

Nueva etapa del Mercosur frente a los 10 años de Ouro Preto

Límites y perspectivas del ajuste institucional

Lincoln Bizzozero

El trabajo plantea como eje analítico los contenidos que puedan dársele a la revisión de la estructura institucional del Mercosur en la próxima cumbre que se realizará en Ouro Preto, a 10 años de haberse firmado el Protocolo en esa ciudad. Lo que se plantea en esta nueva etapa es un ajuste de los Estados parte sin alterar los principios de funcionamiento basados en la cooperación intergubernamental. Por ello, Ouro Preto II abrirá una nueva instancia de debates sobre diversas facetas de la estructura institucional.

Una aproximación a la dinámica de funcionamiento del Mercosur

Un proceso de integración regional se define fundamentalmente por los objetivos que se plantea en el tratado fundacional, los instrumentos para llevarlos a cabo, y los principios de funcionamiento que acuerdan los Estados parte. La estructura institucional y de

toma de decisiones responde a esos lineamientos, por lo que en caso de que surjan diferencias entre los socios sobre los contenidos y características del proceso, las instancias políticas y burocráticas reflejarán los problemas no resueltos, así como la distancia de los objetivos preconizados, y buscarán plantear o plantearán metas, cronogramas y metodologías para su resolu-

Lincoln Bizzozero: coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; presidente de la Comisión Sectorial del Mercosur de la Universidad de la República; profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Palabras clave: cooperación regional, reforma institucional, Protocolo de Ouro Preto, Mercosur.

ción. En definitiva, la estructura institucional puede actuar como una burocracia que impulse y alimente el proceso mediante la definición de objetivos específicos y metas operativas.

En el caso del Mercosur, las instituciones, a través del Grupo Mercado Común (GMC) enmarcado en decisiones políticas del Consejo del Mercado Común (CMC), completaron la insuficiencia en los principios de funcionamiento del proceso mediante «Cronogramas», «agendas» o «Programas», que han tenido como igual denominador la fijación de los temas prioritarios en las distintas etapas del proceso regional, planes para avanzar en los mismos, una metodología de trabajo, y la definición de plazos temporales a fin de conseguir los objetivos buscados. El único programa que fue estructurado de manera conjunta con el Tratado fundacional de Asunción fue el Programa de Liberación Comercial, cuyos plazos coincidieron básicamente con la etapa de transición del Mercosur hacia fines de 1994, según fuera precisado en Asunción. Los negociadores tuvieron entonces que delimitar una metodología de trabajo para los otros objetivos definidos en dicho Tratado con vistas a la conformación de un mercado común, y para ello presentaron un primer programa que se denominó «Cronograma de Las Leñas».

La etapa de transición del Mercosur se completó hacia fines de 1994 con el Protocolo de Ouro Preto, que definió

una nueva estructura institucional y de toma de decisiones, con un conjunto de acuerdos que marcaron el tránsito hacia la Unión Aduanera. Ouro Preto significó en su momento el pasaje a una nueva etapa que trajo como consecuencia otras responsabilidades y desafíos vinculados en primer lugar con la definición de una estrategia de desarrollo conjunta; en segundo orden con el funcionamiento de una nueva estructura institucional que incorporó otros órganos y por ende modificó las interacciones y la dinámica funcional; en tercer término con la dilucidación de la personalidad jurídica internacional y las consiguientes consecuencias en tanto bloque en las negociaciones frente a terceros; y finalmente con la consideración de los parlamentos y representantes de la sociedad civil a los efectos del acompañamiento y legitimación de la nueva etapa del proceso regional.

El Protocolo de Ouro Preto no profundizó en la arquitectura institucional, y dejó pendientes diversos problemas vinculados a la incorporación de las normas aprobadas en las instancias regionales, a la articulación entre las instituciones regionales y entre las mismas y los Estados, a la definición de ámbitos de competencia entre los niveles regional y nacional, a las relaciones externas de los Estados, a la ampliación del mecanismo de solución de controversias, entre otros. Los temas y problemas abiertos no tuvieron un peso significativo, ya que el Mer-

cosur daba muestras de vitalidad con el incremento del comercio regional. Por otra parte, las insuficiencias en el entramado institucional, en los avances frente a los objetivos definidos en el Tratado y en otros temas que pudieran surgir del proceso como el de las negociaciones con terceros, fueron canalizados en el «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000».

Dicho Programa contempló los diferentes ejes ordenadores una vez concluida la etapa de transición: la consolidación de la libre circulación y de la Unión Aduanera, la construcción del Mercado Común, las relaciones externas y la dimensión global del proceso. El deterioro en las relaciones argentino-brasileñas, el estancamiento que comenzó a evidenciarse en las negociaciones externas, la falta de definición sobre principios de funcionamiento en el bloque, llevaron a que se agotara rápidamente esta etapa y a que los avances del Programa de Acción 2000 se centraran en la dimensión global del proceso¹.

El bloque regional completó esa etapa hacia fines del siglo pasado, cuando Brasil implementó la devaluación del real a inicios de 1999 y las elecciones en Argentina derivaron en la asunción de Fernando de la Rúa a la presidencia de la República, lo cual permitió una nueva aproximación política regional y sobre todo la posibilidad de reformular las relaciones entre ambos países. Esta aproximación de los gobiernos de Argentina y Brasil dio lu-

gar a que se planteara el inicio de otra etapa de «relanzamiento» del proceso.

La etapa de «relanzamiento» estuvo signada por el objetivo de definir los temas conflictivos que dificultaban el pase a otra etapa. Para ello se trabajó en el GMC con la finalidad de identificar los principales temas que debían ser encaminados en el marco del proceso regional, y se elaboró un conjunto de recomendaciones que finalmente fueron transformadas en decisiones por el CMC. Esas decisiones le dieron un contenido y plazos a la «agenda del relanzamiento», pero además señalaron algunos objetivos políticos que fueron refrendados posteriormente, por lo que han llegado a ser parte de los temas del bloque regional².

El año 2000 marcó además otros cambios en la región, especialmente en América del Sur a partir del estancamiento de las negociaciones en el

1. Las diferencias en las políticas exteriores de Argentina y Brasil se hicieron más evidentes cuando el periodo de bonanza regional alcanzó un techo. Las distintas visiones de los dos países frente al nuevo orden mundial puede leerse en el artículo de José Augusto Guilhon Albuquerque: «La nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña» en Felipe de la Balze (comp.): *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales / Asociación de Bancos de la Argentina, Buenos Aires, 2000.

2. Se trata de las decisiones 22/00 a la 32/00, aprobadas en junio de 2000, y de las decisiones 59/00, 92/00, 93/00 y 94/00, aprobadas en la cumbre de Florianópolis. La decisión 59/00 contempló una iniciativa de Uruguay de fortalecer institucionalmente la Secretaría Administrativa del Mercosur.

frente externo y el agotamiento de un modelo de relaciones en el bloque regional, sobre todo en el eje argentino-brasileño y su trascendencia en el espacio circunvecino³. En ese sentido, además de las propuestas relativas al «relanzamiento del Mercosur» y las vinculadas con las relaciones bilaterales de los países, se anunciaron dos iniciativas que comenzaron a bosquejar los alcances del espacio geopolítico y del referente temático del proceso de integración. Estas iniciativas estaban conectadas con la concreción de una Cumbre Sudamericana a los efectos de ir definiendo los objetivos, temas e instrumentos de un espacio sudamericano con la inclusión del tema social en la agenda regional.

Los cambios de gobierno ocurridos durante 2003 en tres países de la región provocaron un nuevo replanteo del proceso a partir de una revisión de las prioridades consignadas, de los objetivos regionales y temporales, y de los métodos para concretar los mismos⁴. El eje argentino-brasileño logró impulsar una vez más el proceso sobre la base de iniciativas comunes y valores compartidos: inclusión social, importancia de las instituciones regionales, prioridad a la educación y la salud, manejo de la deuda externa, integración regional como herramienta estratégica para la inserción internacional. Todo ello se reflejó en dos documentos que adelantaron en su momento el camino a seguir en tanto bloque regional: el documento final de la reunión Kirchner-

Lula que se efectuó en Brasilia el 11 de junio de 2003, poco antes de la primera cumbre del Mercosur realizada tras los cambios de gobierno, y el Consenso de Buenos Aires que firmaron ambos presidentes en octubre de 2003.

El documento de Brasilia parte de la reafirmación del acuerdo estratégico entre ambos países como condición indispensable para avanzar en los temas de la agenda regional, en las prioridades y en los lineamientos para encarar las mismas. En esa dirección se enfatiza en: perfeccionar la unión aduanera, llegar a un Parlamento elegido por voto directo, concretar normas comunes y progresar en el mercado común, realizar avances en el Protocolo de Compras Gubernamentales y en el de Servicios, lograr acuerdos en materia de instrumentos y mecanismos de garantía y de promoción de inversiones intrazona, alcanzar un diseño más ágil de aplicación de la normativa regional y adecuar la estructura institucional mediante el fortalecimiento de la Secretaría Técnica y de los órganos previstos.

3. El cambio en las prioridades externas del bloque fue propulsado por Brasil, a partir del agotamiento de las distintas instancias de negociación en el frente externo, en la XVII Cumbre Presidencial que se realizó en diciembre de 1999 en Montevideo.

4. La relación entre los cambios de gobierno y el proceso regional fue analizada en L. Bizzozero: «Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana?» en *Nueva Sociedad* N° 186, 7-8/2003, pp. 128-143.

En la reunión cumbre del Mercosur de junio de 2003, Brasil presentó una propuesta a fin de avanzar en el objetivo final del mercado común con el documento «Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006». Esta propuesta fue canalizada a los otros gobiernos a objeto de que pudieran bosquejar o introducir reformas, por lo que el programa esbozado obró como eje de referencia para definir los objetivos del periodo y señalar los instrumentos para alcanzarlos. Dicho documento tuvo algunas modificaciones producto de las reformas introducidas por los gobiernos, y posteriormente fue analizado y precisado por el GMC, antes de elevarlo al CMC para su aprobación. El Consejo adoptó finalmente, en la reunión cumbre de diciembre realizada en Montevideo, el Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006 (decisión 23/04), que contiene cuatro apartados entre los cuales uno está referido al aspecto institucional⁵.

En la reciente cumbre del Mercosur que se realizó en Foz de Iguazú se concretaron algunos acontecimientos novedosos que muestran un nuevo formato en materia de funcionamiento regional, y que incluyen la revisión y el fortalecimiento institucional como una de las prioridades de la agenda. En primer lugar, el Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría Administrativa del Mercosur presentó el primer informe semestral «Un foco para el

proceso de integración regional», con un capítulo específico dedicado al análisis de la estructura institucional y normativa («Instituciones y estructura jurídica»). En segundo lugar, la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes exhibió también su primer informe de lo actuado durante el semestre, y en el mismo incluyó como uno de los temas principales el fortalecimiento del Mercosur, vinculándolo con la profundización institucional. Esta definición de prioridades fue reafirmada por el informe de la Presidencia Pro-Témpore de Argentina, y por el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes, que en el punto 12 enfatizó sobre «...la conveniencia de identificar los aspectos del Protocolo de Ouro Preto que podrían ser motivo de revisión a la luz de los recientes avances institucionales del Mercosur».

La próxima reunión cumbre del Mercosur se realizará en Ouro Preto, y por ello todo apunta a que efectivamente se concrete alguna revisión o ajuste del Protocolo anterior, a 10 años de su aprobación. Para ello se elaborará un acuerdo entre los gobiernos que permita dar continuidad a las bases de cooperación existentes en distintos sectores, aun cuando no se haya podido avanzar en el eje central de la política comercial común. Traducido en términos institucionales, la orientación y límites en

5. Los otros apartados son: Mercosur económico-comercial, Mercosur social, y la nueva agenda de la integración.

esta etapa del Mercosur ya han sido delineados y expresados en el Programa de Trabajo 2004-2006. De esta forma, Ouro Preto II aderezará la estructura del Mercosur como institución, con las instancias que se fueron creando para ordenar, descentralizar o definir ámbitos de competencia, pero no se tocarán temas sensibles como el de las asimetrías y la reformulación de los principios de funcionamiento. Por ende, Ouro Preto II probablemente abrirá una nueva etapa de debates sobre temas institucionales que se plantean de manera recurrente vinculados a los déficit democrático y social, relacionados con la información, los grados y niveles de participación, la representación de diferentes instancias de la sociedad civil, y los principios de funcionamiento del bloque regional en que deben incluirse los asuntos referidos a los derechos y responsabilidades de los socios y el sensible aspecto de las asimetrías.

El actual escenario de debates muestra las dificultades reales de trascender las bases alrededor de las cuales se planteó el funcionamiento del bloque regional. Los debates y propuestas han girado sobre la estructura sin tocar las bases de funcionamiento, o han insistido en los temas de la participación de actores de la sociedad civil y la conformación de un parlamento regional. Para ubicar conceptualmente el tema, se abordará en el próximo punto el condicionamiento que se plantea de la vinculación de los principios de

funcionamiento del bloque con la estructura institucional. Posteriormente se mostrará el contexto en que se ha ubicado el tema de acuerdo con el Programa de Trabajo 2004-2006 y su significado de cara a Ouro Preto II. Finalmente se presentarán algunas conclusiones tentativas sobre el ajuste institucional.

Bases de funcionamiento y estructura institucional

Uno de los aspectos sustanciales para la comprensión de las características que asumió el proceso regional es ubicar al mismo en el contexto del movimiento de estructuración del orden de la Posguerra Fría, y en segundo lugar en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Lo que interesa remarcar desde esta perspectiva analítica es que tanto el Mercosur como otros procesos que se inician entre fines de los años 80 y comienzos de los 90 se ubican como respuestas regionales al estancamiento del ámbito multilateral de comercio. Por lo tanto la propuesta del Mercosur, si bien es específica de otras por sus objetivos y definiciones, estuvo enmarcada en determinadas lógicas y temas ordenadores.

Para los países del Mercosur tales temas fueron la consolidación de la democracia, la reforma del Estado, la apertura de la economía, y el ingreso de los nuevos asuntos del comercio

internacional⁶. Un punto de partida para cambiar el anterior modelo de sustitución de importaciones lo constituyó la apertura comercial, la cual se acompañó, dadas las características de su ejecución en los países de la región, de una modificación del principio de trato diferencial que formaba parte del patrimonio latinoamericano por el principio de reciprocidad.

Además de esos condicionantes contextuales, los inicios del Mercosur estuvieron circunscritos por dos antecedentes: la Iniciativa Bush para las Américas y el Acuerdo de Buenos Aires de 1990, que activó en el tiempo los objetivos del proceso de cooperación argentino-brasileño a los efectos de crear un mercado común. Los socios pequeños y en particular Uruguay entendieron que ello iba en menoscabo del Tratado de Montevideo de 1980 y del patrimonio latinoamericano en materia de integración, por lo que lograron abrir una instancia de negociaciones. El resultado final posibilitó la creación del bloque regional, pero delimitó el terreno de juego en tres aspectos básicos: primero, en el funcionamiento de dos acuerdos de alcance parcial, que lo hacían simultáneamente con convergencia de objetivos y de cronogramas de desgravación arancelaria (el argentino-brasileño y el del Mercosur); segundo, en la inclusión del principio de reciprocidad de trato entre los Estados a pesar de las diferencias de tamaño y estructura económica; y tercero, en la definición de una

estructura institucional con insuficientes competencias comunitarias y jurisdiccionales, y en un sistema de toma de decisiones basado en el consenso que implicaba la igualdad entre los Estados y obviaba el tema de las asimetrías estructurales entre los países⁷.

El principio de igualdad jurídica entre los Estados en las negociaciones internacionales, ha sido atemperado por otros principios que toman en cuenta las asimetrías estructurales, sobre todo cuando las mismas se basan en el desarrollo. Ello ha sido así en la lógica económica Norte/Sur, pero también en los instrumentos que posibilitaron determinadas preferencias a los países en desarrollo en las instancias de comercio internacional como el Sistema de Preferencias Generalizadas, los sistemas Stabex en los Convenios de Lomé establecidos entre los países de la Comunidad Europea y los del África-Caribe-Pacífico, o bien otros mecanismos que buscaron contemplar de-

6. Estos temas fueron comunes a América Latina en general, con la excepción de México desde el momento que comienza la negociación por el Tratado de Libre Comercio. Para visualizar la globalidad de los temas hacia América Latina es necesario tomar en cuenta la Iniciativa Bush para las Américas en su vertiente política, además de los tres niveles vinculados con el comercio, la inversión y la deuda externa.

7. La delimitación del terreno de juego fue producto de las negociaciones entre los socios pequeños y los grandes. Este punto fue desarrollado en L. Bizzozero: «Disyuntivas de un socio pequeño en los inicios del siglo XXI. Región, continente, mundo: las opciones de Uruguay en su política exterior», Clasco / Grupo de Trabajo Integración / Mercosur, 2002.

terminadas situaciones marcadas por puntos de partida estructuralmente diferentes. En el modelo europeo, el principio de cohesión ha mitigado los efectos de las asimetrías estructurales y las divergencias institucionales en la marcha del proceso regional. En ese sentido, el grado de desarrollo del proceso de integración europeo ha guardado una relación directa con los avances en la cohesión entre las unidades que forman parte del mismo. La cohesión debe entenderse como el conjunto de directrices e instrumentos que sirven para hacer tolerables las desigualdades políticas, económicas e institucionales entre los Estados, lo cual facilita en el largo plazo la funcionalidad del proceso y edifica los necesarios pilares de su legitimidad.

Cuando el principio de cohesión no está explícitamente contemplado en un proceso de integración, las asimetrías estructurales que se manifiestan desde los inicios del mismo en tanto «sombras» del proceso, pueden constituir un factor impulsor para corregirlas, o aumentar las preferencias y resistencias de determinados sectores. En ese sentido las asimetrías estructurales coadyuvan a que las políticas de los gobiernos produzcan costos y beneficios para distintos grupos sociales fuera de su jurisdicción nacional. Mientras no haya instrumentos correctores, las asimetrías son percibidas como factores externos fijos por los sectores económicos y sociales a nivel regional, que incrementan las diferentes posiciones

sectoriales y nacionales. Ello es así en procesos que generan mayores lazos de interdependencia en los que el logro de objetivos domésticos depende de las políticas definidas por las contrapartes de los países socios. En estos casos, las políticas nacionales de esos países producen efectos recíprocos que pueden traducirse en externalidades negativas para individuos o grupos sociales relevantes.

En el caso del Mercosur no se incluyó el principio de cohesión en tanto corrector de las asimetrías estructurales existentes. Se consideraron algunas diferencias temporales en el Programa de Liberalización Comercial y varias situaciones específicas que eran parte de las negociaciones. Para «igualar» situaciones desiguales, como surge del distinto peso ponderado de los Estados, se salvaguardó el principio de la igualdad entre estos en la toma de decisión que debía darse con la participación de los gobiernos de los cuatro socios y por consenso. Esta modalidad de funcionamiento no ocultaba la existencia de desiguales recursos de poder entre países que se oponían a que efectivamente pudiera llegarse a conformar una identidad regional en temas sensibles para ellos.

La factibilidad de que los temas clave de la agenda regional fueran tratados primeramente en el eje argentino-brasileño y luego trasladados al escenario común, coadyuva a un funcionamiento de cúpulas presidenciales que

produce efectos mitigados en el derrame a los demás sectores e instancias del proceso. De esta manera en el Mercosur la posibilidad de que uno de los socios grandes adoptara políticas que originaran externalidades negativas, y con ello cuestionara los objetivos de las directrices de otros Estados tuvieron una frecuencia cíclica. Algunos ejemplos de estas situaciones fueron la devaluación del real, la fijación de incrementos en los aranceles aduaneros, la erección de barreras no arancelarias relativas a la certificación fitosanitaria, los incentivos fiscales especiales sobre todo para la inversión extranjera, el incumplimiento de estándares aceptables en materia laboral o ambiental, los regímenes de subsidios, entre otros⁸.

El modelo adoptado por el Mercosur para paliar estas externalidades negativas lo ha constituido el impulso a la armonización de políticas a través de una coordinación de políticas macroeconómicas, pero también a través de grados diferentes de cooperación en distintos sectores (educación, salud, trabajo, ambiente, seguridad, judicial). Esto lleva a visualizar la región como un mosaico de procesos de cooperación con mayores o menores niveles de profundización en la regionalización de las políticas y en la coordinación entre los equipos de trabajo de los países. Sin embargo, ello no se refleja necesariamente, como los hechos lo han demostrado, en un cambio en los principios de funcionamiento, en que siguen pesando las asimetrías estructurales que

se expresan política, económica e institucionalmente.

El reconocimiento de las asimetrías estructurales y de las consecuencias que ello pudiera ocasionar en los socios pequeños es algo que ha sido tenido en cuenta recientemente a partir de una propuesta de Paraguay de incluir ese aspecto como tema de la agenda regional⁹. En este sentido, tanto la propuesta de Brasil como el Programa de Trabajo 2004-2006 contemplan el tema de las asimetrías y en particular la situación de Paraguay por su condición de economía menor y de país sin litoral marítimo (tal cual es enunciado en el punto 17 sobre negociaciones externas del ítem referido al Mercosur económico-comercial). Además, resulta de gran importancia el hecho de que se haya incluido un punto sobre el financiamiento compensatorio, que tiene como objetivo promover estudios para el establecimiento de Fondos Estructurales destinados a elevar la

8. Esto lleva a otorgar prioridad en el análisis de los procesos regionales a las relaciones interestatales desde las vertientes del realismo, como bien señala Cimadamore. V. al respecto, Alberto Cimadamore: «Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur» en Jerónimo de Sierra y Manuel Bernal Alvarado (eds.): *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*, Unesco / Clacso, Montevideo, 2004.

9. La iniciativa de incluir el tema de las asimetrías fue presentada en la XXIII Reunión del CMC en diciembre de 2002 en Montevideo. Posteriormente, en febrero de 2003, en una reunión de ministros de Relaciones Exteriores que se realizó en Asunción, Paraguay presentó una propuesta para el abordaje del tema y proporcionarle contenidos específicos.

competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas. Finalmente también se incluye como prioridad otorgarle respaldo financiero a Paraguay para desarrollar proyectos de cooperación técnica que contribuyan al fortalecimiento de los procesos de transformación productiva y de desarrollo económico y social, dentro de los objetivos de promover alianzas estratégicas entre las empresas, capacitación técnica intrabloque, promoción de innovación tecnológica y una mayor participación de empresarios.

Estos objetivos e iniciativas son recientes por lo que todavía no se pueden evaluar los resultados. Las mismas retoman el patrimonio integracionista latinoamericano asentado en el trato diferencial para países sin litoral marítimo (Paraguay y Bolivia exclusivamente) y de menor o mediano desarrollo. De esta manera, aun cuando no se plantee una modificación de los principios de operatividad, el impulso hacia una ampliación en el espacio sudamericano más la inclusión de instrumentos que permitan hacer ajustes posibilitarían tener en el mediano plazo un corrector natural que debería llevar a una adecuación del funcionamiento institucional.

El déficit normativo-institucional del Mercosur y la propuesta ordenadora

El Protocolo de Ouro Preto no significó un cambio en cuanto a la estrategia institucional de la etapa de transición,

y sobre todo en los principios de base de funcionamiento del bloque regional, por lo que el contenido, las características y los límites del proceso continuaron en los ámbitos de definición de las políticas nacionales de los socios. En cambio el Protocolo bosquejó algunas variantes en la estructura institucional y en materia de incorporación de normas, fijando pautas de coordinación, sin que se tocara el sensible aspecto de las asimetrías constitucionales de los países y del contralor de la no incorporación, con lo que provocaba consecuencias en materia de seguridad jurídica básica en un espacio regional ampliado, pero con fronteras en cuanto a procedimientos, reglas y funcionamiento del mercado.

Los problemas de la incorporación fueron objeto de distintos estudios y seminarios. En septiembre de 2002 un seminario organizado por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales y la Secretaría Administrativa del Mercosur, constató un atraso considerable en materia de incorporación, tanto en las decisiones (105 decisiones, que representan un 70%), como de resoluciones (380, que representan un 63%) y directivas (45 directivas, que representan el 50%). A ese estudio se agregaron otros con el objetivo de definir más adecuadamente las normas no incluidas, los distintos problemas que surgían de la incorporación tanto a nivel nacional como regional, lo cual posibilitó una mejor comprensión de la complejidad del asunto y la necesidad

de un abordaje técnico desde la complejidad del proceso. En ese sentido, se dieron algunos pasos para delimitar las normas a incorporar desde las administrativas y de focalizar el objeto de análisis con los problemas que se derivan de la incorporación de normas: el Sub-Grupo de Trabajo de Asuntos Institucionales recomendó algunas disposiciones para acotar el campo de normas necesarias a incorporar; la Secretaría de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) realizó un estudio específico de las normas regionales a ser incorporadas por los parlamentos, con el apoyo de las secciones nacionales de la CPC y de algunas universidades de la región con las que se había firmado un convenio de cooperación¹⁰, y decidió publicar un informe efectuado por los dos consultores jurídicos de la Secretaría del Mercosur¹¹.

El tema fue incluido en la propuesta de Brasil y en el Programa de Trabajo 2004-2006, donde se planteó como fecha tope julio de 2004 a fin de concretar el procedimiento específico para la vigencia inmediata de las normas que no requieran aprobación parlamentaria. En la reciente cumbre realizada en Foz de Iguazú el CMC aprobó la decisión 22/04 cuyo contenido constituye el procedimiento para la vigencia inmediata en los cuatro Estados-parte de la normativa Mercosur (decisiones, resoluciones y directivas), que no requiera aprobación parlamentaria, a través de la publicación oficial de la misma.

La estructura institucional definida en

su momento por Ouro Preto planteó desde sus inicios varios temas atinentes a la información de los órganos que no tenían capacidad de decisión, a la participación de los actores de la sociedad civil, a la representación del ciudadano en las decisiones. Ello se sintetizaba en distintos aspectos vinculados al funcionamiento institucional, pero además tocaba diversos puntos referidos a la transparencia e información sobre la marcha del proceso para los sectores involucrados y para el ciudadano de diferentes sociedades nacionales, y a las posibilidades de participación de actores y sectores en decisiones regionales que podían involucrar a los mismos. La dimensión global del proceso, las necesidades de precisión y ampliación del sistema de solución de controversias, la agenda externa, las reivindicaciones participativas de algunos sectores y actores y más recientemente las nuevas prioridades regionales referidas a la dimensión política y social, produjeron efectos de derrame en la estructura institucional llevando a la creación de algunos órganos enmarcados en dicha estructura y a una mayor densidad institucional a

10. El convenio de cooperación fue firmado por la CPC con las universidades de Brasilia, Nacional de Asunción, Universidad de Buenos Aires, de Córdoba, de La Plata y Universidad de la República de Uruguay en diciembre de 2002 en Brasilia. En el marco de ese convenio se concretaron algunas acciones de apoyo técnico al funcionamiento de la CPC y se redactaron algunos documentos sobre el tema institucional y de incorporación de normas.

11. Deisy Ventura y Alejandro Perotti: *El proceso legislativo del Mercosur, CPC / CARI / Fundación Konrad Adenauer*, Montevideo, 2004.

través de distintas instancias (grupos *ad-hoc*, de trabajo, reuniones especializadas, etc.).

La creación de algunos órganos como el Foro de Consulta y Concertación Política, la Comisión de Representantes Permanentes, el Tribunal Permanente, constituido en el marco del Protocolo de Olivos, y el Tribunal Administrativo Laboral, creado por resolución 54/03 del GMC, exclusivamente con competencia para conocer y resolver los conflictos en materia administrativo-laboral que puedan suscitarse entre la Secretaría del Mercosur y el personal y/o las personas contratadas por la Secretaría del Mercosur, dan muestras de las posibilidades de canalizar institucionalmente algunas de las necesidades y demandas que se fueran originando.

Varios de esos órganos por sus antecedentes, ubicación institucional y ámbito de competencia no tienen totalmente definidas sus atribuciones o deberían ser transparentados adecuadamente en su funcionamiento. Los dos órganos que se encuentran en una situación institucional específica por su cercanía al CMC son la Comisión de Representantes Permanentes y el Foro de Consulta y Concertación Política. En el caso del Foro de Consulta y Concertación Político, es un órgano auxiliar del CMC, encargado de ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados parte. La ampliación de su ámbito de competencia se originó en la Decisión 2/02 relacio-

nada con algunas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas, que anteriormente estaban en el ámbito del GMC. El presidente de la Comisión de Representantes Permanentes tiene la potestad de representar al bloque en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del Consejo.

La puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, dotándolo de infraestructura y recursos necesarios, es uno de los puntos referidos al fortalecimiento institucional que señala el Programa de Trabajo 2004-2006. Por otra parte, el ajuste de la estructura institucional a través de la inclusión de los órganos creados en los últimos años en Ouro Preto II posibilitará delimitar los ámbitos de competencia de los mismos e indicar un nuevo punto de partida.

La profundización de la dimensión parlamentaria y de la participación de los actores de la sociedad civil que han sido planteados reiteradamente desde Ouro Preto fueron canalizados en el Programa de Trabajo 2004-2006 en niveles diferentes. El Programa de Trabajo señala que durante el presente año se trate la propuesta del Parlamento del Mercosur que presentará la CPC, mientras que diseña como meta programática el fortalecer la vinculación del sector privado en el proceso de integración. El anteproyecto del protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur que presentó la CPC fue ob-

jeto de diversas negociaciones que terminaron limitando la propuesta del «órgano de representación de los pueblos», cuya composición será definida por cada Estado parte que procurará una adecuada representación de sus fuerzas políticas y una apropiada representación por género y etnias y por las distintas regiones del país. Por otro lado, no se percibe ninguna modificación sustantiva en las atribuciones y competencias planteadas con respecto a las que tiene la CPC, y en el establecimiento no se puntualiza ningún cronograma para su instalación, como debería preverse en consonancia con esa representación de los pueblos que señala. Resulta todavía más ambiguo el punto referido al fortalecimiento de la participación del sector privado, que al plantearse como meta programática resulta demasiado general para un Programa de Trabajo que tiene como objetivo remitirse a metas precisas tanto en sus objetivos como en la instancia institucional que debe ocuparse.

El parlamento regional es una antigua aspiración reiterada en diversas ocasiones por la Comisión Parlamentaria, pero es recién con su introducción como objetivo específico que surge de las reuniones Lula-Kirchner, que se incluye en la agenda regional. De ahí que sea un objetivo definido al cual llegar, aun cuando la estrategia adoptada sea la de partir de un acuerdo mínimo y no la de definirlo como objetivo con un cronograma preciso para que los parlamentos de los países del

bloque pudieran ir otorgándole contenidos.

Perspectivas de una nueva estructura institucional

Ouro Preto II ajustará la estructura institucional que se ha ido desarrollando estos últimos años e incluirá posiblemente el Parlamento regional aun cuando probablemente fije un cronograma mínimo para su instalación. Este ajuste da cuenta de la situación presente en que se manifiestan diversos niveles de cooperación en el proceso regional que sigue planteándose desde una perspectiva intergubernamental. Ello esboza la continuidad de una determinada lógica en el funcionamiento regional que no tiene principios correctores –salvo el que ha sido incluido de consideración programática de las asimetrías– y que frente a determinadas situaciones de «interés nacional» llevará a una renovación de las negociaciones de cúpula, ya sean bilaterales o multilaterales.

Los límites planteados por la brecha entre los objetivos definidos por el Tratado de Asunción y los principios de funcionamiento no significa que la adaptación y ajuste preconizados que se llevarán a cabo en Ouro Preto II no abran nuevas perspectivas en el funcionamiento institucional. En primer lugar porque frente a una nueva situación institucional se planteará un renovado impulso para armonizar las políticas y para la corrección de las

asimetrías. En segundo lugar, porque los consultores técnicos (con la consiguiente transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica) y la Comisión de Representantes Permanentes han aportado una nueva dinámica en las relaciones regionales. Y en tercer lugar, porque el Programa de Trabajo 2004-2006 se está procesando y todavía es temprano para hacer una evaluación de la nueva etapa.

Por otra parte, hay que considerar la marcha del conjunto del proceso en que se visualiza una ampliación, ya sea a través del formato país asociado al Mercosur o bien en la perspectiva del espacio sudamericano. Ello aportará un marco impulsor tanto en la generación de nuevas instancias de negociación como de una mayor complejidad institucional.