dos años la cesación de pagos amenazaba con desintegrarse y que todavía en diciembre de 2002 atravesaba por una fuerte crisis de identidad y credibilidad,² ha experimentado una notable reactivación desde la asunción el 1 de enero de 2003 de Luiz Inácio “Lula” da Silva (Partido de los Trabajadores, PT) en Brasil y de Néstor Kirchner (Partido Justicialista, PJ) el 25 de mayo de 2003 en Argentina. Entre ambos socios mayores del MERCOSUR existe desde hace poco tiempo una “alianza estratégica” que el 16 de octubre de 2003 culminó en la firma de una declaración conjunta. El lugar del suceso fue la Casa Rosada, en Buenos Aires, por lo que desde entonces se habla del “Consenso de Buenos Aires” (en alusión al llamado Consenso de Washington). La quintaesencia del documento, que comprende veintidós puntos, es la intención de colaborar en el futuro más estrechamente, tanto en el nivel bilateral como en el regional. Con ello, la frecuente rivalidad anterior entre los dos gigantes sudamericanos podría quedar en el pasado.³

Pese a todos los problemas subsistentes, la Argentina se ha estabilizado en lo económico de un modo jamás previsto.⁴ También en Uruguay, que había sido arrastrado por la crisis argentina,⁵ puede observarse desde hace poco tiempo una cierta reactivación económica. Aun cuando la actual reedición del debate sobre la creación de una moneda común del MERCOSUR parece precipitada, por no decir poco realista, en los últimos meses ha tenido lugar una serie de importantes acontecimientos.

I. Creación de la Comisión de Representantes Permanentes

En primer lugar, con Eduardo Duhalde, antecesor inmediato del presidente Kirchner y también miembro del partido peronista, ha sido designado por primera vez, el 6 de octubre de 2003 un representante político

permanente para el MERCOSUR, como presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), creada por Resolución del Consejo del Mercado Común (CMC).⁶ La Comisión de Representantes Permanentes está integrada por los embajadores permanentes de los estados miembros del MERCOSUR acreditados ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, también con sede en Montevideo). Desde octubre de 2003, los embajadores no solo representan a sus países ante la ALADI, sino también ante el MERCOSUR.⁷ El 16 de diciembre de 2003, Duhalde fue nombrado presidente de la mencionada comisión en un acto oficial al que asistieron no solo los presidentes de los estados miembros, sino también los de Bolivia y Chile, además del comisario de Comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy. La Comisión está pensada como órgano del Consejo del MERCOSUR y tiene su sede en la misma Secretaría del MERCOSUR en Montevideo.

La elección de Duhalde se remonta en última instancia a una propuesta espontánea formulada por el presidente uruguayo Jorge Batlle (Partido Colorado, PC). Luiz Inácio “Lula” da Silva estuvo de acuerdo porque mantiene una buena relación con Duhalde. Y Néstor Kirchner también, pues tal vez creyera que con ello se alejaría del país, al menos por un tiempo, su rival en la interna partidaria.

En el Preámbulo de su Resolución del 6 de octubre de 2003, el Consejo del MERCOSUR destaca que la Comisión de Representantes Permanentes se crea a efectos de fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR y mejorar la representación hacia afuera. El fortalecimiento de la estructura institucional reside, por un lado, en que con la Comisión se crea el segundo órgano *permanente* del MERCOSUR, después de la Secretaría, y, por el otro, en que por primera vez se acreditan representantes permanentes ante el MERCOSUR.

En lo que se refiere a la representación exterior, cabe señalar que en virtud del carácter intergubernamental del MERCOSUR, cada seis meses un estado miembro diferente asume la Presidencia *pro t mpore* de la liga (sistema de rotación).⁸ En particular en negociaciones prolongadas con otros países o bloques, como la Unión Europea, por ejemplo, la falta de un órgano permanente que represente al MERCOSUR ha sido percibida como una desventaja. En lo que a ello concierne, en la parte operativa del acta -formulada en forma muy escueta-, se encomienda al Presidente de la Comisión la tarea de “representar al MERCOSUR en las relaciones con terceros países,

grupos de países y organismos internacionales por mandato del Consejo”.⁹ Se establece expresamente que el cargo de Presidente deberá ser ocupado por una “personalidad política destacada” que ejercerá sus funciones por un período de dos años, con opción a un año más.

Esta restricción, de hacer esto solo por mandato del Consejo del MERCOSUR, fue incorporada ante todo para prevenir que el Presidente de la Comisión operase solo, con la consiguiente pérdida de soberanía para los estados miembros. No obstante, ella ofrecerá en la práctica un cierto margen de interpretación. Así, por ejemplo, consideraciones de orden práctico podrían tener como consecuencia que el Consejo otorgue al Presidente de la Comisión en determinados casos o para ciertas áreas temáticas una suerte de mandato general imperativo, si bien esto no significa, desde luego, que las respectivas presidencias *pro t empore* permitan que el Presidente de la Comisión les quite el bast on de mando a la hora de fijar las prioridades de la agenda, la planificación del trabajo, etc.

De todas formas, una clara limitación de poder surge de la comparación de la cláusula citada con el inciso IV del art. 8 del Protocolo de Ouro Preto, suscrito el 17 de diciembre de 1994, que fija la estructura institucional del MERCOSUR. Según esto, es función del Consejo del Mercado Común “negociar y firmar acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales”. Vale decir que se distingue claramente entre el poder de representación del derecho internacional, que queda reservado al Consejo del Mercado Común, y un mandato de representación política del Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes.

Sin embargo, no se establecen otras limitaciones al mandato de representación del Presidente de la Comisión en forma expresa ni concluyente. Las atribuciones referidas precedentemente parecen bastante amplias, si se tiene presente el modesto ámbito de tareas que el texto de la Resolución del Consejo del 6 de octubre de 2003 asigna a la propia Comisión de Representantes Permanentes. A ella le compete “asistir” al Consejo del Mercado Común, máximo órgano de dirección del MERCOSUR (art. 4 a) y “presentar iniciativas” propias sobre materias relativas al proceso de integración o a las negociaciones externas (art. 4 b). Según esto, la tarea de Duhalde, como único representante permanente del MERCOSUR frente a terceros, excedería por mucho lo que en principio uno podría suponer del presidente de una comisión con los cometidos descritos (eso sería nada más que

coordinar las tareas de la comisión, presidir las sesiones del cuerpo, representar a la Comisión frente al Consejo del MERCOSUR, tal como está previsto en el art. 6 y frente a los demás órganos del MERCOSUR, etc.).

Sobre todo teniendo en cuenta el texto escueto y por eso susceptible a interpretaciones de la Resolución del Consejo sobre creación de la Comisión de Representantes Permanentes, podría llevar algún tiempo hasta que se establezca una relación aceptada entre los órganos del MERCOSUR y el Presidente de la Comisión. Dentro de la estructura institucional del MERCOSUR se tenderá a verlo inicialmente como presidente de una comisión que no solo a causa de su denominación, su jerarquía (nivel de embajador) y su inserción en el Consejo recuerda fuertemente al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) en el nivel europeo. Este Comité tiene el cometido de preparar la labor del Consejo de Ministros y llevar adelante aquellos mandatos que éste le delega, pero carece de toda competencia de representación exterior. El problema es que Duhalde no es ningún burócrata, sino un “político de raza”. Por eso, es muy probable que se corresponda en mayor medida con su interés personal el aparecer cada vez más como “genuino” representante del MERCOSUR y con ello no dejarse limitar demasiado. Si se quisiera seguir avanzando en esta comparación con Europa, Duhalde tendría menos en mente la imagen de un presidente del COREPER que la de un Romano Prodi, quien en su carácter de Presidente de la Comisión Europea también integra el Consejo Europeo, entre otras instancias, y es percibido por los ciudadanos en general como la cara visible de la UE. O bien, pensado a futuro, aquella del Presidente del Consejo Europeo previsto en el proyecto constitucional de la Convención Europea (que por el momento ha fracasado). Como se ha mencionado más arriba, el Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes ya es denominado ahora por la prensa “Presidente del MERCOSUR”.

Para el desarrollo del MERCOSUR, cuya estructura interestatal muchas veces actúa como freno, esta postura básica de Duhalde, a la par de mucha habilidad diplomática y un seguro estilo personal, sería una gran ventaja. Es de suponer que Duhalde es lo suficientemente experimentado como para poder evaluar qué admitirá sobre todo Brasil y dónde deberán residir, al menos provisoriamente, los límites del cargo, si es que no desea malograrlo a largo plazo y perder influencia. Lo mismo vale para su relación con el presidente argentino, Néstor Kirchner. Ya a comienzos de diciembre de 2003 hubo considerables diferencias entre Kirchner y Duhalde, cuando éste lo

criticó por su estilo indulgente en el trato con los movimientos de protesta social en Argentina (piqueteros). Éstos representan en la actualidad el principal problema político interno que enfrenta Kirchner. Otro punto de conflicto es la importante provincia de Buenos Aires, donde Duhalde dispone desde hace mucho tiempo de una considerable influencia.

La primera prueba de fuego respecto de la independencia del presidente de la Comisión frente al gobierno de su país de origen (“soy el primer ciudadano del MERCOSUR”) podría darse en el momento en que Duhalde, en un punto controvertido dentro del MERCOSUR y esencial para Kirchner, se incline a adoptar en nombre del MERCOSUR el mismo criterio que otro estado miembro, por ejemplo Brasil, e informe hacia fuera esta posición. En su discurso inaugural ante los presidentes de los estados miembros del 16 de diciembre de 2003, Duhalde señaló escrupulosamente que sería su fiel representante.

II. Primeras actuaciones del Presidente de la Comisión

Las primeras señales de una comprensión más bien amplia y sobre todo muy activa del cargo, se observaron aun en los días que precedieron al nombramiento de Duhalde como presidente de la comisión. Duhalde hizo su debut como representante del MERCOSUR ya a mediados de octubre de 2003 en una conferencia sobre América Latina, en Milán.

En ocasión de la visita de Estado al Uruguay del presidente federal alemán, Johannes Rau, el 26 de noviembre de 2003, Duhalde viajó a Montevideo para recibirlo en la Secretaría del MERCOSUR. En otras oportunidades similares, cuando se solicitaba una reunión “con el MERCOSUR”, por norma esta función quedaba a cargo del Director de la Secretaría Administrativa como único órgano permanente (aunque éste recibía la visita solo en nombre de la Secretaría y no del MERCOSUR) o bien del ministerio de Relaciones Exteriores de un estado miembro.

Poco después, Duhalde viajó a Washington, donde se reunió con el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias. En esa oportunidad, se abordaron, entre otros temas, posibles ayudas financieras para los países más pequeños del MERCOSUR, específicamente Paraguay y Uruguay, que siguen teniendo ciertos reparos¹⁰ frente al proceso de integración.

A criterio de Duhalde, éstos solo pueden ser superados si en los estados referidos se refuerza la impresión de que la pertenencia al MERCOSUR es beneficiosa también para los “pequeños”. Poco antes, Duhalde había discutido la misma problemática con Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasilia y había buscado un mayor compromiso de Brasil en esta cuestión.¹¹

A comienzos de diciembre, Duhalde partió junto con el Presidente de Brasil en una gira de diez días por Siria, Líbano, Egipto, Libia y Emiratos Árabes Unidos, con el propósito de abrir nuevos mercados para el MERCOSUR. Entre otras cosas, se consideró también un acuerdo de libre comercio entre Egipto y el MERCOSUR.

Todo esto contribuye, justo ahora, a que el MERCOSUR, que desde hace algún tiempo era percibido por la opinión pública como excesivamente burocrático e ineficiente o meramente insignificante, recupere protagonismo y sea identificado con la persona del nuevo Presidente de la Comisión.

Y Duhalde ya tiene otros proyectos más. En enero de 2004 viajará con Enrique Iglesias a España, Japón y los EE.UU. a fin de promover, entre otras cosas, inversiones en el área de infraestructura en el área del MERCOSUR.

III. Creación de un tribunal permanente

Además de la creación de la Comisión de Representantes Permanentes y de la entrada en funciones de Duhalde, en el último tiempo hubo otras novedades importantes para el MERCOSUR. El 14 de octubre de 2003 Brasil ratificó el Protocolo de Olivos como último estado miembro del MERCOSUR, con lo que ahora queda abierto el camino para la creación del primer Tribunal de Revisión Permanente del MERCOSUR. Se trata, entonces, del tercer órgano permanente del MERCOSUR, después de la Secretaría y de la Comisión de Representantes Permanentes.

En particular con referencia a la Corte Europea de Justicia y su gran importancia para el proceso de integración europeo, la seguridad jurídica y la unidad jurídica en Europa, hace años que se viene señalando cuán importante sería también para el MERCOSUR la pronta creación de un órgano permanente para la solución de controversias.¹² Ya en marzo de 1991, el Tratado de Asunción, que dio origen al MERCOSUR, establecía en un anexo que debía crearse un sistema permanente para la resolución de controversias antes de que concluyera 1994. Hacia fines de ese mismo año, en

el Protocolo de Brasilia (en renovada referencia a la necesidad de crear un sistema permanente para la resolución de controversias), se estableció la siguiente solución intermedia, que desde un comienzo recibió duras críticas. En el futuro, los casos controversiales serían dirimidos mediante la convocatoria a un tribunal arbitral *ad hoc*, es decir, una instancia judicial para ser convocada en cada caso particular. Sin embargo, esta reglamentación de fines de 1994 fue conservada en el Protocolo de Ouro Preto, no sin incorporar nuevamente una declaración de intención de crear un órgano permanente para la resolución de controversias. Además del temor de los estados miembros de ver cercenados sus derechos soberanos, esta nueva postergación obedeció también a razones de costos.

Si bien según el Protocolo de Olivos, que ahora ha entrado en vigencia, en el nivel de primera instancia seguirán actuando tribunales arbitrales *ad hoc*, la creación de un Tribunal de Revisión Permanente después de años de discusión es por dos razones un significativo paso hacia delante. Por un lado, porque por primera vez en la historia del MERCOSUR habrá una instancia que pueda contribuir a una mayor sistematización y uniformación del derecho del MERCOSUR. Por el otro, porque los escépticos en los estados miembros, presumiblemente, se acostumbrarán pronto a la existencia de un tribunal de estas características. Es probable que con el tiempo dejen de lado sus dudas acerca de una posible pérdida de soberanía en el nivel nacional. Por ello, a través de Olivos se han incrementado de manera considerable las posibilidades tanto de crear un tribunal permanente de primera instancia como las de alcanzar la disolución total de los procedimientos arbitrales a través de una jurisdicción supranacional.¹³

A ello se agrega que en el Protocolo de Olivos se establece que las partes en controversia podrán, voluntariamente, obviar la primera instancia y (tras haber completado todos los demás pasos procesales prescriptos) someterse directamente al Tribunal Permanente. Si se recurriera a esa posibilidad con mayor frecuencia, esto constituiría una contribución al acostumbramiento a una instancia judicial permanente del MERCOSUR.

La sede del Tribunal de Revisión Permanente, que comenzará sus funciones a principios de 2004, es Asunción. Estará integrado por cinco jueces. Cada uno de los cuatro estados miembros tendrá derecho a designar un juez por un período de dos años. El quinto juez será elegido por unanimidad de los estados miembros por un período de en principio tres años. Cuando la controversia involucre solo a dos estados miembros, el Tribunal

de Revisión resolverá con tres jueces. En todos los demás casos lo hará con cinco jueces. En la Cumbre del MERCOSUR del 16 de diciembre de 2003 se aprobó el reglamento interno del Tribunal (Reglamento de Montevideo).

IV. Reforma de la Secretaría

La tercera innovación institucional importante radica en la reforma de la Secretaría del MERCOSUR con sede en Montevideo propuesta por el ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Didier Opertti, aprobada el 6 de diciembre de 2002 por el Consejo y que ya ha sido implementada. La transformación de lo que hasta ahora fuera el único órgano permanente del MERCOSUR, la antigua Secretaría Administrativa, en una Secretaría Técnica, no ha sido solo un mero cambio de nombres.¹⁴ Desde entonces, la Secretaría ha despertado de su letargo burocrático y comenzó a cumplir con sus nuevas funciones de asesorar a los demás órganos del MERCOSUR (“apoyo técnico”). Para el trabajo práctico del MERCOSUR, la reforma significa un importante salto cualitativo. El asesoramiento se brinda expresamente para beneficio de la comunidad y del proceso de integración, y no para beneficio de sus estados miembros individuales. En la Resolución del Consejo del 6 de diciembre de 2002 aparece repetidas veces el término “común”.

A tal efecto, a principios de octubre último y culminado un complejo procedimiento de selección con más de 400 candidatos, la Secretaría contrató a dos juristas altamente calificados de Argentina y Brasil como consultores técnicos para temas referidos al derecho internacional, y dos especialistas de Paraguay y Uruguay para cuestiones referidas a la economía internacional. Los expertos nombrados están al frente del nuevo Sector de Asesoría Técnica (SAT). Cabe destacar, por un lado, que la elección se hizo conforme a un procedimiento objetivo y transparente, sin que se ejerciera influencia política por parte de los estados miembros. Por otro lado, en vista de las estructuras meramente intergubernamentales que el MERCOSUR ha tenido hasta ahora, es importante que estos asesores estén exclusivamente comprometidos con el proceso de integración y no puedan representar los intereses de sus respectivos países de origen. Dependen exclusivamente del Director de la Secretaría Técnica y cuentan, a su vez, con un equipo de colaboradores.

Desde entonces, la tarea más importante de la Secretaría seguramente consiste en controlar la consistencia jurídica de los actos y normas emana-

das de los órganos del MERCOSUR. Entre las tareas de la Secretaría Técnica figura también la elaboración de informes periódicos sobre la evolución del proceso de integración, con la finalidad de analizar las variables relevantes que afectan el proceso de integración y el acompañamiento de la implementación de los compromisos asumidos en el ámbito o por el MERCOSUR.. En este contexto, la Fundación Konrad Adenauer en Uruguay promueve en el año 2004, entre otras cosas, la realización de un estudio de la Secretaría sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR a través de los tribunales de los estados miembros. La iniciativa ha tomado como modelo el Informe Anual de la Comisión Europea sobre el control de la aplicación del derecho comunitario.

V. Perspectiva

¿Qué otras reformas institucionales en el MERCOSUR cabe esperar en el futuro? ¿Existen –conforme a los progresos en la integración en las esferas ejecutiva y judicial expuestos más arriba– esperanzas de reformas también en el ámbito legislativo?

En el MERCOSUR se viene discutiendo hace años sobre la creación de un parlamento comunitario permanente. La bibliografía sobre este tema es inabarcable. Hasta la fecha existe únicamente una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) que, según el Protocolo de Ouro Preto de 1994, es un órgano sin facultades decisorias. También esta Comisión ha recomendado en reiteradas oportunidades la creación de un parlamento comunitario.

La CPC representa a los parlamentos de los estados miembros y promueve el flujo de comunicación entre los parlamentos nacionales y el MERCOSUR. Según el Protocolo de Ouro Preto y el reglamento interno de la CPC, ésta cumple esencialmente la tarea de promover el proceso de integración y la armonización de las legislaciones nacionales. En cambio, no participa de procedimientos legislativos en el MERCOSUR. En ese marco, no sorprende que a menudo se lamente un déficit democrático en el funcionamiento del MERCOSUR. Con frecuencia, este punto también trae a la memoria la historia del proceso de unificación europea.

A comienzos de diciembre de 2002, esto es, poco antes de asumir como presidente de Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva volvió a disparar el debate sobre la creación de un Parlamento Permanente del MERCOSUR,¹⁵ en un

discurso pronunciado ante el Congreso argentino. Solo un parlamento de tales características, dijo en aquella oportunidad, puede garantizar la aplicación práctica de los acuerdos económicos, culturales y políticos entre los estados miembros. Néstor Kirchner coincide con esta apreciación. El presidente paraguayo, Nicanor Duarte Frutos (Partido Colorado, PC), en principio, también está a favor del proyecto, aunque por el momento no le asigna prioridad. Claramente en contra de la idea de crear un parlamento comunitario, en cambio, se expresa el presidente del Uruguay, Jorge Batlle. Teme que ante la preponderancia de Brasil en particular, pasen inadvertidos los intereses de Uruguay en una instancia de este tipo.

En el contexto de las divergencias de opinión expuestas, las perspectivas de éxito de la iniciativa brasileña y de la consiguiente reforma del Protocolo de Ouro Preto son más bien escasas en estos momentos. Más probable, por el contrario, resulta una reforma de la Comisión Parlamentaria Conjunta, incluso manteniendo la estructura institucional del MERCOSUR prevista en el Protocolo de Ouro Preto.¹⁶ Da lugar a esta apreciación el documento de mayor actualidad y más discutido en estos días: la llamada Enmienda Alonso.¹⁷ Se trata del primer acuerdo interinstitucional en la historia del MERCOSUR, celebrado entre el Consejo del MERCOSUR y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

En la Enmienda Alonso, ambos órganos manifiestan su voluntad de mantener en el futuro un diálogo fructífero entre sí. En este marco, el Consejo del Mercado Común asume el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los estados partes. Por su parte, la Comisión Parlamentaria Conjunta impulsará a través de sus secciones nacionales una responsable labor de internalización de la normativa del MERCOSUR, particularmente de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común sea el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta.¹⁸

No obstante, el documento deja abierta la cuestión de en qué momento la Comisión Parlamentaria Conjunta debe ser integrada de esta forma al proceso legislativo. En este sentido, es necesaria una mayor precisión, ya que obviamente carecería de sentido que ello ocurriera una vez que haya sido librada una actuación jurídica del Consejo. El texto de la Enmienda Alonso tampoco especifica si la respuesta de la Comisión Parlamentaria Conjunta será vinculante en alguno de sus aspectos. En vista del carácter

puramente interestatal del proceso de integración, la respuesta ha de ser, al menos por el momento, negativa. Pero con razón se ha señalado que podría desarrollarse un efecto vinculante consuetudinario, si el procedimiento previsto en la Enmienda Alonso se aplica durante un tiempo más prolongado. De este modo podría aumentar la participación parlamentaria y reducirse el déficit democrático referido.

Aun cuando la Enmienda Alonso solo crea lo que se llama *soft law*, es decir, una reglamentación sin carácter vinculante para los actores participantes, puede inferirse de la misma la vocación del Consejo del Mercado Común de otorgarle a la Comisión Parlamentaria Conjunta en el futuro un cierto grado de participación en las decisiones. Esta vocación bien pronto podría servir de principio rector para la praxis en la toma de decisiones.

Según una propuesta de Paraguay, durante la XXV Cumbre del MERCOSUR se resolvió también la fundación de un Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho.¹⁹ Su función será llevar adelante proyectos de investigación y desarrollar un programa de capacitación en temas tan importantes para el estado de derecho en América Latina como la protección de los derechos humanos, la independencia de la justicia, las reformas del derecho procesal o la reforma judicial como unidad central del MERCOSUR. Quedará establecido en el Tribunal Permanente de Revisión con sede en Asunción. Sin embargo, no se ha fijado todavía una fecha exacta para su instalación.

Finalmente, se está evaluando la creación de un Instituto Monetario del MERCOSUR, cuya función sería promover la convergencia macroeconómica y crear a largo plazo una moneda común. Podría transformarse luego en un banco central del MERCOSUR. El debate en torno a estos temas apenas está comenzando. Tal como puede verse, el camino hasta la efectiva implementación de proyectos de este tipo en el MERCOSUR puede ser muy largo y ríspido.

Notas

1. El MERCOSUR fue creado el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción por parte de los presidentes de los cuatro países enumerados, dando origen a la cuarta región económica más importante del mundo en términos del PBI. En el MERCOSUR viven unos 210 millones de personas. Además de los estados miembros, cuenta

actualmente con tres estados asociados: Bolivia, Chile y –desde la Cumbre del MERCOSUR del 16 de diciembre 2003– Perú. Durante dicha cumbre, y a pesar de la oposición evidenciada por Uruguay con anterioridad al encuentro, se acordó además celebrar un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y los países andinos Ecuador, Colombia y Venezuela. En virtud de este acuerdo, a partir del primero de abril 2004 surgirá una enorme zona de libre comercio integrada por 10 países que se extenderá desde Tierra del Fuego hasta el Caribe.

2. En estos términos se expresa, por ejemplo, Félix Peña el 1-12-2002 en la *homepage* del diario argentino Clarín.
3. Con respecto a la función del MERCOSUR, en el Consenso de Buenos Aires se destaca que deberá acelerarse la inserción de los estados miembros en la economía mundial e incrementar su peso en futuras negociaciones. En la Cumbre del MERCOSUR del 16 de diciembre de 2003, por otra parte, se hizo reiteradamente referencia al MERCOSUR en su aspecto de instrumento de negociación. En ese sentido se mencionaron tanto las actuales negociaciones con la UE como las conversaciones sobre el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), impulsado fundamentalmente por los Estados Unidos. Sin embargo, el MERCOSUR no ha sido calificado solo como un espacio económico común, sino también como un espacio de valores y tradiciones comunes.
4. Un artículo de Frank Priess publicado en abril de 2002 transmite una impresión tan ilustrativa como auténtica de la emergencia política, económica y social, así como de la profunda crisis de identidad que estaba viviendo la Argentina (“Gefahr für Argentinien Demokratie?”, en *KAS-Auslandsinformationen 4/2002*, p. 52 y ss.). Instructivo sobre la crisis inherente del MERCOSUR: Juan José Taccone/Uziel Nogueira (eds.), Informe MERCOSUR N° 8 (Período 2001-2002), BID/ INTAL (2003), p. 1 y ss.
5. Uruguay depende en su desarrollo fuertemente de sus grandes países vecinos, pero sobre todo de la Argentina (comp. al respecto Jan Woischnik, “Uruguay: Der Musterknabe am Río de la Plata vor dem Abgrund der Argentinienkrise?”, en *KAS-Auslandsinformationen 3/2002*, p. 89 y ss. En especial p. 95 y ss.).
6. Informaciones más precisas sobre los órganos del MERCOSUR y sus fuentes de derecho (entre éstas: las actuaciones jurídicas de los órganos de decisión) en Ulrich Wehner, “Der MERCOSUR. Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojekts und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union” (1999), p. 80 y ss.
7. Se trata de los embajadores Juan Carlos Olima (Argentina), Bernardo Pericás Neto (Brasil), Bernardino Hugo Saguier Caballero (Paraguay) y Agustín Espinosa Lloveras (Uruguay). Con la resolución de que los embajadores ante la ALADI sean al mismo tiempo embajadores ante el MERCOSUR se quería evitar fundamentalmente incurrir en mayores

- costos. Los gastos imputables al Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes son financiados por el país de origen (comp. MERCOSUR/IV CMC EXT/DEC N° 15/03, Art. 1, Montevideo, 6/X/2003).
8. En la XXV Cumbre del MERCOSUR, Uruguay entregó la *Presidencia pro tempore* a partir del 1/1/2004 a Argentina.
 9. Resolución MERCOSUR/IV CMC EXT/DEC. N° 11/03, Art. 5 (Montevideo, 6/X/2003).
 10. Más recientemente, fue el presidente conservador del Uruguay quien manifestó una actitud de rechazo al MERCOSUR y su desarrollo. Importantes sectores de su equipo de gobierno no comparten las declaraciones recientes de Batlle que, en parte, se explican como reacción a la nueva alianza entre los gobiernos de tendencia de izquierda en Argentina y Brasil. Un buen indicador del clima reinante fue la Cumbre del MERCOSUR del 16 de diciembre de 2003: en esa oportunidad se concretó tanto una reunión entre los presidentes de Argentina y Brasil como también un encuentro de éstos con el líder de la oposición izquierdista de Uruguay, Tabaré Vázquez (EP-FA). No hubo, en cambio, una reunión con Batlle.
 11. En la cumbre del MERCOSUR del 16 de diciembre de 2003 se tomaron numerosas decisiones en favor de Paraguay y Uruguay. Además de regulaciones favorables en el caso del arancel externo se proyecta crear un Fondo de Compensación para los Estados Miembros más pequeños.
 12. Igualmente grande fue y es, sin embargo, la resistencia de sus adversarios. Respecto de los argumentos en favor y en contra comp. Welber Barral, "O Protocolo de Olivos e as controversias no MERCOSUL", en Wilhelm Hofmeister/Franklin Trein (eds.), *Anuário Brasil-Europa 2002. Solução de Controvérsias, Arbitragem Comercial e Propriedade Intelectual* (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003), p. 85 y ss.
 13. Otros ven el vaso más bien medio vacío y critican el Protocolo de Olivos sobre todo en tres aspectos. En primer lugar, por los elementos arbitrales que siguen vigentes; en segundo lugar, porque continúa la falta de acceso directo de ciudadanos a la justicia; y en tercer lugar, porque a 12 años de la fundación del MERCOSUR aún no se ha encontrado una solución definitiva a la cuestión judiciales. (comp. Welber Barral, op.cit., p. 83). Más bien escéptico se muestra también Félix Peña, "Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR" (Red MERCOSUR/Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003), p. 33.
 14. Resolución MERCOSUR/CMC/DEC N° 30/02 (Brasilia, 6/XII/2002). Las tareas de la Secretaría están detalladas en el Anexo I, N° 2 de esa Decisión.
 15. Comp. al respecto el anteproyecto presentado ante el Congreso brasileño de un protocolo para la creación de un Parlamento del MERCOSUR (Anteprojeto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL) del 2 de octubre de 2003. El anteproyecto prevé, entre otras cosas, que los diputados sean elegidos por los ciudadanos de cada uno de los

estados miembros en forma directa y por un período de cuatro años (art. 3 a/b). Con anterioridad, específicamente durante la Cumbre celebrada el 18/6/2003 en Asunción, Brasil presentó una agenda con el título "Objetivo 2006". La agenda prevé seguir fortaleciendo la Comisión Parlamentaria Común, para establecer hasta fines de 2006 un Parlamento Comunitario.

16. En ese sentido Adriana Dreyzin de Klor, "Hacia el Parlamento del MERCOSUR?", texto sin publicar de noviembre de 2003.
17. La Enmienda Alonso debe su nombre al profesor Ricardo *Alonso* García de la Universidad Complutense en Madrid, que asesora al MERCOSUR a instancias de la Comisión Europea.
18. Las normas jurídicas que emiten los órganos del MERCOSUR básicamente no tienen vigencia directa en los estados miembros. Antes bien, es necesario completar un proceso de incorporación al ordenamiento jurídico nacional. Una norma solo cobra vigencia una vez que *todos* los estados miembros cumplieron con el proceso de incorporación (art. 40 Protocolo de Ouro Preto). Como no existe un plazo perentorio, con frecuencia se producen considerables demoras. Hasta ahora solo aprox. una tercera parte del conjunto de las normas del MERCOSUR fue incorporada por la totalidad de los estados miembros.
19. MERCOSUR/LII GMC/ACTA N° 04/03, Montevideo, 15/XII/2003.

RESUMEN

El MERCOSUR está experimentado una importante ola de reformas. Durante la XXV Cumbre celebrada en Montevideo, Eduardo Duhalde fue electo presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM). Duhalde se definió a sí mismo como "primer ciudadano del MERCOSUR" que, sin consideración de su origen, deberá abogar únicamente por los intereses del bloque. La declaración se inscribe en un contexto en el que por la estructura puramente interestatal del bloque suelen prevalecer los intereses nacionales. Por el momento solo existen conjeturas sobre los alcances del cargo. Lo cierto es que la estructura institucional del MERCOSUR ha sido fortalecida y mejorada en su representación exterior. Un segundo acontecimiento importante fue la transformación de la antigua Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica. La medida no se agota en un simple cambio de nombre. La Secretaría cumple ahora la función

de asesorar técnicamente a los demás órganos del MERCOSUR en beneficio del proceso de integración. Por último, con la ratificación del Protocolo de Olivos por parte de Brasil, ha quedado allanado el camino para la creación del primer tribunal permanente del MERCOSUR. Actuará como instancia de revisión. La discusión en torno a otras reformas continúa.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - Nº 1 - Marzo, 2004