

DIMENSIÓN JURÍDICO-INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR: UN PANORAMA DE SUS VEINTE AÑOS

LEGAL-INSTITUTIONAL DIMENSION OF THE MERCOSUR: A PANORAMA TO ITS TWENTY YEARS

ANA MARÍA PASTORINO CASTRO¹

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL. III. INCORPORACIÓN Y APLICACIÓN DE LA NORMATIVA REGIONAL. IV. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS. V. REFLEXIONES FINALES.

Summary: I. INTRODUCTION. II. INSTITUTIONAL STRUCTURE. III. INCORPORATION AND IMPLEMENTATION OF REGIONAL RULES. IV. SETTLEMENT OF DISPUTES. V. FINAL REFLECTIONS.

I. INTRODUCCION

El debate sobre el desarrollo jurídico-institucional del MERCOSUR estuvo presente desde los comienzos, teniendo en cuenta el ejemplo europeo y las anteriores experiencias de integración latinoamericanas, así como su adaptabilidad a las formas de gobierno de los países de la subregión y a los cambios operados en el sistema internacional a principios de los años noventa del siglo pasado.

En cuanto al ejemplo europeo, cabe resaltar que desde los inicios de ese proceso, se elaboraron teorías que pretendieron explicar el significado de la integración, cuáles los factores que impulsan el desarrollo de dicho fenómeno, así como la formulación de categorías para insertar a las nuevas instituciones creadas para la administración del mismo, que constituyeron un salto cualitativo respecto a las organizaciones internacionales creadas hasta ese momento.

Desde las teorías propias de la integración hasta los intentos de adaptación de las teorías de las relaciones internacionales al fenómeno integracionista, los debates doctrinarios han ido reflejando los impulsos y los frenos que el esquema de integración ha tenido desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero -en 1951- hasta su profundización a partir de la década del noventa del siglo veinte, pasando por el frustrado intento de establecer una Constitución Europea y por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Si bien el análisis de las diferentes teorías sobre la integración europea y su posible adaptación al MERCOSUR, excede el objetivo de este trabajo,

¹ Docente-investigadora del Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales y Profesora Adscripta de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

cabe señalar que la mayoría de los debates doctrinarios estuvieron cruzados por la dicotomía intergubernamentalismo-supranacionalismo, la cual fue tomada en cuenta al establecer la institucionalidad mercosuriana.

Respecto a las anteriores experiencias latinoamericanas, se tuvo en cuenta –entre otros- al Grupo Andino²-, uno de los primeros procesos subregionales establecidos en la región-, que ya en su primera década de existencia contaba con una estructura jurídico – institucional similar a la europea, pero que no alcanzó los objetivos trazados por los Estados miembros.

Asimismo, la forma de gobierno de los países fundadores del MERCOSUR, de carácter presidencialista –más allá de variantes existentes entre ellos-, fue considerada a la hora de establecer el marco jurídico-institucional de la integración mercosuriana. Finalmente, la globalización económica de la era post- muro, caracterizada por un retiro del Estado de diversas actividades, incidió en la configuración del modelo regional. De esta manera, los Estados de la región ensayaron un nuevo tipo de asociación, inscribiéndose dentro de los denominados nuevos regionalismos, como estrategia de inserción internacional.

El análisis de la dimensión jurídico – institucional del MERCOSUR se realiza en función de tres ejes temáticos: la estructura orgánica, la incorporación y aplicación de la normativa regional, y los procedimientos de solución de controversias; por entender que las diferentes opciones que se toman sobre los mismos, permiten observar la distribución de competencias entre las diferentes instituciones, así como interpretar la lógica funcional de un esquema de integración determinado.

II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Durante el período de transición³ hacia el establecimiento del mercado común, se optó por un diseño orgánico de corte minimalista, el que sería reforzado cuando finalizara el período. Para ello se convocaría a una conferencia especial de la cual surgiría la institucionalidad adaptada a la nueva etapa de profundización del proceso. En el convenio fundacional del MERCOSUR –Tratado de Asunción (TA)⁴-, únicamente se previeron dos órganos con capacidad de emitir actos vinculantes: el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC), ambos de composición intergubernamental, adoptándose el método del consenso para la toma de decisiones.

La propia conformación del CMC –órgano de conducción política-, integrado con las más altas autoridades en materia económica y diplomática, dio un fuerte impulso al proceso en su etapa inicial, facilitando la toma de decisiones al interior de los países

² Creado por el Acuerdo de Cartagena (1969), firmado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En el año 1997 se convertiría en la Comunidad Andina de Naciones.

³ Así denominado en el Artículo 3 del Tratado de Asunción.

⁴ Suscrito el 26 de marzo de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su entrada en vigor se produciría en noviembre del mismo año.

socios. Asimismo, la necesaria presencia de los Presidentes, al menos una vez al año⁵, resultó de gran importancia para la imagen externa del bloque.

Las Decisiones, forma de manifestación del Consejo, adoptadas en esta etapa inicial, versaron principalmente sobre aspectos comerciales e institucionales, a efectos de poner en marcha el proceso. De particular importancia fue la Decisión N° 2/92 *Cronograma de medidas adicionales que sean necesarias adoptar para el pleno funcionamiento del MERCOSUR*, que dio impulso a su implementación.

Como órgano ejecutivo, quedó conformado el GMC, integrado por representantes de las cancillerías, de las carteras de economía y de los bancos centrales. Al mismo se le adscribió, como órgano de apoyo, una secretaría administrativa. La necesidad de dar continuidad y fortalecer la actividad de los órganos decisorios, llevó a que estos crearan un creciente entramado orgánico. Desde un principio, el CMC impulsó el desarrollo del proceso de integración con la creación de órganos de apoyo como las reuniones de ministros y otros órganos de menor jerarquía, en distintas esferas de acción.

Un segundo desarrollo jurídico-institucional durante el período inicial, se dio con la instalación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), cuya creación se encontraba prevista en el artículo 24 del Tratado de Asunción. La CPC fue pensada como una instancia de enlace entre los Poderes Legislativos y los Poderes Ejecutivos de los Estados parte del proceso. En diciembre de 1991 se reunieron delegaciones de parlamentarios de los cuatro países con el objetivo de dejar instalada la Comisión y de adoptar su primer reglamento.

Con la instalación y posterior desempeño de la CPC quedó en evidencia, desde un comienzo, el interés de los parlamentarios de los países integrantes del proceso de integración, por participar activamente en la nueva realidad regional. A partir de la mínima referencia del TA, la Comisión –a pesar de su carácter consultivo-, se fue involucrando paulatinamente en la agenda mercosuriana, realizando una constante reafirmación de su propia institucionalidad.

A pesar del mínimo diseño organizacional, el MERCOSUR logró en sus primeros años, un alto grado de interdependencia económica entre los países socios⁶. El mismo se desarrolló –principalmente- a partir del Programa de Liberación Comercial⁷, que estableció un cronograma de desgravación arancelaria y de eliminación de otros tipos de restricciones al comercio mutuo. Por su parte, la lógica intergubernamental facilitó la puesta en marcha del proceso, al involucrar a las administraciones nacionales en los temas de la agenda regional. De esta manera, los funcionarios estatales que

⁵ Luego de las modificaciones introducidas por el Protocolo de Ouro Preto, esta exigencia sería bianual.

⁶ L. BIZZAZERO, “Los temas regionales en la nueva agenda del MERCOSUR y las negociaciones del ALCA”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XI, N° 12, junio 2005, p. 7; R. BOUZAS, “Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina”, G. CAETANO (Coord.), *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR, 2011, pp. 75-85, p. 81.

⁷ Anexo I del Tratado de Asunción.

participaron en los ámbitos de negociación común, realizaron un aprendizaje conjunto de la nueva realidad.

El período de transición culminó sin que se lograra el establecimiento de un mercado común, alcanzándose para ese entonces, la conformación de una unión aduanera -aunque de manera incompleta-, entre los países socios. A partir de 1995 comenzaría una segunda fase del proceso, que estuvo pautaada por cambios políticos en los países de la región⁸, así como por modificaciones en el contexto internacional, entre las cuales destaca el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las nuevas circunstancias se tuvieron en cuenta por los decisores políticos del proceso, al diseñar los instrumentos jurídico – institucionales de la siguiente etapa, dejando el establecimiento de la estructura institucional definitiva para un momento posterior. En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto –Brasil-⁹, se aprobó el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, denominado Protocolo de Ouro Preto (POP)¹⁰, el que, además de introducir reformas a su organicidad, estableció la subjetividad jurídico-internacional del MERCOSUR.

El POP dota a la CPC del rango de órgano mercosuriano, jerarquizando así su actuación en el esquema de integración. No obstante, se mantuvo su carácter eminentemente consultivo. Otra innovación se dio con la institucionalización de un ámbito de representación de los sectores económicos y sociales de la región. Desde los inicios del proceso, estos sectores venían reclamando una participación en la discusión de los temas propios de su área de acción. Se creó así, el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR (FCES)¹¹, con función de consulta y con la potestad de realizar recomendaciones al Grupo Mercado Común.

El FCES se integra de forma paritaria por organizaciones de empleadores y trabajadores, y por un tercer sector compuesto por asociaciones de distinta índole, variando en cada Estado parte (consumidores, cooperativas, etc.). Al único órgano que en el POP se le reconoció el poder de dictar actos vinculantes (Directivas¹²) fue a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), que había sido creada por Decisión N° 9/94 del CMC¹³, a efectos de descongestionar la labor operativa del GMC en materia comercial. Por último, se estableció la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), con el cometido de prestar apoyo a los demás órganos del proceso.

En cuanto a la proyección externa, se dotó al esquema de integración de subjetividad internacional. Más allá del valor jurídico de esta disposición convencional

⁸ En las elecciones llevadas a cabo en 1994, en Brasil y Uruguay, se produjo un cambio de los partidos políticos en el gobierno, alterándose así la conformación que había dado inicio al MERCOSUR.

⁹ Diciembre de 1994.

¹⁰ Entró en vigor desde el 15 de diciembre de 1995.

¹¹ Artículos 1, 28, 29 y 30 del POP.

¹² Además de estos actos vinculantes, la CCM se manifiesta a través de Propuestas que eleva al GMC.

¹³ Dicha creación fue ampliamente cuestionada, dada la ausencia de poder otorgado al CMC por el Tratado de Asunción, para crear órganos con capacidad de decisión.

frente a terceros, países u organismos internacionales, la misma permitió, en los hechos, una afirmación constante de las relaciones externas del bloque¹⁴. En esta dirección, en diciembre de 1995, se celebró, con la entonces Comunidad Europea, un acuerdo de cooperación interregional¹⁵. Asimismo, se concretaron acuerdos de asociación con Bolivia¹⁶ y Chile¹⁷ en el año 1996, con el objetivo de establecer zonas de libre comercio y promover el desarrollo de la integración física, entre otras finalidades¹⁸.

En esta segunda etapa, se adoptó el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR¹⁹, la República de Bolivia y la República de Chile. La inclusión de los Estados asociados en el mismo instrumento convencional, reafirma la importancia que los principios democráticos tienen para el proceso de integración²⁰. El Protocolo prevé un procedimiento para los casos en que se produzca un quiebre del orden democrático en uno de los Estados parte del mismo.

Luego de señalar que la democracia es una condición fundamental para el progreso de la integración²¹ y, a partir de un mecanismo de consultas con el Estado en el cual se produjo el quiebre democrático, y entre los demás países miembros entre sí²², se pueden adoptar medidas que –de acuerdo a la importancia de la situación- van desde la inhabilitación para participar en los órganos pertinentes hasta la suspensión de derechos y obligaciones²³.

Además de los establecidos en el POP, se crearon otros órganos, entre los que cabe destacar al Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). Este Foro²⁴, creado por la Decisión CMC N° 18/98, tiene como principal cometido auxiliar al Consejo en la profundización de la dimensión política del proceso, tanto en temas regionales como en aquellos referidos al sistema internacional.

¹⁴ El POP establece que será el Consejo del Mercado Común el órgano que ejercerá la titularidad del bloque en nombre del MERCOSUR. El CMC puede delegar la capacidad para negociar y firmar acuerdos con terceros (países, grupos de países y organismos internacionales), en el GMC, dentro de los límites del mandato específico. El Grupo podrá a su vez, previa autorización del Consejo, delegar esas funciones en la Comisión de Comercio.

¹⁵ Denominado *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por Otra*.

¹⁶ Firmado el 17 de diciembre de 1996 y en vigor desde el 2 de marzo de 1997.

¹⁷ Firmado el 25 de junio de 1996 y en vigor desde el 1° de octubre de 1996.

¹⁸ En el marco de ambos acuerdos de complementación económica se establecieron Comisiones Administradores para la puesta en marcha de los mismos.

¹⁹ El Protocolo fue suscrito en 1998 y tiene su antecedente en la Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, de 1996.

²⁰ Situación diferente a la costumbre en materia de tratados con los Estados asociados, que es la de suscribir un acuerdo entre los miembros plenos y luego realizar otro de igual contenido con ellos.

²¹ Artículo 1.

²² Artículo 4.

²³ Artículo 5.

²⁴ Está integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados parte y de los Estados Asociados, en los temas de interés común.

Al consolidarse el proceso, con una ampliación de los temas a regular conjuntamente, se comenzó a evidenciar la insuficiencia del sistema orgánico, para llevar a cabo los objetivos planteados. Por su parte, la pluralidad de órganos subsidiarios creados para atender los diferentes planos de negociación, fue dificultando la capacidad de coordinación del Grupo Mercado Común.

Sin embargo, y debido a la crisis que afectó a la región a fines de la década del noventa, la mayoría de los temas de la agenda interna fueron postergados en espera de una mejora de la situación macroeconómica de los países miembros. A la situación económica, se sumaría como factor dispersivo, la aspiración de liderazgo –tanto en el ámbito sudamericano como en el mundial- de los socios mayores del bloque.

En estas circunstancias, a inicios del año 2000, bajo la Presidencia Pro – Tempore argentina, se tomó la decisión política de darle un nuevo impulso al proceso de integración. La agenda del Relanzamiento del MERCOSUR, realizada con la finalidad de profundizar en temas tales como acceso a mercados, relaciones externas, arancel externo común, incorporación normativa y fortalecimiento institucional; vio, sin embargo, retrasada su implementación, debido al agravamiento de la crisis económica imperante en la región así como a la amplitud de sus objetivos.

De todas formas, se continuó trabajando en aspectos específicos en ella incluidos, como la solución de controversias, la incorporación de la normativa regional en los sistemas jurídicos nacionales y el fortalecimiento de la Secretaría Administrativa. Se puso en marcha la transformación de la SAM en una Secretaría Técnica²⁵, con el objetivo de adecuar el órgano administrativo a los nuevos requerimientos del proceso de integración y también se suscribió el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias (2002).

La gradual salida de la crisis económica y los cambios de gobierno producidos en la región, dieron un viraje en el proceso de integración. La revitalización del MERCOSUR, a partir de la asunción de Luiz Inácio *Lula* da Silva en la presidencia de Brasil, apoyada por la República Argentina, especialmente luego de la toma de posesión de Néstor Kirchner²⁶, le otorgó al bloque un nuevo impulso político, incluyendo entre sus objetivos, importantes modificaciones en su estructura institucional.

Es en esta época que se adopta la Decisión N° 26/03 *Objetivos 2006- Programa de Trabajo 2004-2006*, en el cual se establecieron plazos²⁷ para la ejecución de diversos puntos de la agenda regional, así como una apuesta a nuevos desarrollos de la misma. Quedaban abarcados temas políticos, sociales y culturales; aspectos relacionados con la unión aduanera y el mercado común; así como la propuesta de avanzar en los asuntos de

²⁵ Decisión CMC, N° 30/02.

²⁶ Véase respecto al inicial acercamiento de ambos presidentes, el denominado “Consenso de Buenos Aires”, de 16 de octubre de 2003. Disponible en: <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/Documentos/Consenso%20de%20Buenos%20Aires.htm>, consultado el 12 de marzo de 2012.

²⁷ Los mismos sería prorrogados por la Decisión CMC N° 51/04.

la nueva integración: educación; cooperación en ciencia y tecnología; integración productiva avanzada e integración física.

Un avance en la consolidación institucional y en la afirmación de la subjetividad internacional del bloque²⁸, fue el establecimiento del Tribunal Administrativo – Laboral del MERCOSUR²⁹, como instancia jurisdiccional única para entender en las controversias del personal de la Secretaría y entre ésta y personas con un vínculo contractual (por obras o servicios) para realizar tareas en ella o en otros órganos mercosurianos.

Por otra parte, se estableció³⁰, en la esfera del Consejo del Mercado Común, la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), que quedó integrada por los representantes permanentes acreditados por los Estados y por un Presidente, cargo que, recientemente, sería suprimido. A la CRPM se le encomendaron diversas funciones, como la de asistir al Consejo y a la Presidencia Pro Tempore en todas las actividades que estos le demanden; establecer vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico y Social y con las Reuniones Especializadas; así como realizar propuestas al Consejo, sobre asuntos relacionados con el proceso de integración.

Además de dirigir a la Comisión, al Presidente de la CRPM se le encomendó la participación en las sesiones del CMC y de las Reuniones de Ministros; así como el desempeño de la representación del MERCOSUR en sus relaciones externas, por mandato expreso del Consejo. El primer Presidente de la CRPM fue el ex presidente argentino Eduardo Duhalde³¹. Con posterioridad ocupó ese cargo, el también argentino Carlos Álvarez³², que se desempeñaría en el mismo hasta el año 2009³³.

Para dar mayor participación a la Comisión Parlamentaria Conjunta en el proceso de toma de decisiones, el Consejo firmó, en el año 2003, un acuerdo interinstitucional con la misma, que luego sería incorporado en el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

Una modificación sustancial³⁴ introducida en esta época, fue la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)³⁵, con la finalidad de apoyar financieramente programas con dicho objetivo, así como promover la competitividad y la cohesión social de las economías menores y de las regiones más

²⁸ Debido a que los organismos internacionales tienen la calidad de sujetos de Derecho Internacional (con inmunidad de jurisdicción), de carácter funcional, desarrollan sus actividades en territorios estatales. Por ello se impone la necesidad de establecer tribunales especiales que eviten la indefensión de los particulares que contratan con la organización o de los funcionarios de la misma.

²⁹ Resolución GMC N° 54/03.

³⁰ Decisión CMC N° 11/03.

³¹ Decisión CMC N° 14/03.

³² Decisión CMC N° 32/05.

³³ Decisión CMC N° 32/08.

³⁴ Se reconoce la asimetría existente en la subregión.

³⁵ Decisión CMC N°45/04.

desfavorecidas. Si bien, en el instrumento constitutivo se previó la utilización del Fondo para apoyar el funcionamiento orgánico y el fortalecimiento del proceso de integración, este último cometido quedó postergado para ser utilizado en etapas posteriores.

Con el horizonte de la conmemoración de los diez años del Protocolo de Ouro Preto, se venían celebrando intensas negociaciones, a fin de efectuar una reforma jurídico-institucional de carácter integral, que culminaría con una modificación del Protocolo en la segunda cumbre de Ouro Preto (diciembre de 2004). Sin embargo, la falta de acuerdo entre los países socios sobre varios puntos, impidió la reforma programada. Los principales asuntos de discrepancia giraron en torno a la aplicación directa de las reglas regionales, al sistema de toma de decisiones y a la inclusión del Comité de Representantes Permanentes en un instrumento internacional. Se decidió entonces, seguir avanzando en algunos de estos aspectos, a través de la normativa secundaria, postergando la reforma jurídico- institucional, para una instancia posterior³⁶.

En un intento de dar mayor relevancia a los gobiernos locales y regionales, se creó el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR³⁷ -en diciembre de 2004-, con el objetivo de fomentar el diálogo y la cooperación entre las entidades subestatales de los Estados parte del proceso y de las mismas con sus gobiernos centrales³⁸.

Respecto a los Estados asociados, se regulan³⁹ las condiciones para la obtención de tal calidad⁴⁰ y su procedimiento de participación en los órganos de la estructura institucional. En otro avance al respecto, la Decisión CMC N° 28/04 establece pautas para la negociación y celebración de acuerdos con estos países.

El 1° de enero de 2004 entró en vigor el Protocolo de Olivos (PO) para la solución de Controversias en el MERCOSUR⁴¹, que modificó el sistema anterior, creando un nuevo órgano, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR)⁴². El TPR se integra con cinco árbitros, siendo cuatro nombrados por cada Estado parte, con su suplente respectivo, por dos años. El quinto árbitro, que preside el Tribunal, es designado de común acuerdo o, a falta del mismo, por sorteo realizado por la Secretaría del MERCOSUR⁴³. No obstante la composición reseñada, la cantidad de árbitros variará

³⁶ En esta dirección, se crea, por Dec.CMC N° 21/05, el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional –GANRI-, con el cometido de elaborar una propuesta integral de reforma.

³⁷ Decisión CMC N° 41/04.

³⁸ Una primera inserción en el diseño orgánico, para el tratamiento de los temas municipales, se había producido en el año 2000 con la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI).

³⁹ Decisión CMC N° 18/04

⁴⁰ Concedida a aquellos países miembros de la ALADI con los que el MERCOSUR suscriba acuerdos de libre comercio.

⁴¹ El mismo se reglamenta en la Decisión CMC N° 37/03.

⁴² Quedando instalado en la ciudad de Asunción del Paraguay, el 13 de agosto del mismo año. Para garantizar el correcto funcionamiento del Tribunal y su Secretaría, se adoptó un Acuerdo Sede entre la República del Paraguay y el MERCOSUR.

⁴³ A los efectos de la designación del Presidente del TPR se confecciona una lista de 8 árbitros. Dura tres años en el cargo, no renovable, salvo acuerdo contrario entre los Estados parte.

de acuerdo al asunto y a las partes en el contencioso a tratar⁴⁴. Las funciones del TPR serán analizadas en el apartado correspondiente a la solución de controversias.

En una instancia de acercamiento a la sociedad civil y a los ciudadanos, se crea la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR⁴⁵ y se suscribe el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR⁴⁶.

Con el objetivo de transformar a la Comisión Parlamentaria Conjunta en el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), el Consejo decidió otorgarle a la Comisión, la calidad de comité preparatorio para la instauración del nuevo órgano de representación ciudadana⁴⁷. La culminación de los trabajos de la CPC se formalizaría, al interior del bloque, con la aprobación por parte del Consejo, del Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR⁴⁸.

En el Protocolo Constitutivo no se definió el criterio de representación por país, dejando la cuestión para una instancia de decisión posterior, a cargo del Consejo del Mercado Común. Si bien no se le otorgó capacidad de decisión, se incrementaron las competencias en comparación con la CPC, involucrando al PARLASUR en el proceso legislativo del CMC.

Luego de arduas negociaciones, los plazos previstos por el Protocolo para modificar la integración paritaria -18 parlamentarios por país- fueron prorrogados y se alcanzó un acuerdo para establecer el reparto de bancas, con base en una proporcionalidad atenuada. La primera etapa de su instrumentación comienza en el año 2012, quedando distribuidos los cupos de la siguiente manera: Brasil con 37; Argentina con 26; y para Paraguay y Uruguay, 18⁴⁹.

La ampliación de la agenda mercosuriana derivó en nuevos desarrollos institucionales, como la creación de Instituto Social del MERCOSUR (ISM)⁵⁰, con el objetivo de reafirmar la dimensión social del bloque, comenzando a funcionar en el año 2009. Otro aspecto que continuó impulsando al proceso –más allá de efectivos resultados-, fue el relativo a las relaciones externas del bloque, a partir de las propias condicionantes provenientes de los demás actores regionales y de las necesarias definiciones respecto de los foros de negociación en que el MERCOSUR participa de forma unificada.

⁴⁴ Si se trata de un recurso de revisión de un laudo de un tribunal ad-hoc, o sobre una controversia entre dos Estados parte, el TPR se integrará con tres miembros.

⁴⁵ Decisión CMC N° 40/04.

⁴⁶ Decisión CMC N° 17/05.

⁴⁷ Decisión CMC N° 49/04.

⁴⁸ Decisión CMC N° 23/05.

⁴⁹ En la segunda etapa de implementación del criterio de proporcionalidad atenuada, prevista para el año 2015, Brasil tendrá 75 parlamentarios, Argentina, 43; manteniéndose el cupo de 18 para los socios pequeños.

⁵⁰ Por Decisión CMC N°19/06 se encomendó al Comité de Representantes Permanentes, la elaboración de una propuesta para su creación, en coordinación con el Foro Consultivo Económico y Social.

En el transcurso del año 2008 se adoptaron importantes medidas en materia de integración productiva. En efecto, se aprobó el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR y se estableció un Grupo con el cometido de coordinar y ejecutar su aplicación⁵¹. Asimismo, se creó el Fondo MERCOSUR de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas implicadas en actividades de ese tipo⁵², cuya primera fase se instrumenta a través de un sistema de garantías para operaciones de crédito solicitadas por ese tipo de empresas⁵³.

Durante la Cumbre de San Juan⁵⁴ (Argentina), de agosto de 2010, se adoptaron diversas medidas dirigidas a consolidar y profundizar el proceso de integración. A vía de ejemplo, cabe señalar la adopción del Código Aduanero del MERCOSUR⁵⁵, la eliminación del doble cobro del arancel externo común y la distribución de la renta aduanera⁵⁶. En materia de superación de las asimetrías, se aprobó un nuevo reglamento del FOCEM, fortaleciendo la estructura de su Unidad Técnica. En este ámbito, el CMC aprobó varios proyectos que significan un avance cuantitativo y cualitativo respecto a la etapa anterior.

En cuanto a innovaciones orgánicas, se reestructura la Comisión de Representantes Permanentes. Entre otras cuestiones⁵⁷, se suprimió, tácitamente, la figura de su Presidente, cuya faz internacional es reemplazada por el Alto Representante General del MERCOSUR, una de las últimas novedades en materia institucional (Decisión CMC N° 63/10)⁵⁸. Además de la proyección exterior, el nuevo órgano tiene facultad de iniciativa y de coordinación con otros órganos y foros, en una amplia variedad de temas.

Si bien la cuestión de una reforma institucional profunda estuvo siempre presente –con mayor o menor énfasis– en la agenda mercosuriana, aún no se ha logrado el consenso necesario para su efectiva implementación. Dentro de las más recientes manifestaciones al respecto, se encuentra la Resolución GMC N° 6/10, mediante la cual se crea la Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del MERCOSUR (RANAIM), como órgano asesor del GMC en materia de reforzamiento institucional, realizando propuestas para la creación y/o supresión de órganos, de mejora del sistema de solución de controversias y de análisis de la normativa regional para perfeccionar su funcionamiento.

⁵¹ Dec. CMC N° 12/08.

⁵² Dec. CMC N° 13/08.

⁵³ Por Dec. CMC N° 41/08 se crea el Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

⁵⁴ En el marco de la XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.

⁵⁵ Decisión CMC N° 27/10.

⁵⁶ Decisión CMC N° 10/10.

⁵⁷ También se encuentra previsto el traspaso de competencias de la CRPM a la Secretaría, véase por ejemplo, la Decisión CMC N° 56/08.

⁵⁸ Por Decisión CMC N° 1/11 se designa al Embajador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, de Brasil.

III. INCORPORACIÓN Y APLICACIÓN DE LA NORMATIVA REGIONAL

Las fuentes jurídicas del MERCOSUR se encuentran establecidas en el Artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto⁵⁹. Siguiendo la distinción utilizada para otros bloques regionales, es posible distinguir en el MERCOSUR, el Derecho originario y el Derecho derivado. El Derecho originario estaría compuesto por el Tratado constitutivo y sus protocolos e instrumentos complementarios. Asimismo, los acuerdos celebrados en el marco de los convenios anteriores, es incluido por una gran cantidad de analistas, como normativa originaria, aunque con un alcance diferente a los primeros. Sin embargo, hay autores que los incluyen en una tercera categoría, distinta del Derecho originario y del Derecho derivado: el Derecho complementario, que tendría una posición jerárquica intermedia entre las otras dos fuentes normativas⁶⁰.

Como ya se señalara, a los dos órganos –Consejo del Mercado Común y Grupo del Mercado Común- con capacidad de generar actos vinculantes previstos en el Tratado de Asunción, se sumaría convencionalmente –Protocolo de Ouro Preto- a la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Quedaría así conformado el Derecho derivado por los siguientes actos jurídicos: Decisiones, Resoluciones y Directivas.

De particular importancia para el funcionamiento del proceso mercosuriano y el logro de sus objetivos, es la forma de implementación interna de la normativa surgida de sus órganos decisorios. Durante el período de transición, y ante el silencio del Tratado de Asunción sobre la aplicabilidad interna de la normativa regional, se utilizó la protocolización del mismo en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), para realizar una incorporación automática en el ordenamiento jurídico de los países socios⁶¹. Además, hay que recordar que gran parte de las acciones llevadas a cabo durante el período fueron canalizadas a través del Programa de Liberación Comercial, que estaba integrado en el tratado fundacional, es decir, Derecho originario.

Con la suscripción del Protocolo de Ouro Preto, dicha omisión pretendió ser subsanada mediante la introducción de normas destinadas específicamente a estructurar la incorporación y la aplicación simultánea de las normas regionales⁶². No obstante, la complejidad de dichas disposiciones, ha contribuido a crear un déficit en materia de

⁵⁹ Artículo 41 - Las fuentes jurídicas del MERCOSUR son: 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.

⁶⁰ A. MARTÍNEZ PUÑAL, “En torno a las normas del MERCOSUR: Clasificación y Jerarquía, Incorporación, Vigencia (simultánea) y Dificultades Constitucionales”, en Z. DRNAS DE CLÉMENT (Coordinadora), *MERCOSUR y Unión Europea*, W. HUMMER (ed.), Lerner Editora, Buenos Aires, 2008, pp. 223-259, p.225.

⁶¹ Para los países miembros de la ALADI, todo acuerdo que es inscrito en la organización, tiene efecto jurídico directo en sus respectivos ordenamientos jurídicos, debido a una autorización genérica que al respecto realizaron los poderes legislativos a sus poderes ejecutivos.

⁶² Capítulo IV- Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Órganos del MERCOSUR-

incorporación de la normativa derivada⁶³. A partir de esta situación se han generado numerosos conflictos, algunos de los cuales han llegado a la última instancia del sistema de solución de controversias. Así, los laudos arbitrales que se han ido emitiendo, abordaron, directa o incidentalmente, el tema de la incorporación.

El POP introduce una concepción dualista respecto de la normativa de los órganos con capacidad vinculante, estableciendo un complicado sistema de vigencia, que –aparte de la indudable obligatoriedad del Derecho secundario⁶⁴- deja a cargo de los órdenes jurídicos internos, la efectiva vigencia de las reglas aplicables⁶⁵, más allá del rol atribuido a la Secretaría MERCOSUR en materia de comunicación. Estas características de las reglas secundarias ha hecho que se las caracterice como actos legales incompletos⁶⁶.

A este sistema de vigencia simultánea de la normativa secundaria se le suma el problema de las asimetrías constitucionales de los países integrantes del proceso de integración, tanto en lo que se refiere a la existencia o no de recepción directa de normas regionales, como a la estructura federal o unitaria de los mismos. Las disposiciones del POP, si bien no evitan la responsabilidad estatal, dejan a los particulares -al menos de manera directa-, fuera de los mecanismos de solución de controversias previstos, con la inseguridad jurídica que dicha circunstancia conlleva.

A través del propio Derecho derivado, se ha intentado corregir las deficiencias que, en los hechos, ha demostrado el mecanismo instaurado en Ouro Preto. De la falta de efectividad jurídica del orden normativo mercosuriano en los sistemas jurídicos internos, han dado cuenta numerosas manifestaciones de los distintos órganos.

Entre las disposiciones destinadas a corregir las fallas en la implementación de la normativa regional, se encuentran aquellas que han introducido fecha de entrada en vigor de la misma, solicitud a los Parlamentos nacionales para una rápida incorporación,

⁶³ Para un análisis detallado del tema, véase D. VENTURA y A. PEROTTI, *El Proceso Legislativo del Mercosur*, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2004.

⁶⁴ Artículo 42 - Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo 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.

⁶⁵ Artículo 40- Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo deberá seguirse el siguiente procedimiento:

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

⁶⁶ R. BOUZA y H. SOLTZ, “Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR”, *Arbeitspapier Nr. 1*, Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg, August 2002, p. 12.

establecimiento expreso en diversas normas sobre la no necesidad de incorporación, y reformas institucionales como la destinada a la transformación de la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica con competencias en la materia.

En este sentido, cabe destacar, dentro de una serie de Decisiones del Consejo del Mercado Común, la Decisión N° 20/02 *Perfeccionamiento del Sistema de Incorporación de la Normativa MERCOSUR al Ordenamiento Jurídico de los Estados Parte*. Esta Decisión establece un mecanismo de reenvío de la instancia decisoria regional a los órdenes jurídicos nacionales, a efectos de determinar fehacientemente cuáles son los órganos internos con capacidad en la materia reglada. Asimismo, se establecen plazos para su implementación y las excepciones que a su aplicación pudieran establecerse. A su vez, la Decisión CMC N° 22/04 establece pautas que los Estados deberán adoptar para incorporar las Decisiones, Resoluciones y Directivas, que no requieran intervención legislativa.

En similar sentido, la Decisión CMC N° 35/08 establece un procedimiento encaminado a realizar un seguimiento de la normativa no incorporada. En aquellos casos en que se trate de normas con plazo expreso de incorporación, las mismas deberán ser revisadas por los órganos competentes, a partir de los dos años de vencido el plazo. De tratarse de normas sin plazo de incorporación, y si dicho procedimiento no ha sido llevado a cabo por ninguno de los Estados parte, se procede de igual manera que en el caso anterior, pero luego de los cinco años de aprobada la Decisión, la Resolución o la Directiva.

Como se señalara, la cuestión de la incorporación ha sido tratada por los tribunales arbitrales. Así, el Tercer Laudo Arbitral⁶⁷ emitido bajo la vigencia del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, concluyó –aplicando el art. 40 del POP– que la Decisión CMC N° 17/96 (cuestionada en el caso), no se encontraba en vigor. No obstante, el Tribunal marcó ciertos principios respecto al tema de la incorporación normativa, a saber: la responsabilidad internacional del Estado que no incorpora respecto a los que sí lo han hecho; establecimiento de una controversia en el marco del sistema de solución mercosuriano; y, de acuerdo al principio de buena fe, la obligación de no adoptar medidas que vayan en contra del objeto y fin de la norma aprobada, a pesar de su falta de incorporación.

Por su parte, el séptimo laudo analiza la obligación de incorporar y el plazo para su cumplimiento, de diversas Resoluciones del GMC, a cargo del demandado (Brasil). Si bien la normativa en cuestión no tenía un plazo para su incorporación, el Tribunal consideró que la laguna existente correspondía ser integrada con los principios generales de Derecho internacional pertinentes. En base a ello, el laudo ordena a Brasil

⁶⁷ Para un análisis pormenorizado de este Laudo, véase A. PASTORINO y M. BRUNETTO, *Solución de Controversias en el MERCOSUR: La aplicación del procedimiento arbitral*, Documento de Trabajo N° 54, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR). Montevideo, 2001.

que proceda a la incorporación en un plazo de hasta 120 días a partir de la comunicación de la decisión arbitral.

IV. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

La primera instrumentación de un régimen de solución de controversias en el ámbito regional fue prevista en el Anexo III al Tratado de Asunción, que entró en vigencia con el mismo y rigió hasta la puesta en vigor del sistema consagrado en el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (PBSC). Este Protocolo introdujo un cambio fundamental respecto al mecanismo anterior, al establecer como instancia última de la solución de los diferendos, el recurso a tribunales ad-hoc, integrados por tres árbitros. Si bien los mismos no fueron utilizados en los primeros años de vigencia del Protocolo, en los cuales los conflictos siguieron dirimiéndose en el ámbito político, diversos cambios de circunstancias en la región coadyuvaban a que comenzara a recurrirse a la instancia arbitral de manera frecuente, a partir de la crisis de finales de la década de los noventa.

El régimen previsto en el PBSC se encontraba instrumentado a través de tres etapas sucesivas y preceptivas: negociaciones directas, intervención del GMC y procedimiento arbitral. La legitimación activa en las controversias que recayeran sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las normas del Tratado de Asunción y de los demás tratados realizados en su marco; así como de las normas de Derecho secundario, quedaba circunscrita a los Estados.

A los particulares -personas físicas o jurídicas-, sólo se les brindó un derecho de petición frente a la sección nacional del GMC del Estado en el cual tuvieran su residencia habitual o la sede de sus negocios. En este caso, el ámbito de aplicación material del sistema opera sobre el mismo ordenamiento jurídico, pero sólo en la eventualidad de la sanción o adopción por un Estado parte, de medidas de carácter legal o administrativo que tengan efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal, en contravención de la normativa regional.

Una innovación que se introduce en el Anexo al Protocolo de Ouro Preto, el *Procedimiento general para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR*⁶⁸, en el que se le da a dicho órgano, potestades en materia de solución de conflictos, para entender en temas de su competencia. A él pueden recurrir tanto los Estados como los particulares, siendo un recurso opcional, ya que las partes pueden recurrir siempre al sistema del PBSC.

Un sistema paralelo, desarrollado en el ámbito de la CCM, que ha servido como descompresor de posibles conflictos, es el mecanismo de consultas, utilizado por los países para intercambiar información y solicitar aclaraciones en cuestiones comerciales. Este mecanismo no se constituye en una traba para la utilización de los procedimientos

⁶⁸ El procedimiento fue reglamentado por la Decisión N° 18/02.

de solución de controversias, ya que los Estados parte pueden optar por ellos en cualquier momento, y en el caso en que hubiera una consulta en curso sobre el tema de la controversia, la misma se dará por concluida.

Luego de años de vigencia del Protocolo de Brasilia, comenzaría un período de crisis que se caracterizó por la profundización de los conflictos intra-regionales, dando paso a una activación y utilización significativa de la etapa arbitral para su resolución. En efecto, entre abril de 1999 y agosto de 2005, se emitieron diez laudos por parte de Tribunales Ad-Hoc.

Un nuevo hito en materia de solución de controversias, se produce el 18 de febrero de 2002 con la firma el Protocolo de Olivos (PO), el que entraría en vigor, dos años después, siendo el sistema actualmente vigente. Una de las innovaciones más destacables es la creación de una nueva institución: el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), a cuya integración ya se hiciera referencia. A pesar de la denominación dada al nuevo órgano jurisdiccional, que apunta a su carácter de alzada de los laudos emitidos por los tribunales ad- hoc, que el Protocolo de Olivos mantiene; se les otorga a las partes en una controversia, la posibilidad de recurrir directamente al TPR. En su función de revisión, el Tribunal intervino en dos oportunidades⁶⁹.

Otra facultad que el PO le otorga al Tribunal es la de emitir opiniones consultivas –sin carácter vinculante- sobre cualquier cuestión jurídica del Derecho regional, tanto originario como secundario⁷⁰. Las mismas pueden ser solicitadas por “...todos los Estados Partes del MERCOSUR actuando conjuntamente, los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR y los Tribunales Superiores de los Estados partes con jurisdicción nacional...”⁷¹. Por su parte, el Protocolo de creación del Parlamento del MERCOSUR habilita al mismo a solicitar opiniones consultivas al TPR, convirtiéndose en el único caso en que tal facultad se establece convencionalmente.

El PO introduce la posibilidad de elegir el foro para dirimir las controversias. En efecto, se le da la opción al demandante de recurrir al sistema de solución mercosuriano o a otros mecanismos establecidos en esquemas preferenciales de comercio de los cuales formen parte los Estados involucrados; citándose únicamente a texto expreso el régimen de la Organización Mundial del Comercio⁷². Por otra parte, la intervención del Grupo Mercado Común, que bajo el régimen del Protocolo de Brasilia era preceptiva, en el nuevo sistema se torna opcional, pudiendo recurrir las partes directamente a la instancia arbitral.

⁶⁹ Laudo N° 1/2005: *Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados Procedentes del Uruguay*, Recurso de Revisión Presentado por la República Oriental del Uruguay contra el Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral AD HOC de fecha 25 de Octubre de 2005; y Laudo N° 2/2006: *Impedimentos a la Libre Circulación derivado de los Cortes en Territorio Argentino de Vías de Acceso a los Puentes Internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas*, Recurso de Revisión presentado por la República Argentina contra la decisión del Tribunal Arbitral Ad Hoc de fecha 21 de junio de 2006.

⁷⁰ Hasta el momento el TPR ha emitido tres opiniones consultivas.

⁷¹ Artículo 2, Reglamento del Protocolo de Olivos.

⁷² Establecido en el Anexo 2 del Acuerdo de Marrakech, *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*.

En materia de legitimación procesal, el PO mantiene los parámetros del sistema anterior, ya que solamente los Estados pueden activar los mecanismos de solución. Más allá de pequeñas modificaciones, el papel de los particulares sigue siendo el de peticionantes ante sus respectivas administraciones.

V. REFLEXIONES FINALES

Si bien la teoría de la integración económica permite distinguir los diferentes grados de profundización que se adoptan⁷³, los mismos no existen en estado puro, ya que al tratarse de procesos dinámicos, las políticas características de una modalidad pueden superponerse con las propias de otra etapa. En consecuencia, los requerimientos jurídicos-institucionales no serán estáticos, ya que los mismos variarán de acuerdo a los objetivos buscados en determinado momento y para el caso concreto.

Las condicionantes políticas y económicas iniciales permitieron el avance del MERCOSUR con una baja institucionalidad, pero la puesta en marcha de las siguientes etapas de profundización fue pautando la necesidad de desarrollar su estructura jurídico-institucional. A pesar de se habían establecido plazos para dotar al proceso de una estructura institucional definitiva en diciembre de 1994, las circunstancias económico-políticas por las que se atravesó, incidieron para el mantenimiento del modelo intergubernamental de organización, basado en las administraciones nacionales de los Estados parte, y sólo dándole a los Poderes Legislativos y a las diferentes instancias de la sociedad civil, una participación lateral en el proceso de toma de decisiones. En peor situación aún, se encuentran los gobiernos subestatales de los países socios, ya que la instancia orgánica en la que se encuentran representados, es de carácter subordinado.

No obstante la imposibilidad de establecer –por falta de voluntad política- una reforma adecuada, la misma dinámica de implementación de las políticas convenidas, llevó a que se fuera desarrollando un complejo entramado de órganos subsidiarios, imbricados en las diferentes áreas de gobierno, que, si bien en un principio resultó beneficioso para la acumulación de conocimientos por parte de los funcionarios gubernamentales, a medida que se fue avanzando en el proceso, produjo un distanciamiento de los técnicos negociadores respecto a las instancias de decisión final.

Por otra parte, los sucesivos conflictos que se fueron generando hicieron que los órganos encargados de la administración y ejecución del proceso, distrajeran sus esfuerzos en arbitrar las diferencias planteadas. Así, la Comisión de Comercio fue siendo absorbida por su rol en los procedimientos de reclamaciones y consultas, en detrimento de su cometido principal en materia de políticas comerciales.

Aunque en los últimos años del MERCOSUR, se hizo evidente un fuerte desarrollo orgánico, relacionado con los temas de la nueva agenda integracionista: Derechos Humanos, Dimensión Social, Integración Productiva, etc.; también es cierto

⁷³ Zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica.

que el núcleo duro del diseño institucional, se mantiene casi igual que al principio, a pesar de los veinte años transcurridos desde sus inicios. No obstante, ha de resaltarse el cambio sustancial, respecto a los parámetros iniciales del proceso, plasmado en la creación del Fondo para la Convergencia Estructural.

Asimismo, las deficiencias en el sistema de incorporación de la normativa secundaria y la ausencia de consenso para reformar las disposiciones pertinentes del Protocolo de Ouro Preto hasta hoy, no han podido ser superadas por las decisiones que se han adoptado con ese fin. Es que la metodología utilizada, además de constituir una inadecuada técnica legislativa, tampoco contribuye a la transparencia y a la democratización del esquema de integración. La ineficacia del rebuscado sistema de incorporación de las reglas regionales adoptado, genera inseguridad jurídica que potencia los conflictos en el proceso mercosuriano.

El mecanismo de solución de controversias del PBSC, adecuado al carácter intergubernamental del MERCOSUR, comenzó a funcionar en su etapa arbitral, una vez que el entendimiento entre las instancias políticas se fue diluyendo. Su postergada reforma por el Protocolo de Olivos, de 2002, si bien perfeccionó algunos aspectos de los procedimientos y estableció el Tribunal Permanente de Revisión; dejó a los particulares en iguales condiciones de acceso al sistema. Además, al establecer la posibilidad de elección del foro, introdujo una perforación a la solidez del régimen, ya que dicha posibilidad constituye un retroceso para un sistema de integración que, al menos en el discurso, pretende su profundización.

DIMENSIÓN JURÍDICO-INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR: UN PANORAMA DE SUS VEINTE AÑOS

Resumen: La discusión sobre el diseño jurídico- institucional que habría de darse al Mercosur, estuvo presente desde los comienzos del proceso. En su instrumento fundacional -Tratado de Asunción (1991)-, se optó por establecer una mínima estructura orgánica -de carácter intergubernamental-, para poner en marcha el proceso de integración. No obstante, la implementación de las políticas convenidas, llevó a que se fuera desarrollando un complejo entramado de órganos subsidiarios, imbricados en las diferentes áreas de gobierno; así como la creación de nuevos órganos. Asimismo, se fueron estableciendo modificaciones en materia de incorporación y aplicación de la normativa regional; y de procedimientos de solución de controversias. El artículo realiza una evaluación de lo alcanzado en los veinte años de existencia del MERCOSUR, así como el planteamiento de algunas cuestiones que se considera necesario modificar.

Palabras clave: MERCOSUR. Estructura institucional. Incorporación normativa. Solución de controversias.

LEGAL-INSTITUTIONAL DIMENSION OF THE MERCOSUR: A PANORAMA TO ITS TWENTY YEARS

Abstract: The discussion about the legal and institutional design to be given to MERCOSUR was present from the beginning of the process. In its founding instrument –Treaty of Asuncion (1991)- it was decided to establish a minimal organizational structure, intergovernmental –like, in order to start the integration process. However, the implementation of de agreed policies led to development of a complex framework of subsidiary organs, involved in different areas of government and also the creation the of new organs. In addition, modifications were established in de incorporation and implementation of regional rules; and dispute settlement procedures. This article offers an assessment achieved during the 20 –year- old existence of Mercosur such as the introduction of some issues that are considered necessary to change.

Keywords: MERCOSUR. Institutional structure. Normative incorporation. Solution to controversies.

Nota recibida: 30.6.2012

Nota aceptada: 30.9.2012