



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

## **Documentos de trabajo**

**De Asunción a Ouro Preto.  
Definiciones y estrategia en la construcción del MERCOSUR.**

Lincoln Bizzozero  
Tabaré Vera

**Documento No. 01/95**  
Agosto, 1995

DE ASUNCION A OURO PRETO: DEFINICIONES Y ESTRATEGIA  
EN LA CONSTRUCCION DEL MERCOSUR

Lincoln Bizzozero  
Tabaré Vera

Este trabajo constituye un avance de un proyecto global de investigación interdisciplinario sobre el tema, donde participan el Departamento de Economía y el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, en el marco del Programa de Integración.

## I) Introducción

La aprobación del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 y su posterior ratificación en noviembre de ese año, insertó la región en la dinámica de los nuevos regionalismos, que comenzaron a diseñarse en el sistema internacional, desde mediados de los ochenta. Esta respuesta regional a las nuevas condiciones del ambiente externo, estuvo sostenida en apuestas de reformas estructurales orientadas a una mayor liberalización de las economías y a la disminución del papel del Estado en la actividad económica.

La creación del MERCOSUR constituyó una de las respuestas de largo plazo que los países de la región acordaron para continuar sus respectivos procesos de desarrollo con una mejor inserción internacional. La magnitud de sus objetivos y la perentoriedad de los plazos, llevaron a que se manifestara un cierto escepticismo en la concreción del proceso. Por otra parte, la historia de los procesos de integración en América Latina, alimentaron las dudas sobre la credibilidad de esa propuesta integracionista.

Los primeros años mostraron que el pilar fundamental en la construcción del MERCOSUR fue el Programa de Liberación Comercial (<sup>1</sup>). La voluntad de los Estados Partes de atenerse a un calendario de desmantelamiento arancelario intra-regional prefijado, posibilitó la base de credibilidad necesaria, para encarar otras instancias negociadoras vinculadas con los objetivos del Tratado de Asunción. Fue en definitiva el cumplimiento del cronograma de desgravaciones, el que obligó a posicionar a los actores internos frente a las consecuencias de las mismas y otorgó nuevas bases de legitimidad a los negociadores gubernamentales en el marco de los diferentes subgrupos de trabajo.

El Programa de Liberación Comercial no fue único pilar que otorgó credibilidad al proceso MERCOSUR y posibilitó su continuidad. El Cronograma de Las Leñas también constituyó un instrumento fundamental para permitir la culminación del período de transición y el comienzo de una nueva etapa. El Cronograma otorgó un marco de negociaciones específico, que encuadró las actividades de los distintos subgrupos de trabajo -asuntos comerciales, asuntos aduaneros, normas técnicas, políticas fiscal y monetaria relacionada con el comercio, transporte terrestre, transporte fluvial y marítimo, política industrial y tecnológica, política agrícola, política energética, coordinación de políticas macroeconómicas, relaciones laborales, empleo y seguridad social-, y posibilitó el avance desde distintas reparticiones en diferentes problemáticas que apareja la construcción de un Mercado Común y en sus posibles soluciones. Esta modalidad de funcionamiento posibilitó la toma de decisiones de los órganos del MERCOSUR (el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común), a partir de una apertura interna de las temáticas y una profundización en determinados puntos (<sup>2</sup>).

El período de transición del MERCOSUR insumió siete reuniones del Consejo Mercado Común y dieciséis reuniones del Grupo Mercado Común. Durante ese período el Consejo Mercado Común aprobó sesenta y nueve decisiones y el Grupo Mercado Común trescientas tres resoluciones. Este conjunto de decisiones y

---

<sup>1</sup> Véase las conclusiones del trabajo de **Bizzozero, L.-Vaillant, M.-Vera, T.** "La construcción del MERCOSUR: diagnóstico y evaluación de lo acordado" doc. 15/93, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Este documento fue publicado también por el Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1993.

<sup>2</sup> Véase al respecto la decisión 1/92 del Consejo Mercado Común, conocida como Cronograma de Las Leñas. Las características de funcionamiento de los subgrupos y el avance de las negociaciones puede consultarse en **Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC)** "Informe sobre el estado de las negociaciones en los subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común" COMISEC/DIR/di 1 Montevideo, setiembre de 1993.

resoluciones son la base de los acuerdos y avances realizados en relación a los objetivos en el proceso de integración. La ubicación de los mismos en un mapa integracionista, posibilita la lectura sobre los avances realizados y la estrategia seguida en el funcionamiento. Por otra parte, su relación con los objetivos perseguidos, posibilita visualizar la consolidación efectiva en relación a los mismos.

Este trabajo pretende analizar estos dos aspectos: la consolidación del MERCOSUR en relación a los objetivos fijados, y la estrategia seguida en relación al funcionamiento y a los avances efectivos acordados. Los dos aspectos se relacionan, pero tienen su ámbito específico que justifica su separación analítica: la consolidación atiende a la interrogante de qué objetivos alcanzó el proceso de integración y cuáles son sus características; la estrategia atiende en cambio a la interrogante de cuál fue el camino recorrido y dónde se ubica el "hard core" del proceso. La preocupación del aspecto vinculado con la consolidación del proceso es señalar qué es el MERCOSUR una vez aprobado el Protocolo de Ouro Preto y las decisiones de la séptima reunión del Consejo del Mercado Común. En cambio, el objeto fundamental del aspecto vinculado con la estrategia, es señalar cómo se llegó a esa consolidación.

El trabajo está ordenado en dos apartados: en el primer apartado, se analiza específicamente el orden jurídico institucional, poniéndose especial énfasis en la estructura definida por el Protocolo de Ouro Preto; en el segundo, se analizan los objetivos alcanzados, haciéndose hincapié en la libre circulación en la zona, y en la conformación de la Unión Aduanera.

## **II. El orden jurídico institucional del MERCOSUR**

La reunión de Ouro Preto realizada entre el 8 y 9 de diciembre de 1994, constituyó la séptima del Consejo Mercado Común y la última del período de transición fijado en el Tratado de Asunción. La importancia de dicha reunión, en el contexto del proceso de integración del MERCOSUR, se ubicaba en particular en la definición de la estructura institucional y en el proceso de toma de decisiones, según estaba definido en el artículo 18 del Tratado de Asunción. Según el art. 18, los Estados Partes debían convocar antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, a una reunión extraordinaria, con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones. Como la fecha de la puesta en vigor de esta nueva estructura (definitiva) institucional coincidía con la definida para la puesta en vigencia del Mercado Común (art. 1 del Tratado de Asunción), el punto adquiere relevancia en sí mismo. En otros términos, la nueva estructura institucional iba a reflejar el grado de avance registrado en el objetivo de constitución del Mercado Común y el nivel de acuerdos inter-gubernamentales en el camino recorrido.

Esta primera aproximación al objeto de esta parte obliga a dos precisiones vinculadas con el objetivo de constitución de un Mercado Común y la estructura institucional definida en el Protocolo de Ouro Preto. En cuanto al objetivo final de constitución de un mercado común, el mismo está desglosado en varios objetivos específicos, que son indicados en el artículo primero del Tratado. Las decisiones del Consejo del Mercado Común y las declaraciones presidenciales se refieren al cumplimiento de los objetivos (libre circulación de bienes, servicios, y factores productivos; establecimiento de un arancel externo común y adopción de una política comercial común con relaciones a terceros; coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los

Estados; compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes), o bien al significado que tiene la conformación de un mercado común. En otras palabras, el proceso de integración se fue definiendo en el transcurso del período de transición en función de los avances realizados en relación a los distintos objetivos, que permitían sentar las bases para la conformación del mercado común, que constituye el objetivo final <sup>(3)</sup>.

En cuanto a la estructura institucional definida en el Protocolo de Ouro Preto, si bien la misma está definida para esta nueva etapa en que el MERCOSUR contará con personalidad jurídica de derecho internacional y podrá como tal practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos (arts. 34 y 35 del Protocolo de Ouro Preto), puede ser objeto de revisión tanto en lo que se refiere a la estructura, como en las atribuciones específicas de sus órganos (art. 47 Protocolo). Esta posibilidad debe entenderse desde dos puntos de vista: una eventual expansión del MERCOSUR por la incorporación de nuevos socios y la necesidad de adaptar la estructura institucional a una nueva situación, porque un proceso de integración refleja distintos niveles de acuerdo y grados de avance en sus objetivos.

Hechas estas precisiones, es necesario definir los puntos que serán tratados en este capítulo, en función de las interrogantes definidas. En primer lugar, es necesario remitirse al Tratado de Asunción, por constituir el tratado fundacional y el marco legal sobre el cual se asentó todo el proceso.

En segundo lugar, el análisis del Protocolo de Ouro Preto, nos permitirá aprehender cuál es la estructura institucional definida para el nuevo período del MERCOSUR, las competencias de los órganos y las fuentes de derecho del proceso integracionista.

El tercer apartado se remite a plantear el problema de la obligatoriedad y la aplicación de los actos de los órganos en los ordenamientos internos de los Estados Parte. Si bien el Protocolo de Ouro Preto responde a esos dos aspectos, las relaciones derecho interno-subregional, el control de la aplicación de los actos, la interpretación de las reglas, los potenciales conflictos sobre aspectos técnico-aduaneros derivados del arancel externo común y la dilucidación en la esfera jurisdiccional de controversias, entre otros, señala posibles saturaciones de la estructura institucional definida.

La cuarta sección de este capítulo plantea el problema de las relaciones del MERCOSUR con terceros Estados del sistema internacional. Este tema adquiere particular importancia una vez definido el arancel externo común y que deba articularse una política comercial común. Por otra parte, los países del MERCOSUR forman parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y en ese marco habían llegado a distintos acuerdos particulares, que debían renovarse en función de la nueva realidad que se perfilaba a partir de enero de 1995.

---

<sup>3</sup> La decisión 1/93 del Consejo del Mercado Común señala en su artículo 1 "Ajustar el Cronograma de Medidas...a efectos de asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción para el período de transición..." El comunicado conjunto de los presidentes de la reunión del Consejo del Mercado Común realizada en Colonia del Sacramento en Uruguay indica claramente la diferencia entre el objetivo final y los restantes objetivos en el marco temporal al señalar en el punto cuatro "Los Presidentes reafirmaron decididamente los principios, objetivos y plazos previstos en el Tratado de Asunción, para avanzar...hacia el establecimiento de la unión aduanera y sentar las bases de la conformación del Mercado Común" Desde otro enfoque el trabajo de **Rodríguez, J. M.** "El MERCOSUR después de Buenos Aires. La última oportunidad" Materiales de Formación Sindical. Instituto Cuesta Duarte, Montevideo, 1994.

## A. El Tratado de Asunción <sup>(4)</sup>

La firma y posterior ratificación del Tratado de Asunción, esboza la necesidad de señalar algunas precisiones jurídicas relacionadas con sus características generales, sus principios, objetivos e instrumentos y su aplicabilidad y ejecución en el espacio subregional y en los respectivos países <sup>(5)</sup>.

### 1. Características generales

El Tratado de Asunción es un acuerdo-marco, de duración indefinida, con un marco institucional transitorio, que tiene como objetivo final la conformación de un Mercado Común y es de vocación regional.

El objetivo del Tratado, la decisión de constituir un Mercado Común conformado al 31 de diciembre de 1994, señala los límites del mismo y le otorga la orientación general. Esa misma característica lleva a definir al Tratado como acuerdo marco, ya que los instrumentos que se indican en el mismo, para alcanzar el objetivo del Tratado, deben ser desarrollados en otros convenios y actos jurídicos vinculantes.

El Tratado sin embargo, plantea algunas obligaciones directamente aplicables en los Anexos vinculadas con el funcionamiento institucional (conformación de subgrupos de Trabajo), los instrumentos planteados (Programa de Liberación Comercial, régimen general de origen y cláusulas de salvaguardia) y la solución de controversias entre los Estados.

El hecho de que el Tratado de Asunción tenga un objetivo general cuyo cumplimiento depende de los futuros actos jurídicos vinculados con los instrumentos que se acuerden, le otorga un carácter provisorio en los aspectos instrumentales. Esta característica está explícitamente señalada en el Tratado en relación a los órganos del MERCOSUR (arts. 16 y 18). Este carácter transitorio instrumental e institucional, no cuestiona los principios que constituyen bases fundamentales del derecho de los tratados, donde se deduce que es fundamental el objeto y fines de un Tratado, no importando su perpetuidad en el tiempo o la amplitud de sus objetivos. De ello se deriva que, aunque el Tratado de Asunción sea un tratado marco y que a su vez esté revestido del carácter de transitorio en algunos aspectos (arts. 16 y 18 del Tratado), el MERCOSUR constituya un novedoso proceso subregional, que se asienta sobre un determinado orden jurídico, que tiene en el Tratado de origen su piedra angular. La vigencia del orden jurídico subregional es corroborada por el propio Tratado de Asunción en forma general, cuando señala en su artículo 19 que tendrá duración indefinida. La duración indefinida del Tratado también surge a *contrario sensu* de las decisiones que fijan expresamente su vigencia transitoria.

El Tratado de Asunción está abierto a la adhesión de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, según lo estipula el art. 20. Esta posibilidad está condicionada temporalmente

---

<sup>4</sup> Esta parte se inspira de un trabajo anterior, cuyas puntualizaciones y referencias siguen vigentes. Véase **Bizzozero, L.- Vaillant, M.-Vera, T.** "La construcción del MERCOSUR..." op. cit.

<sup>5</sup> El Tratado de Asunción fue firmado por los representantes nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991. El Tratado entró en vigencia el 29 de noviembre de 1991. Con posterioridad, el 6 de diciembre de 1991 los representantes de los cuatro países, presentaron en la ALADI un Acuerdo de Complementación Económica, que se completó el 21 de enero de 1992, cuando los cuatro Gobiernos pudieron incorporar al Protocolo del Acuerdo las listas de excepciones ajustadas al 31 de diciembre de 1991 y las notas complementarias donde incluyeron la nómina de restricciones arancelarias.

(cinco años de vigencia del Tratado), exceptuando los países que no formen parte de ningún esquema subregional de integración. Esta posibilidad de adhesión de los Estados miembros de ALADI, cumple a su vez con el requisito del Tratado de Montevideo de 1980, en cuanto a las normas generales de aplicabilidad para los Acuerdos de Alcance Parcial (art. 9, inc.a); y art. 4 literal g) de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de ALADI).

Finalmente, el objetivo del Tratado de Asunción, la conformación del Mercado Común, permite incluir al mismo entre los acuerdos multilaterales de vocación regional que están orientados a la consecución de una integración económica regional.

## 2. Los principios definidos

El capítulo primero del Tratado de Asunción, contiene ocho artículos y define los propósitos, principios e instrumentos. La reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes (art. 2); la no discriminación entre los mismos (art. 8 inciso d)); las diferencias puntuales de ritmo en el Programa de Liberación Comercial para Paraguay y Uruguay (art. 6); el trato nacional para productos provenientes de cualquier Estado Parte (art. 7); la transparencia en la coordinación de políticas nacionales para asegurar condiciones equitativas de comercio con terceros (art. 4) y el principio *pacta sunt servanda* relacionado con los perjuicios que puedan surgir de las negociaciones comerciales externas (art. 8 incisos a) y b)); constituyen los principios del Tratado de Asunción.

### a. El principio de reciprocidad

El art. segundo señala escuetamente que el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones. Este artículo ha generado controversias jurídicas, debido a la tradición existente desde los sesenta en materia de derecho económico internacional sobre trato especial y diferenciado. En particular, el derecho de la integración en América Latina había incorporado primeramente en el Acuerdo de Cartagena (capítulo XIII, arts. 91 a 108) y luego en el Tratado de Montevideo de 1980 el trato especial y diferenciado para socios de menor desarrollo económico relativo (capítulo tercero). El Tratado de Montevideo de 1980 llega todavía más lejos en la incorporación del trato especial al consagrar en su artículo 15 la no reciprocidad y la cooperación comunitaria como principios de base en el proceso de integración.

Finalmente, en lo que concierne a la compatibilidad de este principio con la normativa de ALADI, el Tratado de Montevideo de 1980 posibilita los acuerdos de alcance parcial de cualquier modalidad (arts. 8 y 14), siempre que contengan tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidas por el Tratado (art. 9, inc. d).

Al compatibilizar las distintas normas que regulan el principio de reciprocidad, se constata que las únicas excepciones al mismo y que hicieran posible la convalidación del Tratado como Acuerdo de Alcance Parcial n° 18, se encuentran en las diferencias puntuales de ritmo para Paraguay y Uruguay (art. 15 del Tratado de Asunción). Las mismas están referidas al ritmo diferente en la reducción de las listas de excepciones, lo cual determina que esos dos países culminen con un año de posterioridad a Argentina y Brasil la desgravación arancelaria en el marco subregional (art. séptimo del Anexo I del Tratado). Esta diferenciación cronológica en la reducción de las listas de excepciones fijada en el Tratado de Asunción, se mantiene posteriormente en el

"Régimen de adecuación final a la Unión Aduanera" (decisiones 5/94 y 24/94 y resolución 48/94).

De esta manera, el Tratado de Asunción se inserta en la nueva tendencia internacional de remarcar los derechos y obligaciones de los Estados Partes de cualquier convenio, antes que insistir en la aplicación de un tratamiento diferenciado.

#### b. Los otros principios

Entre los otros principios ubicamos el de transparencia en las políticas nacionales de comercio (art. 4); el principio *pacta sunt servanda* de derecho internacional, por el cual los Estados soberanos que llegan a un acuerdo en derecho internacional deben cumplirlo (art. 8, incisos a) y b)); el principio de convergencia que obra también como norma general para la consolidación de un Acuerdo de Alcance Parcial en ALADI (art. 8, inc. c)); y el de no discriminación (art. 7 y 8, inc. d)).

El principio de transparencia que marca el art. 4 del Tratado, tiene como finalidad el impedir o inhibir toda importación cuyo precio esté influenciada por cualquier mecanismo de práctica desleal. La faceta externa de este principio que está indisolublemente unido al mismo lo constituyen los incisos a) y b) del art. 8, ya que los Estados Partes no pueden afectar intereses de los otros Estados Partes o los objetivos del Mercado Común en las negociaciones que realicen entre sí o con terceros de la ALADI. El principio de convergencia se ubica entre las normas generales que debe cumplir un Acuerdo de Alcance Parcial para ser formalizado en ALADI (art. 9, inc. c) del Tratado de Montevideo).

Finalmente en cuanto al principio de no discriminación, el Tratado de Montevideo de 1980 lo consagra como ya lo hiciera la ALALC, mediante la incorporación de las cláusulas de la nación más favorecida y del trato nacional enunciadas en los arts. 44, 45 y 46, que se encuentran en el Tratado de Asunción en los arts. 7 y 8 inc. d). La norma que consagra el trato nacional ya ha sido establecida en otros acuerdos de integración y no necesita mayores comentarios ya que se relaciona estrechamente con el objetivo del Tratado.

### 3. Los instrumentos del Tratado

Los instrumentos para alcanzar el objetivo del Mercado Común están definidos en el art. 5 del Tratado de Asunción. El artículo define cuatro instrumentos: un Programa de Liberación Comercial, que se encuentra desarrollado en el Anexo I, e incorporado en el Acuerdo de Alcance Parcial n° 18; la coordinación de políticas macroeconómicas que debe ser realizada en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y la eliminación de restricciones no arancelarias; la definición del arancel externo común; y la adopción de acuerdos sectoriales.

Esos distintos instrumentos se entrelazan con los objetivos del Tratado al 31 de diciembre de 1994. Ello es así en el Programa de Liberación Comercial como lo señala el propio Anexo I, aun cuando el plazo se extiende para Paraguay y Uruguay hasta diciembre de 1995 en lo que se refiere a la eliminación de la lista de excepciones. También la coordinación de políticas macroeconómicas es un objetivo a alcanzar para esa fecha, ya que debe realizarse gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y la eliminación



de restricciones no arancelarias (art. 5, inc. b) del Tratado de Asunción; y décimoprimer del Anexo I). El artículo del Tratado señala la coordinación macroeconómica sin referencia de contenidos, alcances, u orden de prelación. El artículo décimoprimer del Anexo I indica expresamente por qué sector empezar esa coordinación: los flujos de comercio y la configuración de los sectores productivos. Sin embargo, debe entenderse que la coordinación macroeconómica y sectorial en materia agrícola, industrial, fiscal, monetaria, de transportes, comunicaciones y otras que se acuerden, deben también ser coordinadas convergentemente al 31 de diciembre de 1994 (art. 1 del Tratado de Asunción). Lo mismo debe entenderse para la definición del Arancel Externo Común, según señala el artículo primero del Tratado. Los únicos instrumentos que no ingresan entre los objetivos a ser definidos necesariamente antes del 31 de diciembre de 1994, son los acuerdos sectoriales, aun cuando los mismos no pueden apartarse del marco general del MERCOSUR.

El Tratado de Asunción solamente define directivas para un instrumento y deja los otros para ser precisados posteriormente. Aparte del Programa de Liberación Comercial, que constituye un instrumento promotor del comercio, los Anexos al Tratado especifican mecanismos de regulación del comercio: el régimen de origen (anexo II), el mecanismo de solución de controversias (anexo III), y las cláusulas de salvaguardia (anexo IV).

El régimen general de origen no difiere de las disposiciones establecidas por el Tratado de Montevideo de 1980, aun cuando el art. 9 inc. g) del mismo, permite reglas específicas en los Acuerdos de Alcance Parcial que se celebren en el marco de ALADI. El régimen de origen acordado para el funcionamiento de la Unión Aduanera es el objeto de las decisiones 6/94, 23/94, que será analizado en el tercer capítulo. El régimen de solución de controversias definido en el Anexo III del Tratado de Asunción es provisorio y en el mismo tiene un rol preponderante el Grupo Mercado Común. El Anexo le otorga un plazo de 120 días para la elaboración de la propuesta de Sistema de Solución de Controversias que debe hacer el Grupo Mercado Común, y que regirá durante el período de transición (art. 2 del Anexo III). La definición de un Sistema Permanente de Solución de Controversias tiene también como fecha límite el 31 de diciembre de 1994, según lo establece el artículo 3 del Anexo III.

La propuesta indicada en el artículo 2 fue elaborada en los plazos definidos y fue motivo de la Decisión 01/91 del Consejo del Mercado Común, con el nombre de Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, el cual fue ratificado por los Estados Partes. Como el Protocolo constituye una fuente originaria del orden jurídico del MERCOSUR, será tratado en los apartados referentes a las fuentes y al funcionamiento.

Las cláusulas de salvaguardia son mecanismos de defensa aceptadas por el derecho internacional económico, de las cuales puede hacer uso un país que participa de un esquema de integración, en caso de que algún producto o productos pudiera causar un grave perjuicio a la industria, a sectores económicos, o a la economía del país. Las cláusulas de salvaguardia están contempladas en el régimen jurídico del GATT, que señala cuatro posibles casos de aplicación: salvaguardias específicas por perjuicios graves ocasionadas por un producto; por problemas en la balanza de pagos; por motivos de desarrollo para los países en desarrollo; y salvaguardias genéricas. El Tratado de Asunción en su Anexo IV contempla dos clases de salvaguardia: las específicas, por perjuicios graves ocasionadas por un producto (art. 2 del Anexo IV); y las salvaguardias genéricas (art. 7 del Anexo IV).

Las dos clases de salvaguardia que son posibles de aplicar en el marco del Tratado, se rigen por el mismo

procedimiento (arts. 1 a 6 del Anexo IV). En el caso de la solicitud de un Estado Parte para aplicar la cláusula de salvaguardia específica, debe tratarse de importaciones de un determinado producto que causen daño o amenaza de daño grave a su mercado, como consecuencia de un sensible aumento de las importaciones de ese producto, en un corto período. Por ende, no basta solamente el daño o posible daño al mercado, sino que debe acompañarse de un sensible aumento de importaciones del producto en un corto período de tiempo. El mecanismo de salvaguardias genéricas en cambio, dependen de una evaluación del Estado Parte sobre las graves dificultades que pueda tener en el desarrollo de sus actividades económicas.

La determinación del daño o la amenaza de daño es analizada por cada país de acuerdo a distintos indicadores que señala el artículo 3 del Anexo IV. La aplicación de la cláusula de salvaguardia depende de la aprobación final por la sección nacional del Grupo Mercado Común. El plazo del procedimiento es ajustado, para impedir posibles denuncias o violaciones del Tratado. La solicitud del país importador perjudicado, debe realizarse con una declaración de los hechos, razones y justificativos al Grupo del Mercado Común. Esa solicitud desencadena el procedimiento, por el cual el GMC deberá iniciar consultas en un plazo máximo de diez días luego de la misma. Las consultas con la decisión deberá concluirse en los veinte días corridos, desde la presentación del pedido por el país importador (art. 2 in fine del Anexo IV).

En caso de que las consultas del Grupo Mercado Común no permitan llegar a un acuerdo entre los Estados Partes, el país importador podrá fijar una cuota unilateralmente, la cual no puede ser menor al promedio de los volúmenes físicos importados en los últimos tres años calendario (art. 4). El tiempo de aplicación de las cláusulas de salvaguardia es de un año en todos los casos, pudiendo ser prorrogadas por otro año, aun cuando no puedan ser aplicadas dos veces al mismo producto (art. 5). En ningún caso la aplicación de esas cláusulas puede extenderse más allá del 31 de diciembre de 1994 (art. 1 y 5 del Anexo IV).

#### 4. La aplicación del Tratado

La doctrina jurídica y la práctica vinculadas con la aplicación de los Tratados internacionales no han sido uniformes. En esta falta de uniformidad se han juntado varios problemas vinculados con la dualidad interno/internacional; la primacía del orden jurídico; la posible violación de una norma constitucional o legal; la falta de publicidad interna de un Tratado; entre otros. En el caso de convenios internacionales de contenido económico, las dificultades se trasladan a los objetivos y resultados obtenidos.

El Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR, obtuvo su legitimación en ALADI como Acuerdo de Complementación n° 18. En cuanto a los efectos jurídicos, todo acuerdo que es inscripto en ALADI tiene efecto jurídico directo en los países que lo firman, ya que hubo una delegación expresa de poder de los poderes legislativos a los ejecutivos, como consecuencia de la aprobación del Tratado de Montevideo de 1980.

En el caso de los países integrantes del MERCOSUR, el Tratado de Asunción cobró validez jurídica vinculante, una vez que fue ratificado por los cuatro países y entró en vigencia. Como los actos jurídicos secundarios se remiten a los objetivos a alcanzar al 31 de diciembre de 1994, cobran efecto jurídico directo en los Estados Partes. A su vez, la inscripción como Acuerdo de Complementación Económica n° 18, permite la futura anexión de decisiones o protocolos, y por ese intermedio también cobran efecto jurídico directo, por la

delegación conferida en el marco de la aprobación del Tratado de Montevideo de 1980.

## **B. El Protocolo de Ouro Preto**

El Protocolo de Ouro Preto y su anexo vienen a completar el Tratado de Asunción en lo que se refiere a la estructura institucional, atribuciones específicas de los órganos y sistema de adopción de decisiones, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 18 del Tratado de Asunción. Además de esas definiciones, el Protocolo se pronuncia sobre las fuentes de derecho del MERCOSUR, la personalidad jurídica y los mecanismos de obligatoriedad de las normas en el derecho interno.

El Protocolo deroga el capítulo segundo del Tratado de Asunción, que trata de la estructura orgánica, así como otros artículos que se refieren a la misma o al funcionamiento (art. 24 del Tratado, referido a la Comisión Parlamentaria Conjunta). La derogación de las disposiciones del Tratado de Asunción que estén en conflicto con las normas del Protocolo, o con el contenido de las decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común, durante el período de transición, está expresamente señalada (art. 53 del Protocolo). Aparte de la derogación expresa de todos los artículos referidos a la estructura orgánica, la culminación del período de transición y los contenidos de las decisiones aprobadas derogan o dejan sin validez varios artículos del Tratado de Asunción referidos al período de transición (arts. 3, 5, y 8 del Tratado).

El Protocolo de Ouro Preto, una vez ratificado por los cuatro Estados Partes, constituirá una fuente constitutiva del MERCOSUR, ya que forma parte integrante del Tratado de Asunción (arts. 41 I. y 48 del Protocolo). De acuerdo a la fórmula del art. 50, la adhesión o denuncia al Tratado de Asunción o al Protocolo, significan, *ipso iure*, la adhesión o denuncia correspondiente al otro instrumento. Mientras el Protocolo no entre en vigor, hecho que se producirá treinta días después del depósito del tercer instrumento de ratificación ante el Gobierno de la República del Paraguay (arts. 48 y 49), se mantendrá la estructura institucional prevista en el Tratado de Asunción (art. 51)

El Protocolo contiene doce capítulos, que incluyen cincuenta y tres artículos. Los treinta y tres primeros artículos los ocupa el primer capítulo referido a la estructura del MERCOSUR. Los siguientes capítulos son: personalidad jurídica (arts. 34 a 36); sistema de toma de decisiones (art. 37); aplicación interna de las normas (arts. 38 a 40); fuentes jurídicas del MERCOSUR (arts. 41 y 42); presupuesto (art. 45); idiomas (art. 46); revisión (art. 47); vigencia (arts. 48 a 50); disposición transitoria (art. 51); y disposiciones generales (arts. 52 y 53).

Las disposiciones del Protocolo incorporan en la estructura institucional algunas novedades y modificaciones en relación al Tratado de Asunción. Las modificaciones en la estructura orgánica provienen, en algunos casos, de decisiones y resoluciones aprobadas durante el período de transición. Por otra parte, el Protocolo también incorpora un capítulo sobre las fuentes jurídicas del MERCOSUR, fijando una definición al respecto.

### 1. La estructura institucional

El Protocolo define en su artículo primero, que el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC),

el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), serán los órganos que compondrán la estructura institucional del MERCOSUR. Esta definición de los órganos que componen la estructura institucional, representa una mayor elaboración que la indicada por el Tratado de Asunción, donde ubicaba dos órganos, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común, asistidos por una Secretaría.

Además de esta estructura de base, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común pueden crear, modificar o suprimir los órganos que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso, los cuales son definidos como órganos auxiliares (arts 1, 8 VI, 8 VII, 14 V). Los órganos auxiliares en el ámbito de la conducción política están constituidos por las Reuniones de Ministros (art. 8 VI), y otros, cuya creación sea estimada pertinente por el Consejo (art. 8 VII). Por otra parte, en el ámbito ejecutivo, los órganos auxiliares están constituidos por los subgrupos de trabajo, las reuniones especializadas, las comisiones, los comités, entre otros (art. 14 V).

A esta primera división entre órganos titulares (y permanentes hasta nueva estructura) y auxiliares, se le agrega otra en el nivel de los órganos titulares, entre órganos con capacidad decisoria y órganos que no tienen la misma. El artículo dos define que el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común, y la Comisión de Comercio del MERCOSUR, son los órganos con capacidad decisoria. Los otros órganos no tienen capacidad decisoria, pudiendo realizar recomendaciones al Consejo del Mercado Común por intermedio del Grupo Mercado Común en el caso de la Comisión Parlamentaria Conjunta (art. 26), o bien recomendaciones al Grupo Mercado Común en el caso del Foro Consultivo Económico-Social (art. 29).

#### a. Organos con capacidad decisoria

Entre los órganos con capacidad decisoria distinguimos los órganos de conducción política, los ejecutivos y de iniciativa y los de seguimiento. En todos los casos, los órganos son de naturaleza intergubernamental, por lo que se descarta por el momento una concepción supranacional en el funcionamiento del proceso de integración. La naturaleza intergubernamental de los órganos se ve reafirmada por el sistema de toma de decisiones de los órganos del Mercosur, donde el Protocolo señala el consenso y la presencia de todos los Estados Partes (art. 37). Este sistema puede volverse rígido y entorpecer la toma de decisiones, por lo que se han buscado paliativos para el funcionamiento de la Comisión de Comercio (arts. 12 a 14 de la directiva 1/94 CCM); de los comités técnicos creados por directivas por la Comisión de Comercio y dependientes de la misma (art. 17 dir. 1/94 CCM) y de los subgrupos de trabajo (dec. 4/93 CMC). Estos mecanismos de resolución del problema de la falta de consenso o la no participación en determinadas instancias institucionales, consisten en definitiva en el reconocimiento de una instancia jerárquica gubernamental. En definitiva, en caso de un impasse negociador, debemos esperar que el Consejo, que asegura la conducción política, destrabe el punto problemático.

La diferenciación entre órganos de conducción política y los ejecutivos y de iniciativa ya estaba planteada en el Tratado de Asunción. Por otra parte, la Comisión de Comercio que es el órgano de seguimiento de las políticas comerciales, fue creada por el Consejo del Mercado Común en su decisión 9/94.

#### a.1. Consejo del Mercado Común

El Consejo del Mercado Común es el órgano superior al cual incumbe la conducción política del proceso y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y para alcanzar la constitución final del mercado común (art. 3 Protocolo). El Consejo estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, los cuales coordinarán las reuniones y los Ministros de Economía, o sus equivalentes, de los Estados Partes (arts. 4 y 7). El Consejo puede reunirse cuando lo estime necesario, pero deberá hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Partes, pudiendo ser invitados a participar en las mismas a otros Ministros o autoridades de nivel ministerial (arts. 6 y 7).

Las funciones que define el Protocolo para el Consejo del Mercado Común son las siguientes: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR; negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales, las cuales pueden ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común; pronunciarse sobre las propuestas elevadas por el GMC; crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas; crear, modificar o suprimir los órganos que estime pertinentes; aclarar el alcance de las decisiones, cuando lo crea necesario; designar al Director de la Secretaría Administrativa; adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria; homologar el reglamento interno del Grupo Mercado Común.

#### a.2. Grupo Mercado Común

El Grupo Mercado Común constituye el órgano ejecutivo y de iniciativa, reuniéndose de manera ordinaria o extraordinaria todas las veces que lo estime necesario, en las condiciones establecidas por su Reglamento Interno (art. 13). Estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben encontrarse representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía o equivalentes y de los Bancos Centrales (art. 11). El Grupo Mercado Común es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, pudiendo invitar a sus reuniones a representantes de otros órganos de la Administración Pública o de la estructura institucional del MERCOSUR (arts. 11 y 12).

El Protocolo define las siguientes funciones del Grupo Mercado Común, que retoma en buena medida las funciones señaladas en el Tratado de Asunción y en el Reglamento (dec. 4/91): velar dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; proponer proyectos de decisión al CMC; tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones; fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común; crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos; manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del MERCOSUR en el ámbito de sus competencias; negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, acuerdos con terceros países, grupos de países u organismos internacionales, en caso de tener delegación expresa del CMC; firmar acuerdos internacionales cuando tenga mandato del CMC; delegar los poderes de negociación internacional a la Comisión de Comercio, cuando fuere autorizado expresamente por el CMC; aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del

MERCOSUR; adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, de acuerdo a las orientaciones del Consejo; someter al Consejo su Reglamento Interno; organizar las reuniones del Consejo y preparar los informes y realizar los estudios que el Consejo solicite; elegir al Director de la Secretaría Administrativa del Mercosur; supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa; homologar los reglamentos internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social (art. 14).

### a.3. La Comisión de Comercio

La Comisión de Comercio es el órgano de seguimiento de las políticas comerciales comunes en el comercio intra-Mercosur y con terceros países, y quien vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera (art. 16). La Comisión se reunirá por lo menos una vez al mes o cuando lo solicite el Grupo Mercado Común, o la Sección Nacional de la CCM de un Estado Parte, que deberá acompañar los antecedentes necesarios de la solicitud. En el primer caso se tratará de reuniones ordinarias y en el segundo de reuniones extraordinarias (arts 9 y 10 Dir. 1/94 CCM). Estará integrada por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por Estado Parte, siendo coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores (arts. 17 y 18 Protocolo).

La Comisión de Comercio es un órgano que tiene capacidad decisoria, mediante las directivas que adopte, en base a la normativa emanada de los órganos ejecutivo y político del Mercosur (arts. 2 y 20 Protocolo y art. 5 de la Decisión 9/94). Las directivas pueden ser generales o específicas (art. 6 a) dir. 1/94 CCM). Las directivas tienen relación con la administración y aplicación del arancel externo común y los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes y las solicitudes presentadas por los Estados Partes, con respecto a la aplicación y cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común (art.19 II y 19 V). La creación de comités técnicos para el mejor cumplimiento de sus funciones, deberá realizarse mediante directivas, donde se expliciten las condiciones de su operación (art. 19 IX Protocolo; art. 6 d) dir. 1/94 CCM). Los comités técnicos deben elaborar sus recomendaciones, informes y pareceres por consenso y no tienen capacidad decisoria. En caso de que no exista consenso, deben elevar las recomendaciones, informes o pareceres, con sus respectivos fundamentos a la Comisión de Comercio, para su consideración (art. 17 dir. 1/94 CCM).

Además de esa capacidad decisoria, la Comisión de Comercio, tiene capacidad de iniciativa, a través de las propuestas que eleve al Grupo Mercado Común. Las propuestas son proyectos e iniciativas que eleva la CCM al Grupo Mercado Común, en relación a la aplicación de las medidas o creación de una nueva reglamentación vinculadas con: los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur; la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera; la propuesta de nuevas normas o modificaciones de las normas existentes en materia comercial y aduanera (art. 19 IV, y 19 VII; art. 6 b) dir. 1/94 CCM; art. 4 dec. 9/94). Además la Comisión de Comercio puede proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítem específicos del arancel externo común, inclusive para contemplar casos referentes a nuevas actividades productivas en el ámbito del MERCOSUR (art. 19 VIII; art. 6 c) dir. 1/94 CCM; art. 4 dec. 9/94).

La Comisión de Comercio cumple otras funciones y tiene otras atribuciones, como la referida a informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y aplicación de los instrumentos de política comercial común, la tramitación de las solicitudes referidas y las decisiones adoptadas respecto de las mismas (art. 19 VI); desempeñar

tareas vinculadas a la política comercial común que le encomiende el GMC (art. 19 X); y adoptar el Reglamento Interno, que deberá someter al Grupo Mercado Común para su homologación (art. 19 XI; dir. 1/94 CCM).

Finalmente le compete a la Comisión de Comercio la consideración de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del Mercosur, originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares, ya sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con las situaciones previstas en los artículos 1 o 25 del Protocolo de Brasilia, cuando estuvieran dentro de su área de competencia. El procedimiento ante la Comisión de Comercio, de acuerdo a las disposiciones del Protocolo de Brasilia, está reglamentado en el anexo al Protocolo de Ouro Preto, "Procedimiento general para reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR". Este punto será tratado más adelante, cuando se analice el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias.

#### b. Organos sin capacidad decisoria

Entre los órganos sin capacidad decisoria, pero con potestades para emitir recomendaciones, ubicamos a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico-Social (sección IV y V del capítulo I del Protocolo).

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes, estando integrada por igual número de parlamentarios de dichos Estados, que son elegidos por los mismos Parlamentos (arts. 22, 23 y 24). La estructura institucional del Mercosur descarta en esta instancia una representación directa de la sociedad subregional. El carácter de órgano representativo no se vincula directamente con la ciudadanía subregional, sino indirectamente a través de los Parlamentos nacionales. Esta solución es coherente con el espíritu intergubernamental del Protocolo y el respeto de las soberanías nacionales. En esta dirección, la elección de los integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta, se realiza de acuerdo con los procedimientos internos de los respectivos Parlamentos nacionales.

En lo que se refiere a sus funciones, la Comisión Parlamentaria Conjunta, depende del Consejo o de la marcha del proceso, pudiendo elevar recomendaciones al Consejo del Mercado Común por intermedio del Grupo Mercado Común (arts. 25 y 26 del Protocolo). La definición de las funciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta acotan el peso del órgano representativo en el diseño institucional.

Las funciones están delimitadas a: acelerar los procedimientos parlamentarios para la pronta entrada en vigor de las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria; coadyuvar a la armonización de legislaciones, en la medida del avance y profundidad del proceso; examinar temas prioritarios que le defina el Consejo del Mercado Común; y adoptar su Reglamento Interno (arts. 25 y 27 del Protocolo). El Reglamento Interno de la Comisión Parlamentaria Conjunta, no tiene que ser homologado por el Grupo Mercado Común, como en los casos de la Comisión de Comercio y el Foro Consultivo Económico-Social. Esta diferenciación tiene relación con la naturaleza del órgano y el hecho de que en sus funciones dependa del órgano político.

La relación con el Consejo del Mercado Común, tanto en las posibles demandas del Consejo, como en la posibilidad de elevar recomendaciones, diferencian a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Foro Consultivo Económico-Social. En lo que se refiere a su limitado rol en la estructura institucional, debe entenderse su

posibilidad de obtener un mayor peso, va a depender de su propio desempeño, tanto en lo que se refiere a las recomendaciones que eleve, como, en lo que es más importante, en la organización de un tejido de redes parlamentarias y partidarias subregionales.

El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano representativo de los sectores económico-sociales, los cuales tendrán igual número de representantes por cada Estado parte. La función es consultiva en temas que atañen a su representación y se expedirá mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común (arts. 28 y 29 del Protocolo). El Foro Consultivo Económico-Social debe someter su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común, para su homologación (art. 30 del Protocolo).

Finalmente, la Secretaría Administrativa del Mercosur es el órgano de apoyo operativo, que desempeñará las siguientes actividades: archivará oficialmente la documentación del Mercosur; realizará la publicación y difusión de las normas adoptadas, incluyendo tareas de traducción y edición en el Boletín Oficial del Mercosur; organizará los aspectos logísticos de las reuniones de los órganos con capacidad decisoria y en la medida de sus posibilidades de los demás órganos; informará regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar a su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del Mercosur; registrará las listas nacionales de los árbitros y expertos, así como otras tareas definidas en el Protocolo de Brasilia; desempeñará tareas que le sean solicitadas por los órganos con capacidad decisoria; elaborará su proyecto de presupuesto que deberá ser aprobado por el Grupo Mercado Común; presentará anualmente su rendición de cuentas y un informe de actividades al Grupo Mercado Común (arts. 31 y 32).

La Secretaría Administrativa del Mercosur que tendrá su sede en la ciudad de Montevideo, estará a cargo de un Director, que será electo por el Grupo Mercado Común, en forma rotativa, previa consulta a los Estados Partes, y será designado por el Consejo del Mercado Común. Su dirección durará dos años, no pudiendo ser reelecto (arts. 31 y 33 del Protocolo).

### c. Organos auxiliares

Los órganos auxiliares son los que el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común pueden crear en el ejercicio de sus funciones y atribuciones (arts. 8 VI, 8 VII y 14 V del Protocolo). De acuerdo al origen de creación, ubicamos órganos auxiliares de la conducción política, órganos auxiliares ejecutivos y órganos auxiliares de seguimiento. Como el Protocolo otorga la potestad de crear los órganos auxiliares que fueren necesarios, para la consecución de los objetivos del proceso de integración, debe entenderse que los otros órganos pueden crearlos en los límites de sus competencias.

Los órganos auxiliares definidos de la conducción política son las Reuniones de Ministros (art. 8 VI del Protocolo). Hasta el presente se han creado las Reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, las Reuniones de Ministros de Educación, las Reuniones de Ministros de Justicia, Reunión de Ministros de Trabajo, y las Reuniones de Ministros de Agricultura (decisiones 5/91, 6/91, 7/91, 8/91, 16/91 y 11/92). Además de las Reuniones de Ministros, el Consejo del Mercado Común puede crear los órganos que estime pertinentes (art. 8 VII del Protocolo).

Los órganos auxiliares ejecutivos por excelencia son los subgrupos de trabajo y las reuniones especializadas. El anexo V del Tratado de Asunción definió diez subgrupos de trabajo, a los cuales se agregó el



subgrupo de trabajo "Relaciones laborales, empleo y seguridad social" (res. 11/91 y 11/92). Las reuniones especializadas creadas hasta el momento son: la de medio ambiente, la de ciencia y tecnología, y la de cultura (res. 22/92, 24/92, 34/92). Además el Grupo Mercado Común tiene potestades para crear otros órganos, ya que el texto del Protocolo señala los subgrupos de trabajo y reuniones especializadas a título de ejemplo. El Grupo Mercado Común ha creado comisiones en los subgrupos de trabajo, comisiones específicas (complejo azúcar-alcohol, de propiedad intelectual), grupos y comisiones ad hoc (aspectos institucionales, ALADI) y comités (de Normalización, de cooperación técnica).

## 2. Las fuentes jurídicas del MERCOSUR

El Protocolo define sucintamente en un artículo las fuentes jurídicas del Mercosur. De acuerdo al Protocolo, las fuentes jurídicas son: el Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; y las Decisiones, del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur (art. 41 del Protocolo de Ouro Preto).

Por los antecedentes las fuentes jurídicas pueden dividirse en constitutivas y derivadas, no existiendo una diferenciación en su estatuto jerárquico <sup>(6)</sup>. Las fuentes constitutivas son el Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios, mientras que las fuentes derivadas son los acuerdos celebrados en el marco del Tratado, sus protocolos y los actos de los órganos.

El Protocolo de Ouro Preto señala que los actos de los órganos constituyen fuente jurídica del Mercosur, desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción, salvando con ello la brecha temporal existente entre el período de transición y el período de consolidación del Mercosur.

Por otra parte, como fuentes accesorias y complementarias, debemos incluir al derecho internacional, los principios generales de derecho y los laudos del Tribunal Arbitral de acuerdo al Protocolo de Brasilia.

### **C. La obligatoriedad de los actos jurídicos**

El tema de la obligatoriedad de la normativa subregional, se remite a distintos problemas planteados en todo proceso de integración, que puede sistematizarse en los siguientes puntos: características de las reglas de derecho que los tratados utilizan; relación del derecho internacional y específicamente subregional con el interno; efecto vinculante de los actos jurídicos de los órganos; aplicación en los Estados Parte; interpretación de las reglas; retrasos e incumplimientos de los Estados Parte; mecanismo de solución de controversias.

El Protocolo de Ouro Preto responde explícitamente a los puntos vinculados con la obligatoriedad de las normas emanadas de los órganos, con la aplicación de las mismas, y el mecanismo de solución de controversias. Por otra parte, en lo que se refiere a las características de las reglas de derecho que utiliza el

---

<sup>6</sup> Para una ampliación de este punto puede leerse nuestro trabajo anterior, **Bizzozero, L.-Vaillant, M.-Vera, T.** "La construcción del MERCOSUR..." op. cit.

Protocolo, las mismas no contemplan la supranacionalidad, aun cuando definen un mayor nivel de profundización en el funcionamiento institucional <sup>(7)</sup>. Las relaciones entre el derecho interno y el subregional queda librado entonces al ajuste de las legislaciones nacionales en algún caso o a un cambio constitucional en otros casos <sup>(8)</sup>.

### 1. La internación de las normas subregionales

La obligatoriedad de los actos jurídicos de los órganos con capacidad decisoria, está indicada en el Protocolo expresamente (art. 42). De todas formas, el Protocolo hace una salvedad que importa en lo que se refiere a los mecanismos de internación de las normas y a la relación derecho subregional-nacional. El artículo indica que, esas normas deberán ser incorporadas, cuando sea necesario, a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país. El artículo plantea el problema de las modalidades de los actos jurídicos de los órganos con capacidad decisoria. En otros términos, es necesario analizar en los actos jurídicos la obligatoriedad de los mismos y modalidad mediante el cual se expresa el mismo (protocolo, acuerdo a protocolizarse, reglamento técnico, recomendación, acuerdo, etc). De acuerdo a ello, en algunos casos será necesaria una intervención parlamentaria (ratificación de protocolo, aprobación de una ley), del Ejecutivo y/o la administración pública (reglamento y su aplicación sectorial).

Los mecanismos señalados por el Protocolo para la aplicación interna de las normas emanadas de los órganos del Mercosur refrendan las potestades que tiene el Estado Parte en adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las normas (art. 38 del Protocolo). En definitiva, estamos ante obligaciones de resultado de los Estados Parte, frente al cumplimiento de las normas emanadas de los órganos, salvo indicación expresa (protocolo, acuerdo protocolizado).

La publicidad de las decisiones del Consejo del Mercado Común, de las resoluciones del Grupo Mercado Común, de las directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, y de los Laudos Arbitrales de solución de controversias, y un mecanismo para que las normas adquieran vigencia simultáneamente, otorgan un marco de uniformidad legal al espacio subregional (arts. 39 y 40 del Protocolo). Por otra parte, todo acto al que el Consejo del Mercado Común o el Grupo Mercado Común entiendan necesario atribuirle publicidad oficial, debe también ser publicado en el Boletín Oficial del Mercosur (art. 39).

### 2. Mecanismo de solución de controversias

Las controversias que surjan entre los Estados Parte continuarán siendo dirimidas por el Protocolo de Brasilia, que fue acordada por la decisión 1/91. La importancia del Protocolo de Brasilia deriva del hecho de que los Estados aceptan un mecanismo de solución de controversias independiente de las negociaciones directas y bilaterales. La única modificación que introduce el Protocolo de Ouro Preto, es el de incorporar las directivas de

---

<sup>7</sup> Para una visión de conjunto de esta problemática pueden consultarse **Bizzozero, L.** "La estrategia institucional del MERCOSUR. Avances y perspectivas" y **Pastori, A.** "La internación de las normas como aspecto clave de la institucionalización definitiva del MERCOSUR" en **Bizzozero, L. (coord)** "El estado de la integración en la Unión Europea y el MERCOSUR" Arca-Círculo Europeo-Grupo de Coimbra, Montevideo, 1994.

<sup>8</sup> Solamente Paraguay tiene una Constitución acorde a la etapa que comienza. La creación de la unión aduanera y de un mercado común, apareja la necesidad de reformas constitucionales en los distintos países, que posibiliten la aplicación directa de la normativa subregional. Esta es la posición del XV Congreso brasileño de derecho constitucional, que es conforme con la de los constitucionalistas uruguayos. Véase la entrevista a **Correa Freitas** en la **Revista Síntesis** n° 61, semana del 8 al 15/6 de 1994.

la Comisión de Comercio del Mercosur a los artículos 19 y 25 del Protocolo de Brasilia (art. 43 del Protocolo de Ouro Preto). Además de ello el anexo al Protocolo de Ouro Preto, posibilita un procedimiento de reclamaciones de las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del Mercosur, originadas en reclamos de Estados Parte o de particulares -personas físicas o jurídicas- en el área de competencia de la Comisión de Comercio (art. 21 Protocolo de Ouro Preto y art. 1 anexo).

El Protocolo de Brasilia se aplica a las controversias que surjan sobre la aplicación e incumplimiento, pero también sobre la interpretación de las normas del Tratado, así como de las decisiones del Consejo del Mercado Común, las resoluciones del Grupo Mercado Común, de las directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur (art. 1 del Protocolo de Brasilia y 43 del Protocolo de Ouro Preto).

El sistema de solución de controversias planteado, tiene la característica de plantear plazos perentorios, para su pronta resolución. En ese sistema, toda controversia debe ser canalizada primeramente por negociaciones directas entre los Estados Partes, las cuales no pueden exceder de quince días, salvo acuerdo entre las partes (arts. 2 y 3 del Protocolo de Brasilia). En caso de que no hubiera acuerdo entre los Estados Partes, cualquiera de las mismas puede someter la controversia al Grupo Mercado Común, el cual tendrá un plazo para lograr una solución de consenso, pudiendo contar con el asesoramiento de expertos seleccionados (arts. 4 y 30 del Protocolo de Brasilia).

En temas del área de competencia de la Comisión de Comercio, previo al procedimiento arbitral previsto en el Protocolo de Brasilia, se introduce la posibilidad para un Estado Parte o un particular de reclamar frente a las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del Mercosur. A tales efectos, el Estado Parte reclamante presentará su reclamación a la Presidencia Pre-Tempore de la Comisión de Comercio, que tomará las medidas necesarias para introducir el tema en la primera reunión de la Comisión. En caso de que la Comisión no adopte una decisión, remitirá los antecedentes sin más trámite, a un Comité Técnico, el cual preparará y elevará a la Comisión un dictamen conjunto o las conclusiones de los expertos en un plazo de treinta días (art. 2 y 3 Anexo Protocolo de Ouro Preto). La Comisión de Comercio decidirá sobre esa base en la primera reunión ordinaria o en una extraordinaria convocada a ese fin (art. 4 Anexo). Si no se alcanza un consenso sobre la reclamación, la Comisión de Comercio elevará al Grupo Mercado Común todos los antecedentes, para que decida en un plazo de treinta días (art. 5 Anexo).

En caso de que se tenga consenso en la procedencia de la reclamación, el Estado Parte reclamado deberá adoptar las medidas aprobadas por la Comisión de Comercio o el Grupo Mercado Común, en un plazo razonable (art. 6 Anexo al Protocolo de Ouro Preto). Es recién en esta instancia, si no hay consenso o si el Estado reclamado no cumpliera en el plazo previsto con las medidas correctivas aprobadas, que el Estado reclamante podrá recurrir directamente al procedimiento previsto por el Protocolo de Brasilia en su capítulo IV.

En todos los casos en que no se logre una solución de consenso, cuando el caso proviene de la órbita del Grupo Mercado Común, dicho órgano deja el paso a un procedimiento arbitral, que se sustanciará mediante un Tribunal ad-hoc que se integrará con tres árbitros, de acuerdo a listas de partes que elevan los Estados Partes (arts. 9 y 10 del Protocolo de Brasilia). Los Tribunales tendrán su sede en la ciudad de Asunción (dec. 28/94 CMC). La decisión del Tribunal es obligatoria e inapelable, debiendo ser cumplida en los quince días siguientes al fallo. El Estado Parte solamente podrá solicitar una interpretación sobre la forma de cumplimiento (art. 22).

Otra característica del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, es el hecho de que los particulares pueden acceder al sistema, pero su reclamo no puede modificar o anular, en caso de que se aceptare el mismo, la normativa estatal cuestionada. Deberá tomar parte otro Estado y solicitar la corrección o anulación de la medida, para que la misma deje de regir en el Estado contra el cual se efectuó el reclamo por parte de un particular.

Además el reclamo del particular está acotado por una serie de requisitos. El reclamo solamente puede estar dirigido, en cualquier Estado Parte, a la sanción o aplicación de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, o de los actos jurídicos de los órganos del MERCOSUR. Ello plantea una serie de condicionantes por lo cual no toda norma puede ser interpelada por un particular.

El reclamo debe ser elevado con los fundamentos correspondientes a la sección nacional del Grupo Mercado Común, que en caso de darle cabida al reclamo, procederá de inmediato a convocar a un grupo de expertos, que deberá elevar un dictamen al reclamante y al Estado contra el cual se efectuó el reclamo en un plazo de treinta días.

En caso de constatarse incumplimiento del Estado por parte del Grupo de expertos, otro Estado podrá requerir la anulación de las medidas cuestionadas o la adopción de medidas correctivas. En caso de no verificarse las mismas, el Estado solicitante podrá recurrir directamente al procedimiento arbitral.

#### **D. Las relaciones con terceros**

Las relaciones del espacio subregional con terceros tienen varias facetas de interés, de las cuales, por su importancia, pueden destacarse: las referidas a la personalidad jurídica del MERCOSUR; la que tiene relación con la compatibilidad de las disposiciones del espacio subregional con el sistema jurídico vigente en América Latina (en particular con ALADI) y con el sistema de comercio internacional; y la que tiene relación con la renegociación de los acuerdos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración. Los aspectos vinculados a la compatibilidad del MERCOSUR con ALADI y el sistema de comercio internacional, ya fueron tratados en otro trabajo y al mismo nos remitimos <sup>(9)</sup>.

El MERCOSUR no tuvo personalidad jurídica internacional durante el período de transición, debido al carácter transitorio de la estructura institucional. El acuerdo del cuatro más uno con Estados Unidos y el acuerdo de cooperación inter-institucional con la Comisión de la Unión Europea, adelantaban la posibilidad de un futuro estatuto diferenciado como sujeto de derecho internacional. Ello fue claramente perceptible en el caso del acuerdo cuatro más uno con Estados Unidos donde se señala que "En cualquier momento después de que el mercado común, que está siendo desarrollado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, o su órgano correspondiente, adquiera la capacidad de suscribir acuerdos internacionales en nombre del mercado común, este Acuerdo podrá ser reemplazado por otro que sea celebrado en nombre de los Estados Unidos de América y de tal mercado común, por representantes debidamente autorizados a tal fin" (art. 9, inc. 2 del Acuerdo).

---

<sup>9</sup> Bizzozero, L.-Vaillant, M.-Vera, T. "La construcción del MERCOSUR..." op. cit.

El Protocolo de Ouro Preto señala específicamente que el Mercosur tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional (art. 34 del Protocolo). Además de ello podrá celebrar acuerdos de sede y practicar en el uso de sus atribuciones, todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos (arts. 35 y 36 del Protocolo).

El Consejo del Mercado Común es el órgano encargado de representar al espacio subregional en el sistema internacional. En tal sentido podrá negociar y firmar acuerdos en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales, o podrá delegar por mandato expreso dichas atribuciones al Grupo Mercado Común (art. 8 inc. IV). En este último caso, las negociaciones las podrá realizar el Grupo Mercado Común con la participación de representantes de todos los Estados Partes. El Grupo Mercado Común podrá firmar los acuerdos internacionales, cuanto disponga de mandato expreso del Consejo del Mercado Común. Finalmente, podrá delegar dichas potestades a la Comisión de Comercio, cuando sea expresamente autorizado por el Consejo del Mercado Común (art. 14 inc. VII).

En lo que se refiere a la renegociación de los acuerdos de los Estados Partes del Mercosur con los países de la Asociación Latinoamericana de Integración, el tema adquirió especial relevancia por la puesta en vigencia del arancel externo común y la particularidad de que los países del espacio subregional forman parte de ALADI.

Como punto de partida general, las relaciones de los países del MERCOSUR con terceros Estados u organismos internacionales están limitadas por tres principios: el principio *pacta sunt servanda*, el de consulta en el contexto de negociación de esquemas amplios de desgravación arancelaria y el principio de la "Nación más favorecida" (art. 8 en sus incisos b), c) y d)). A su vez en el contexto de la ALADI, debe incluirse el principio de convergencia que se articula con el referido a la "Nación más favorecida".

A partir de este marco jurídico ordenador, el Consejo tomó varias decisiones en la temática, vinculadas con la coordinación de reuniones en el exterior, la intensificación de la coordinación de posiciones de los Estados Partes frente a organismos internacionales, las pautas para definir criterios comunes a los Estados Partes en función del artículo 8 inciso b) del Tratado de Asunción (decisiones 15/91, 16/91 y 10/92). El Consejo del Mercado Común en la decisión 10/92, delegó en el Grupo Mercado Común la atribución para definir los criterios a ser aplicados por los Estados Partes en sus negociaciones con otros países de la ALADI.

El Grupo Mercado Común adoptó varias resoluciones sobre el tema, vinculadas con los criterios, el marco temporal y la renegociación de los distintos modelos de acuerdos (res. 16/92, 35/92, 21/93 y 93/93). Las resoluciones adoptadas durante el año 1994 definieron una estructura flexible basada en prórrogas con carácter excepcional, de la vigencia de los acuerdos existentes entre los Estados Partes del Tratado de Asunción y los demás países miembros de ALADI, hasta el 30 de junio de 1995, sobre la base de modelos de protocolos adicionales (res. 50/94 GMC).

En el caso de México, la prórroga, con carácter excepcional, de la vigencia de los acuerdos bilaterales, se hará entre cada uno de los Estados Partes del Tratado de Asunción y México en el ámbito de ALADI y correlativamente se hará la negociación de un Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y México sobre la base del patrimonio histórico (res. 51/94 GMC).

Con los demás países de ALADI, se negociará como bloque con el objetivo de celebrar acuerdos de libre

comercio, con vistas a conformar zonas de libre comercio en un plazo de diez años. Para ello los Estados Parte deben asegurar la caducidad de los acuerdos bilaterales o plurilaterales en el marco de ALADI (res. 46/94). Los acuerdos para conformar zonas de libre comercio serán protocolizados en ALADI como Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica y definirán como instrumento un mecanismo de desgravación automático y progresivo sobre la totalidad del universo arancelario, que deberá ser acompañado de determinados requisitos como régimen de origen, restricciones no arancelarias, salvaguardias, solución de controversias, regímenes aduaneros especiales, zonas francas, estímulos a las exportaciones, armonización de normas y reglamentos técnicos y sanitarios, los cuales deberán implementarse durante la ejecución del Acuerdo. El Mercosur negociará como bloque y en virtud de esa pauta, los programas de desgravación, las listas de excepciones y las listas de productos sensibles deberán tener en cuenta la "preferencia MERCOSUR", para los Estados Partes del Tratado de Asunción (res. 45/94).

Finalmente, en cuanto a los acuerdos de naturaleza económico-comercial con los países miembros de ALADI que negociaron acuerdos no previstos en el Tratado de Montevideo de 1980 y con los países contemplados en el art. 25 del Tratado de Montevideo de 1980, se posibilitó la prórroga de los mismos hasta el 30 de junio de 1995.

### **III. Las bases de la unión aduanera y la transición al Mercado Común.**

En el capítulo anterior se plantearon las bases legales sobre las cuales se asienta el proceso de integración subregional y las modificaciones aportadas por Ouro Preto en la estructura institucional, las funciones y competencias de los órganos, y el sistema de adopción de decisiones. La definición de estos aspectos constituyó uno de los objetivos del período de transición. Por otra parte, la puesta en vigencia del arancel externo común y de la nueva estructura institucional, plantearon la necesidad de la personalidad jurídica del Mercosur, de la obligatoriedad y aplicación de los actos de los órganos, una actualización del sistema de solución de controversias y una definición de las relaciones con terceros Estados del sistema internacional, especialmente en el marco de ALADI.

Esta parte analizará los otros objetivos planteados en el Tratado: el referido a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes; y el compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes (art. 1 Tratado de Asunción). Para ello, se analizará sucintamente la consolidación alcanzada, a partir de los acuerdos y avances registrados en los distintos aspectos que atañen a los objetivos definidos.

#### **A. La libre circulación**

El objetivo de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, puede lógicamente dividirse en dos puntos específicos, que obran como objetivos definidos: el que atañe a la libre circulación de bienes y el que se refiere a la libre circulación de personas, servicios y factores productivos. Es indudable que los dos están ligados y que la consecuencia de un mayor flujo comercial posibilita las condiciones de la libre circulación en general. Sin embargo, el hecho de que se alcance la zona de libre comercio -objetivo de la libre circulación de bienes-,

no lleva necesariamente a que se consiga la libre circulación de servicios y factores productivos, como lo ha demostrado hasta ahora la experiencia del Mercosur. Aspectos diferentes como las leyes migratorias, el mercado laboral, la armonización de pautas de idoneidad profesional, las condiciones de acceso, entre otros obstan a que se alcance el objetivo de la libre circulación de los servicios y factores productivos.

En el caso del MERCOSUR, el Tratado de Asunción desde el inicio planteó un conjunto de instrumentos de política, que permitieron operativizar la voluntad de alcanzar la libre circulación de bienes en el espacio subregional. Para ello se definió un Programa de Liberación Comercial (anexo 1 del Tratado de Asunción), que establece una trayectoria de desgravación arancelaria hasta llegar a arancel cero en la zona; se planteó la eliminación de todas las trabas paraarancelarias y o medidas de efecto equivalente; y se determinó la normativa de las reglas de origen.

En esta parte se analizará en primer lugar el Programa de Liberación Comercial y el conjunto de acuerdos que han coadyuvado al facilitamiento del intercambio. Posteriormente, se planteará la situación actual y el camino e instrumentos definidos para llegar al arancel cero en la zona y a la eliminación de las restricciones no arancelarias. En tercer término, se tratará el tema de los regímenes especiales comerciales que señalan alguna excepcionalidad al régimen común: excepcionalidad de áreas específicas (zonas francas, de promoción etc), de acuerdos bilaterales pre-existentes, y de productos o sectores.

## 1. El libre comercio en la zona

Para conformar la zona de libre comercio el Tratado de Asunción definió desde el inicio un Programa de Liberación Comercial, que planteó un cronograma de desgravación arancelaria. Además de una desgravación arancelaria, para que se efectivice el libre comercio, es necesario que se definan reglas claras en cuanto al producto, a la aduana, a las formalidades, al transporte y al control fronterizo. Este conjunto de reglas y referencias fueron establecidas durante el período de transición en un conjunto de decisiones y resoluciones que tuvieron como objetivo el facilitamiento del intercambio.

El Programa de Liberación Comercial, las normas, acuerdos y reglamentos técnicos vinculados con el facilitamiento del comercio y la constitución de una estructura institucional, constituyeron el núcleo duro de los avances registrados durante el período de transición, y posibilitaron la definición de la tarifa externa común y sentar las bases para continuar con los otros objetivos del Tratado de Asunción <sup>(10)</sup>.

### a. El Programa de Liberación Comercial

El Programa de Liberación Comercial, que consta en el anexo 1 del Tratado de Asunción y que posteriormente fue incorporado al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica n° 18 de ALADI, tuvo como meta llevar los aranceles a cero en un período de cuatro años y al mismo tiempo eliminar las barreras no arancelarias que impiden o dificultan la libre circulación de los bienes dentro de la zona.

---

<sup>10</sup> Véase al respecto el trabajo de referencia. **Bizzozero-Vaillant-Vera** "La construcción del MERCOSUR. Diagnóstico y evaluación de lo acordado" op. cit.

El Programa consistió en reducciones arancelarias progresivas, lineales y automáticas, en base a porcentajes acumulativos de desgravación y a un cronograma de períodos semestrales continuos y sucesivos. La reducción porcentual se aplicó a los gravámenes más favorables vigentes al 1° de enero de 1991 a la importación de los productos provenientes de terceros países no miembros de ALADI.

El cronograma de desgravación que establece el artículo tercero del Anexo I no fue de aplicación a tres categorías de excepciones que señala el Anexo I en sus artículos cuatro, sexto y décimosegundo. La primera categoría de casos en los cuales el cronograma no se aplicó, se refiere a las preferencias arancelarias acordadas en los acuerdos de Alcance Parcial celebrados entre sí por los países signatarios, en el marco de ALADI (Acuerdo de Renegociación n° 26 de Argentina, Paraguay y Uruguay; acuerdo de renegociación n° 35 de Brasil y Uruguay, entre otros). El cronograma de desgravación para profundizar las preferencias indicadas en esos acuerdos está planteado en relación a la cuantía de las mismas y está fijado expresamente en el artículo cuarto del Anexo I. A su vez el artículo quinto del Programa autoriza a los Estados Partes a profundizar las preferencias arancelarias mediante negociaciones en el marco del Tratado de Montevideo de 1980.

La segunda categoría de casos a los cuales no se aplicó el cronograma de desgravación, comprende los productos fijados en las Listas de Excepciones presentadas por los países signatarios. Estas Listas tienen su origen en las excepciones que los países miembros de ALADI presentaron a la Preferencia Arancelaria Regional, que rige para todos los países miembros de la Asociación. Para estos productos indicados en las Listas de Excepciones, el cronograma de reducción es diferente de acuerdo a los países. Es en este aspecto que los Estados Partes reconocen diferencias puntuales de ritmo para Paraguay y Uruguay, por lo que mientras Argentina y Brasil culminan su desmantelamiento total al 31 de diciembre de 1994, Paraguay y Uruguay lo culminan un año después. Los productos que se retiran de las Listas de Excepciones se benefician automáticamente de las preferencias que resultan de los programas de desgravación fijados en el Programa (artículo noveno del Anexo I y 10 del A.C.E. n° 18).

La continuidad de listas de productos exceptuados del arancel cero, es decir que continúan sujetos a gravámenes de importación en los distintos países, fue acordada en la VI reunión extraordinaria del Grupo Mercado Común (res. 48/94) y decidida por el Consejo del Mercado Común en la reunión de Ouro Preto (dec. 24/94). La actualización de las listas de excepciones y su pasaje al régimen común de la unión aduanera, fue definida como "régimen de adecuación final a la Unión Aduanera". De su contenido trataremos en el punto 2 referido al pasaje al libre intercambio sin restricciones.

Por último, la tercera categoría de casos a los cuales no se aplicó el cronograma de desgravación general, comprende los Acuerdos de Complementación Económica números 1, 2, 13 y 14; y los acuerdos comerciales y agropecuarios suscritos por los países miembros en el marco de ALADI (entre los acuerdos comerciales en que coparticipa Uruguay plurilateralmente con Argentina y Brasil y bilateralmente con alguno de ellos o Paraguay ubicamos el n° 5 sobre química; el n° 7A sobre refrigeración y aire acondicionado; el n° 7B bienes del hogar; el n° 13 fonografía; el n° 16 petroquímica; el n° 18 fotografía; el n° 19 electrónica y comunicaciones eléctricas; el n° 21 química sobre excedentes y faltantes; y entre los acuerdos agropecuarios se encuentra el n° 1 que firmaron Argentina y Uruguay) . Los Acuerdos de Complementación Económica para los cuales no rige el Programa de Liberación Comercial de acuerdo al artículo 13 del A.C.E. n° 18 son: Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), Protocolo de Expansión Comercial Brasil-Uruguay (PEC); Acuerdo de Complementación Económica Argentina-Paraguay; y Acuerdo de Complementación Económica Argentina-Brasil.



Los acuerdos bilaterales del CAUCE y el PEC continúan regidos por un régimen específico y deberán ser renegociados mediante un Protocolo Adicional. De ellos trataremos específicamente en el punto 3, referido a los regímenes de excepción.

El desmantelamiento total definido por el Programa de Liberación Comercial, incluye a las restricciones no arancelarias que los Estados Partes adjuntaron en las Notas Complementarias al Acuerdo de Complementación Económica n° 18. Las restricciones no arancelarias no son distintas de las aplicadas a terceros países y son eliminadas gradualmente por cada país, teniendo como fecha límite el 31 de diciembre de 1994 (artículo décimo del Anexo I y 11 del A.C.E. n° 18).

La continuidad de restricciones no arancelarias en los distintos países y la definición de otras medidas administrativas, cuya diversidad obsta a la libre circulación de bienes, llevó a que los órganos del Mercosur definieran un cronograma para su eliminación en algunos casos, o armonización en otros (dec. 3/94 y resolución 123/94). Este aspecto lo veremos con más detalle en el punto 2, en que se trata del pasaje al libre intercambio sin restricciones.

#### b. El facilitamiento del intercambio

En este punto pueden agruparse el conjunto de decisiones y resoluciones que posibilitan de diversas formas la circulación de los bienes en la zona Mercosur. Las características y objeto de regulación llevaron a que fuera el Grupo Mercado Común el que mediante resoluciones, dictara varias normas, medidas y reglamentos técnicos destinados a facilitar el intercambio.

Las diversas medidas cuyo objetivo final es el facilitamiento del intercambio, tienen como objeto los siguientes tópicos: aspectos aduaneros, frontera, transporte, aspectos vinculados al comercio (política fiscal y monetaria relacionada al comercio), identidad y calidad del producto, presentación del producto, envases y equipamientos, aspectos sanitarios, registro, documentación, autorización y certificaciones.

Las medidas vinculadas con el facilitamiento del intercambio van creciendo gradualmente a lo largo del período de transición, hasta abarcar la mayor parte durante el año 1994. Además de algunas decisiones importantes vinculadas con el facilitamiento del intercambio, como el Régimen de sanciones a falsificaciones y en certificado de origen, el Acuerdo de Recife para la aplicación de los controles integrados en fronteras entre los países del MERCOSUR, el acuerdo fitosanitario y sanitario, el Protocolo adicional reglamentario del Acuerdo de Recife sobre procedimientos operativos y el Código Aduanero (decisiones 2/91, 5/93, 6/93, 12/93 y 25/94), debemos destacar la cantidad de reglamentos y normas del Grupo Mercado Común durante el año 1994, que tienen como objeto la identidad y calidad del producto y los aspectos sanitarios. La fórmula común en los considerandos de las resoluciones sobre identidad y calidad del producto señalan que la armonización de los reglamentos técnicos tenderá a eliminar los obstáculos que generan las diferencias entre las reglamentaciones nacionales.

Una mención específica merece el Código Aduanero aprobado por el Consejo del Mercado Común en su última reunión en Ouro Preto (dec. 25/94). Este Código, cuyo Protocolo debe ser ratificado por dos países para que entre en vigor, es parte integrante del Tratado de Asunción, por lo que la adhesión de un Estado al Tratado,

implicará *ipso jure*, la adhesión al Protocolo (art. 185 del Código Aduanero). El Código posibilitará la aplicación de una legislación aduanera común en el territorio de los Estados Parte, base fundamental para la puesta en marcha de la unión aduanera. Ello está expresamente señalado en el artículo primero, que expresa "el Código y sus normas de aplicación constituyen la legislación aduanera aplicable".

Finalmente, la aprobación del Consejo del Mercado Común del Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdicción internacional en materia contractual, facilitará una vez ratificado, el comercio entre particulares, al otorgar determinadas garantías a los contratantes (dec. 1/94 CMC).

## 2. El pasaje al libre intercambio sin restricciones

Las dificultades de determinados sectores productivos en sus procesos de reconversión y reformas estructurales y los problemas vinculados con la colocación del producto final en el mercado, llevaron a que el órgano de conducción política, el Consejo del Mercado Común, acordara plazos adicionales a los procesos de reconversión para algunos productos. Los plazos adicionales y la lista de productos fueron enmarcados en un régimen que se denominó "Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (dec. 5/94). Posteriormente, el Grupo Mercado Común, estableció mecanismos para hacer operativo el Régimen de Adecuación Final (res. 48/94). Finalmente, el Consejo del Mercado Común decidió aprobar las listas de productos de cada Estado Parte, los plazos y condiciones y definir determinados aspectos normativos del Régimen de Adecuación Final (dec. 24/94). Estas decisiones no derogaron la reducción de las listas de excepciones definidas en el Programa de Liberación Comercial (art. 3 dec. 24/94).

Las listas de productos incluidos en el Régimen de Adecuación Final y que están por lo tanto sujetos a gravámenes de importación, van disminuyendo gradualmente sus gravámenes, hasta eliminar los mismos. El cronograma de rebaja arancelaria para esos productos comienza el 1° de enero de 1995 para Argentina y Brasil y un año después para Paraguay y Uruguay y se escalona durante cuatro años. De esta manera Argentina y Brasil llegarán a una rebaja arancelaria del 100 % el 1° de enero de 1999 y Paraguay y Uruguay un año después. El punto de partida del gravamen es la tarifa nominal total de cada país, vigente el 5 de agosto de 1994.

El Régimen de Adecuación Final otorga flexibilidad en cuanto a los productos contenidos en las listas de excepciones, las cuotas fijadas inicialmente, el retiro y reinserción de productos de la lista y la anticipación del cronograma de rebaja arancelaria. Todas estas decisiones dependen del exclusivo ámbito nacional y es el Estado Parte, que toma una decisión al respecto. El único requisito que debe cumplir, es de comunicar con determinada anticipación al Grupo Mercado Común (30 días en caso de retirar productos, aumentar cuotas o profundizar las preferencias; y 60 días en caso de reintroducir productos, aplicar cuotas originales y reducir la preferencia tarifaria) (arts. 12 y 13 dec. 24/94).

El proceso de eliminación de las restricciones no arancelarias debía culminar el 31 de diciembre de 1994 (Acuerdo de Complementación Económica N° 18; Programa de Liberación Comercial). Las restricciones no arancelarias a eliminar se encontraban incluidas en las Notas Complementarias incorporadas en el ACE n° 18. La decisión 3/94 del Consejo del Mercado Común, clasificó las restricciones en armonizables y eliminables, de acuerdo al registro en anexo de la decisión. Las restricciones armonizables constituyen las normas y medidas de carácter no tarifario, mientras las restricciones eliminables constituyen las no arancelarias.

El proceso de armonización incluye la compatibilización general de las medidas a armonizar, como otras restricciones no arancelarias de carácter no económico, que por razones debidamente justificadas, mantengan los Estados Parte. La armonización y eliminación de las restricciones debía culminarse el 31/12/94, estando encargado el Grupo Mercado Común de ese proceso. La creación de la Comisión de Comercio por decisión 9/94, y la definición entre sus funciones y responsabilidades el velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común, entre los que se encuentra el proceso de eliminación de restricciones no arancelarias y de armonización de medidas y normas de carácter no tarifario, y las dificultades para implementar las medidas, llevó a que el Grupo Mercado Común tomara algunas definiciones sobre plazos y funcionamiento (res. 123/94). En esta resolución el Grupo Mercado Común instruye a la Comisión de Comercio, para que constituya un Comité Técnico encargado de acompañar el proceso de eliminación y armonización por una parte e identificar otras restricciones no arancelarias y medidas de carácter no tarifario, que no figuren en los anexos de la decisión 3/94 (arts. 1 y 2 de la res. 123/94).

La obligación de los Estados Partes de eliminar las restricciones no arancelarias antes del 31/12/94 se mantuvo, aun cuando en caso de que la eliminación exigiera trámite parlamentario, el mismo debía estar iniciado antes de esa fecha (art. 3, res. 123/94).

El Comité Técnico de Restricciones no Arancelarias deberá analizar antes del 31/3/95 la situación de las restricciones no arancelarias en la categoría "a eliminar" y de las otras medidas y normas de carácter no tarifario en la categoría "a armonizar" y proponer un programa para la armonización de las medidas y normas de carácter no tarifario que todavía no fueron armonizadas (art. 4, res. 123/94).

### 3. Los regímenes especiales

Entre los regímenes especiales ubicamos los referidos a las áreas aduaneras especiales (zonas francas comerciales e industriales, zonas de procesamiento de exportaciones), los que se relacionan con los acuerdos bilaterales pre-existentes (CAUCE, PEC), y los referidos a sectores determinados (textil, automotriz).

#### a. Áreas aduaneras especiales

La decisión 8/94 del Consejo del Mercado Común estableció que las zonas francas comerciales, zonas francas industriales, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales deberán aplicar el arancel externo común, o el arancel nacional vigente, para el caso de los productos excepcionados transitoriamente de la aplicación del mismo (arts. 1 y 2 dec. 8/94). Las Áreas Aduaneras Especiales existentes en Manaos y Tierra del Fuego, seguirán usufructuando del régimen especial hasta el año 2013, debido a la particular situación geográfica en que se encuentran (art. 6, dec. 8/94).

La decisión establece además la posibilidad por un Estado Parte de utilizar salvaguardias, en caso de constatare incentivos concedidos a la producción, no compatibles con las normativas correspondientes del GATT (arts. 3 y 4 dec. 8/94).

#### b. Acuerdos bilaterales pre-existent

La decisión 7/94 del Consejo del Mercado Común que definió el régimen del arancel externo común, aseguró un régimen de excepción al acuerdo entre Argentina y Uruguay (CAUCE) y Brasil con Uruguay (PEC). Todos los productos incluidos en esos acuerdos quedan asegurados en sus condiciones de acceso hasta el año 2001, salvo en lo que se refiere al régimen de automaticidad, renegociación de productos y mecanismo de cuantificación del CAUCE (art. 12, dec. 7/94).

Los productos que estén incluidos en cualquiera de esos dos acuerdos y que precisen de requisitos de origen, podrán continuar con un régimen de origen de hasta un 50%. El número de productos sujetos a este requisito de origen se reducirá anualmente, en forma lineal y automática, hasta su eliminación en el año 2001 (art. 12 inc. 2, dec. 7/94). También podrán seguir usufructuando del régimen de admisión temporaria los productos se encuentran en el CAUCE y PEC. En este caso también corresponderá para los productos una reducción lineal y automática hasta el 2001 (art. 12, inc. 3, dec. 7/94).

#### c. Régimenes de excepción sectorial

Entre los regímenes de excepción sectorial se encuentran el referido al sector azucarero, el textil y el automotriz (dec. 19/94; res. 124/94 y dec. 29/94 respectivamente). El punto común de estos sectores, es que constituyen excepciones al régimen comercial común de libre comercio intrazona.

El Consejo del Mercado Común decidió renovar el mandato del Grupo Ad-Hoc, para definir un régimen de adecuación hasta el año 2001 para el sector azucarero (art. 1, dec. 19/94). El Grupo Ad-Hoc deberá presentar antes del 1º de noviembre de 1995, una propuesta para el sector, que deberá contemplar la liberalización gradual del comercio intra-zona para los productos azucareros y la neutralización de las distorsiones. El régimen aplicable actualmente hasta la aprobación del régimen de adecuación, posibilita que cada país aplique las protecciones nominales totales que correspondan, tanto al comercio intra-Mercosur, como proveniente de terceros países. La única limitación a esta regla, es que las protecciones no sean superiores en la zona, que en relación a terceros.

El Grupo Mercado Común resolvió crear un Comité Técnico subordinado a la Comisión de Comercio para estudiar la conveniencia de una política común de importación del sector textil (art. 1, res. 124/94). Mientras no se defina la política común frente a las importaciones extra-zona, los países podrán aplicar medidas nacionales (art. 2). En el caso del sector textil, no podrán aplicarse derechos específicos al comercio intrazona, por lo que el sector constituye una excepción en términos del arancel externo común (art. 6, res. 124/94). La resolución fija además como plazo a la Comisión de Comercio del Mercosur la fecha del 30 de setiembre de 1995, para elevar al Grupo Mercado Común un informe completo con las recomendaciones a implementar para el sector.

El Consejo del Mercado Común decidió crear un Comité Técnico Ad-Hoc en el ámbito de la Comisión de Comercio del Mercosur, para elaborar una propuesta de Régimen Automotriz Común (art. 1, dec. 29/94). Las líneas básicas de la propuesta del Comité Técnico Ad-Hoc deberá ser elevada a la Comisión de Comercio antes del 1º de junio de 1995. El Comité Técnico deberá elevar el texto completo del Régimen Común antes del 31 de diciembre de 1997. La propuesta deberá contemplar los siguientes aspectos: libre comercio intra-zona; tarifa externa común; ausencia de incentivos nacionales que provoquen distorsiones; régimen de importación de partes

y piezas; régimen de importación de vehículos; índices de contenido nacional; reglas de protección del medio ambiente; mecanismo de transición al Régimen Común, que incluye mecanismos de promoción ya existentes (art. 6, dec. 29/94).

El régimen común deberá entrar en vigor el 1º de enero del año 2000. En este lapso, los Estados Partes se comprometen a: presentar informaciones sobre sus respectivos regímenes nacionales; no introducir modificaciones restrictivas del comercio intra-zona, entre el 1º de enero y el 1º de junio de 1995; a no modificar los acuerdos bilaterales a partir del 1º de junio, salvo si dicho cambio tiene como objetivo un incremento de los flujos de comercio (art. 4, dec. 29/94). Por otra parte, deberán preservarse las condiciones de acceso a los mercados, hasta la modificación de los acuerdos bilaterales existentes (art. 5, dec. 29/94).

## **B. La conformación de la Unión Aduanera**

La conformación de la Unión Aduanera necesita de dos instrumentos: la definición de un arancel externo común y de una política comercial común. La existencia de un arancel externo común, implica que las importaciones de determinado producto provenientes de un país extrazona pagan los mismos derechos arancelarios al ingresar a la zona integrada, en cualquier punto del territorio de los países miembros.

En toda región integrada económicamente, la política comercial común es el elemento sustancial que marca el pasaje de una zona de libre comercio a la unión aduanera (UA). El Arancel Externo Común (AEC), junto con los instrumentos de la política anti-dumping, y las cláusulas de origen, constituyen el centro de la modalidad de relacionamiento con el resto del mundo.

Desde el punto de vista económico, la conformación de la UA significa una postura común frente a una cuestión sustancial como lo es el grado de apertura de la región, y el Arancel Externo Común teóricamente debería ser la expresión de una estrategia de desarrollo común <sup>(11)</sup>.

La implementación práctica, y en particular el establecimiento de un AEC, encuentra a partir de esta misma premisa una de las mayores dificultades, debido precisamente a las asimetrías en las estructuras arancelarias preexistentes a la formación de la UA, las que dan cuenta de la existencia de distintos patrones de desarrollo, seguidos por los países miembros durante las últimas décadas.

Sin embargo, los recientes procesos de liberalización comercial unilaterales concretados en todos los países de la región, han aproximado los niveles tarifarios. Esto ha facilitado sin duda el encuentro de puntos de convergencia al acercarse los niveles promedio de la protección nominal de los países <sup>(12)</sup>.

La conformación del perfil arancelario que se establece en la decisión 22/94 del CMC (y que está contenido en el anexo I de la misma) es resultado, en este estadio de desarrollo del proceso de integración, no

---

<sup>11</sup> Arago, J. M. "La armonización de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR. La construcción de un Mercado Común". BID-INTAL, Buenos Aires, 1992.

<sup>12</sup> Véase el trabajo de referencia Bizzozero-Vaillant-Vera "La construcción..." op. cit.

tanto de una política de desarrollo común como lo establece la teoría de las uniones aduaneras, sino de la necesidad de establecer la convergencia hacia estrategias comunes de complementación productiva, partiendo de asimetrías generadas en trayectorias diferentes de los socios y de las particularidades de los vínculos comerciales y económicos en general, que han ido estableciéndose a lo largo de los últimos años.

Por esta razón, el establecimiento de un AEC ha tenido que ser acompañado por:

- listas básicas de convergencia del sector de bienes de capital,
- listas de convergencia del sector informática y telecomunicaciones,
- listas de productos exceptuados del AEC (art. 6, decisión 7/94, completada con la fijación de plazos contenidos en la resolución 48/94).

Por otro lado en el caso de Uruguay más concretamente, se ha debido tener en cuenta los acuerdos comerciales pre-existentes que determinan condiciones particulares para los sectores de actividad relacionados con los fujos comerciales que se canalizan a través de de estos instrumentos.

La existencia de excepciones al AEC impone la determinación de un Régimen de Origen, aplicable a todos los productos exceptuados del AEC o que tengan requisitos específicos (dec 6/94 y dec. 23/94).

Los requisitos previos para hacer posible el acuerdo sobre un AEC se cumplieron: a saber, contar con una nomenclatura armonizada, y un código aduanero uniforme.

El Código Aduanero, fué aprobado por el CMC en la resolución N°25/94. Contiene las normas aduaneras que serán de aplicación en todo el territorio del MERCOSUR en lo que se refiere a los intercambios comerciales intra-regionales y con terceros países incluyendo, entre otros:

- mecanismo de valoración aduanera,
- regulación de la introducción de mercaderías al territorio aduanero y su depósito,
- definición de infracciones y penalidades.

Como elemento importante debe destacarse la disposición de que los tributos a la importación serán recaudados por la aduana del Estado Parte a la que se destinan las mercaderías, lo mismo que será el Estado Parte exportador el que recibirá el pago de gravámenes y percibirá los beneficios correspondientes. De esta manera se evitarán las posibles transferencias de renta aduanera debido a las eventuales transformaciones en materia de oferta de servicios asociados a comercio exterior.

Este proceso culmina una etapa importante de conformación de la UA, que parte de la decisión 13/93 y que tiene carácter programático, en la que se aprueba el documento denominado "Consolidación de la Unión Aduanera y Tránsito al Mercado Común" seguida por la dec. 7/94 que aprueba el primer proyecto para el establecimiento del AEC.

*La aprobación del AEC en este contexto, expresa la voluntad estratégica de los Estados Partes en lo*

*que se refiere al cumplimiento de los objetivos del proceso de integración, que manifiestamente consisten en ir más allá de la instrumentación de una zona de libre comercio.* Este aspecto tiene relevancia, y debe interpretarse como una señal a incorporar a las expectativas de los agentes económicos regionales y extra-regionales, puesto que disipa no pocas dudas sobre el verdadero carácter del proceso de integración más allá de los objetivos declarados, y sobre el verdadero alcance del potencial de acuerdo entre los países participantes.

### **C. La transición al Mercado Común**

Es en relación a los objetivos vinculados con la coordinación macroeconómica y sectorial por una parte y de armonización de legislaciones por la otra, que encontramos pocos avances significativos todavía. Más allá de los acuerdos sectoriales alcanzados, no se han verificado acuerdos en lo que se refiere el sector agrícola, ni las políticas sectoriales <sup>(13)</sup>.

En un análisis posterior se requerirá la consideración de tres elementos, que si bien no significan en sí mismos la constitución de un Mercado Común, que de acuerdo a las definiciones habituales exige la libre movilidad de factores de producción, representan medidas cuya implementación apunta al ordenamiento de un espacio integrado a los efectos de facilitar la transición hacia ese objetivo. Estos tres elementos son: el Código de Defensa de la Competencia (dec. 21/94), el Código de Defensa de Consumidor (res. 126/94) y el Protocolo de Promoción de Inversiones Provenientes de los Estados no Partes del MERCOSUR (dec 11/94).

Los dos primeros se refieren a la regulación del funcionamiento de los mercados estableciendo normas con el fin de impedir comportamientos anticompetitivos que introduzcan ineficiencias productivas, y el segundo tiene un impacto no menor en lo que se refiere al nivel de exigencia del mercado interno, que asegure un mínimo de calidad a la producción regional compatible con las exigencias de los mercados mundiales, que deben seguir siendo la referencia para orientar la reconversión productiva común.

En cuanto al tercero, el Protocolo sobre la protección de las inversiones, es importante tener en cuenta que las relaciones competitivas al interior de la zona integrada no sólo involucran a las empresas, sino que también se establece competencia entre sistemas regulatorios nacionales o locales. A este respecto, el establecimiento de reglas mínimas a las que las distintas "ofertas regulatorias" deben ajustarse, tiene especial significación en materia de captación de inversiones extra-regionales y con ello un impacto importante en la decisión de localización de inversiones productivas, y por esa vía, sobre el acceso de las economías nacionales, o locales a los beneficios de la integración.

---

<sup>13</sup> Las referencias y conclusiones del trabajo "La construcción del MERCOSUR..." siguen vigentes en lo referente a esta parte. Al mismo nos remitimos.

#### **IV. Conclusiones**

El trabajo realizado partió de una serie de interrogantes planteadas con la finalización del período de transición del Mercosur, que podían sistematizarse en términos de estrategia seguida, consolidación y objetivos alcanzados. En términos del proceso del Mercosur, las preguntas atendían a la continuidad de una estrategia seguida hasta el año 1993, a la definición institucional alcanzada y a la determinación de dar el salto a la unión aduanera.

El Protocolo de Ouro Preto constituye una respuesta al objetivo definido en el Tratado de Asunción, de definir una estructura institucional, el ámbito de competencia de los órganos y adoptar un sistema de decisiones. La definición institucional adoptada continúa el camino seguido durante el período de transición, tanto en materia de la naturaleza de los órganos del proceso, como en el sistema de adopción de decisiones. Los órganos con capacidad decisoria siguen siendo de naturaleza intergubernamental y deben adoptar las decisiones por consenso.

El Protocolo de Ouro Preto pone en pie una estructura institucional más compleja de la que iniciara el proceso de integración. Además de ello, el Protocolo adopta definiciones en cuanto a la aplicación y obligatoriedad de los actos jurídicos y en lo referente a la personalidad jurídica internacional del Mercosur.

Quedan planteadas algunos problemas que se irán manifestando una vez que el Protocolo de Ouro Preto sea ratificado y que comience a desarrollarse esta nueva etapa del proceso de integración. Entre los problemas que se visualizan, se señalan sucintamente los siguientes: la posible saturación de algunos órganos en sus ámbitos de competencia, como el Grupo Mercado Común y en la etapa inmediata la Comisión de Comercio del Mercosur; la aplicación de las normas, ya que se plantea un mecanismo de simultaneidad, que puede obstar a un rápido desarrollo y definición de algunos temas; la efectiva vigencia de las mismas, por la inexistencia de un poder jurisdiccional; la lentitud del mecanismo de solución de controversias; la dificultad de hacer cumplir una directiva.

En términos de la estrategia seguida, el proceso de integración continuó con la manifestada durante los primeros años. El núcleo duro del proceso se manifestó en el conjunto de normas, acuerdos y reglamentos técnicos vinculados con el facilitamiento del comercio, que complementaron el Programa de Liberación Comercial y los otros instrumentos definidos en el Tratado de Asunción. Además de este conjunto de medidas de facilitamiento, las decisiones y resoluciones de los órganos tuvieron como objetivo diseñar el tejido institucional, que posteriormente sirvió para el Protocolo de Ouro Preto.

La estrategia seguida sentó las bases para poder definir el tema del arancel externo común y definir la política comercial común. Los acuerdos y avances del último año manifestaron en mayor medida temas vinculados a la Unión Aduanera. También el objetivo de la Unión Aduanera definido desde sus inicios fue fundamental para incentivar el conjunto de decisiones y resoluciones, que posibilitaron un incremento significativo de la libre circulación de bienes en la zona.

La definición de la Unión Aduanera constituye una decisión fundamental en lo que se refiere a la continuidad del proceso de integración. De alguna manera, puede establecerse, que una vez definidos estos instrumentos, los retornos son más difíciles. En definitiva, una vez que el Protocolo de Ouro Preto sea adoptado y los Estados Partes comiencen a implementar los mecanismos necesarios para efectivizar las normas y hacer operativas las decisiones, se comenzará otra etapa, que ubica a los distintos actores en otra perspectiva. Ello es



así sobre todo para los socios menores, pero también para las regiones y los actores locales.

Finalmente, la nueva etapa plantea ubica otros problemas en la agenda que se relacionan con la transición al Mercado Común. Entre los mismos, adquieren relevancia temas que hasta el momento no se visualizaban, como el de las políticas sectoriales, las reglas de competencia, la convergencia en materia de promoción industrial, desarrollo regional, entre otros. Algunas definiciones primarias y los análisis de los subgrupos señalan algunas pautas. Por otra parte, el Código de Promoción y Protección de las Inversiones y las propuestas en materia de competencia y defensa del consumidor, plantean algunas de las nuevas anclas del debate del Mercosur.

### Referencias bibliográficas

Abreu, Sergio (1991) "MERCOSUR e integración", F.C.U., Montevideo, Uruguay.

ALADI (1992) "La dimensión jurídica de la integración", Secretaría General, Montevideo.

Aragao, J. M. (1993) "MERCOSUR: Tarifa Externa Comum e Interesse Nacional", Boletim de Integração Latino-Americana, Núcleo de Assessoramento Técnico de la Secretaria Gral. de Relações Exteriores, Brasilia, Brasil.

----- (1992) "La armonización de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR. La construcción de un Mercado Común", BID-INTAL.

Banco Interamericano de Desarrollo-INTAL- Secretaría Grupo Mercado Común (1994) "Instrumentos jurídicos del MERCOSUR", Bhagwati, Jagdish (1990): "Economía Proteccionista", Ediciones Gernika, S.A., México.

Bizzozero, L., Vaillant, M., Vera, T. (1993) "La construcción del MERCOSUR". Diagnóstico y evaluación de lo acordado", Departamento de Economía. Doc. 15/93, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Bizzozero, L., Vaillant, M., Vera, T. (1993) Idem en BID-INTAL, Buenos Aires.

Bizzozero, L. (1993) "Los inicios del MERCOSUR y el ingreso de Uruguay". Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.

Magariños, Gustavo (1991) "Uruguay en el MERCOSUR", F.C.U., Montevideo, Uruguay.

Núcleo de Assessoramento Técnico (1993) Boletim de Integração Latino Americana, Especial: dois anos do Tratado de Assuncao", Ministério das Relações Exteriores, Brasilia.

Núcleo de Assessoramento Técnico (1993) Boletim de Integração Latino Americana, MERCOSUL", Nº 9, Ministério das Relações Exteriores, Brasilia, abril- junho.

Pelkmans, Jacques (1984) "Market Integration in the European Community", Studies in Industrial Organization Volume 5, Martinus Nijhoff Publishers.

Secretaria del Grupo Mercado Común (1991-1994) Varias Actas de las reuniones de los distintos órganos de la estructura institucional del MERCOSUR. Montevideo.