

CAPITULO IV

PARTICIPACIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN

1. Tratamiento en la Unión Europea *

¡“Libertad para los más”, en contraposición a aquella “libertad para los menos” a donde llegó toda aspiración -y realización- del siglo XX! Pero la razón nos dice también que la libertad política sin igualdad económica es fruto vacío. ¿De qué sirve un derecho reconocido teóricamente si existen desigualdades de orden material que impiden ejercerlo?. ¿Cómo será posible establecer un orden económico con menos derechos teóricos inoperantes y más cristalizaciones concretas del derecho? ¹³⁴.

Tal vez de esto se trate. Las sociedades modernas se debaten entre procesos democráticos de superestructuras y derechos teóricos, y la lucha por democratizar esos procesos. A la gente no le basta saber sobre la existencia de un derecho, las personas individual o colectivamente, necesitan protagonizar la vida democrática, participando de las instituciones y de los procesos de formación de los derechos. Esta tendencia se observa en todos los Estados democráticos, y no podía escapar a los procesos de integración.

A los fines de esta investigación se torna necesario examinar lo ocurrido en Europa, como ejemplo paradigmático de experiencia concreta.

En el proceso de integración europea, a lo largo de sus 51 años, podemos encontrar una línea coherente en sus principios e instrumentos: la búsqueda de la unión de los pueblos de los países miembros. Sabemos que la integración de las economías ha sido un mecanismo que los inspiradores del proceso de integración europea consideraban idóneo para buscar esa unión.

Siendo los pueblos el epicentro de todo proceso de integración, corresponde indagar el grado de participación que éstos han tenido y tienen hoy en la construcción de la Unión Europea.

A partir de una concepción restringida de participación, como derecho o posibilidad de influir en la toma de decisiones, dentro del derecho originario de la Unión Europea constituido por los Tratados, existe un marco normativo que efectiviza la oportunidad de influir en la toma de decisiones.

La participación en un proceso de integración puede ejercitarse en forma individual y/o grupal. En la experiencia europea, tanto las personas físicas como las jurídicas poseen derechos y acciones que les permiten peticionar. También los actores del sector productivo -trabajadores y empresarios- tienen asegurados mecanismos de participación dentro del ámbito comunitario.

También son protagonistas, en cuanto a participación se refiere y con relación al derecho derivado -poder normativo de las instituciones comunitarias-, un importante número de sectores sociales que forman parte del Comité Económico y Social (CES), órgano consultivo junto al Comité de la Regiones (Art.7, TCE). En el proceso de dictado de normas, las Instituciones de la UE, al ejercer algunas competencias, se

* La autoría de esta parte corresponde a Sergio R. Palacios.

¹³⁴ HALLET Carr Edward, “La Nueva Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, Ed. 1969.

encuentran obligadas a consultar al CES y al Comité de las Regiones previo a adoptar una decisión, y es en esa instancia que los sectores socioeconómicos efectivizan su participación.

La participación individual también se encuentra contemplada en los Tratados. Con la creación del instituto de la ciudadanía de la Unión, las personas individualmente acceden a una serie de derechos que les permitirán influir en la toma de decisiones, independientemente que esto ocurra en forma más o menos directa, por medio del derecho de petición y el ejercicio de los derechos electorales -elegir y ser elegido como Eurodiputado-.

Existen diferentes mecanismos de participación que posibilitan su ejercicio, tanto de manera individual como por grupos de representación. Precisamente, desde Maastricht, se intenta un mayor acercamiento del proceso a la sociedad y es por ello que el Parlamento Europeo -institución donde se da la representación popular- trata de ser revalorizado con mayores competencias. La democratización del proceso se persigue a través de la creación de la ciudadanía de la Unión.

Se señala que se trabajará con el concepto de participación en su doble acepción: en una, quedará definido por la posibilidad de influir en la toma de decisiones y, en la otra, la participación resultará de los beneficios que representen aquellas decisiones.

Este criterio responde al significado etimológico de la palabra participar "*tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella...*"¹³⁵. Si se recurre a un diccionario jurídico encontraremos acepciones que se adaptan a este criterio "*... la ventaja económica que una persona concede a otra en sus negocios o en sus actividades... constituye una forma de retribución para los trabajadores...*"¹³⁶

Las personas, individualmente o asociadas, en todas aquellas cuestiones que las involucran no siempre se conforman con ser beneficiarias de decisiones que otros tomen -gobernantes- sino que claman por participar en el proceso de toma de decisiones. Al culminar el siglo XX, la vida democrática se destaca por la búsqueda de instrumentos que incrementen los canales participativos. Este hecho, identificado con la vida política dentro de las naciones, parece trasladarse al marco regional y no se advierten razones para que así no sea.

Los pueblos de los Estados miembros, acostumbrados a la participación democrática, trasladaron sus pretensiones al marco de las Comunidades, las que fueron recepcionadas en considerable medida por el Tratado de Maastricht al reconocer nuevas formas de participación. Esta democratización en el proceso integrativo se encuadra en las dos modalidades conceptuales en análisis, ya que el TUE ha incorporado mecanismos y órganos para la participación sectorial y nuevos derechos para los ciudadanos, generando así instrumentos que posibilitan tanto influir en el proceso de toma de decisiones como recibir mayores beneficios y reconocimientos por la aplicación de las políticas integrativas que se promuevan.

Como ya se manifestara, el llamado modelo social europeo se originó conforme a la idea de que en las sociedades pluralistas de Europa, junto a la democracia política representada por las instituciones libremente elegidas por los ciudadanos, debería desarrollarse una democracia económica y social caracterizada por el diálogo, la negociación y la participación, que atenuara el conflicto social¹³⁷.

¹³⁵ SALVAT, Diccionario Enciclopédico, Alfa V.2, 1987, pág. 853.

¹³⁶ OSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas. y Sociales, Ed. Heliasta, 1992, pág. 549

¹³⁷ ZUFIAUR José María, "Participación e Integración: La Experiencia Europea", CEFIR, Uruguay, 1997-

1.1. La participación en la estructura normativa de los TCE y TU

Desde el punto de vista normativo, la participación es admitida en el TCE y en el TUE y, conforme se señalara, desde Maastricht se intentó acortar la distancia entre el proceso de integración y los pueblos, buscando un mayor protagonismo y despejando la idea de orden burocrático que se le adjudica a las Comunidades.

De esta manera se produce un cambio y es reconocido que *"el Tratado de la Unión Europea (TUE) representa un salto cualitativo en el proceso de la integración europea emprendido desde 1951... Crea una ciudadanía de la Unión vinculada a la nacionalidad de un Estado miembro... La democratización se ha visto reforzada por la creación de un órgano auxiliar privativo de la CE, el Comité de las Regiones, el cual está formado por representantes de las regiones y de las colectividades locales. También crea un Defensor del Pueblo en el ámbito europeo nombrado por el Parlamento Europeo"*¹³⁸.

1.1.1. La aproximación a los pueblos y la ciudadanía de la UE

Este concepto se encuentra incorporado en el propio Preámbulo del TUE, que en su último párrafo expresa lo siguiente: *"Resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad"*; y se reitera en el Art.1, segundo párrafo, del mismo Tratado: *"... unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible"*.

El Tratado de Maastricht reforma el TCE y en su segunda parte incorpora la ciudadanía de la Unión, la que es complementaria de la ciudadanía que cada persona goza en los Estados Parte. Para la adquisición de este derecho, es condición indispensable ser nacional de un país miembro de la UE (Art.17, TCE). En sus disposiciones se describen los derechos que la calidad de ciudadano de la Unión otorga, tales como la posibilidad de circular y residir libremente en los territorios de los Estados miembros (Art.18, inc.1, TCE); y el ejercicio de los derechos electorales –a elegir y ser elegido– en las elecciones municipales (Art.19, inc.1, TCE) y en las correspondientes al Parlamento Europeo, en el Estado donde resida y en igualdad de condiciones que los nacionales, (Art.19, inc.2, TCE).

También emana de esta calidad de ciudadano de la Unión el derecho a la protección diplomática y consular (Art.20, TCE); el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (Art.21, TCE) en concordancia con lo dispuesto con el Art.194, TCE; y dirigirse al Defensor del Pueblo, en virtud de lo normado por el Art.195, TCE, y a cualquiera de las instituciones u organismos de la Unión en su propia lengua y recibir una contestación en su mismo idioma (Art.21, TCE).

De esta forma, la ciudadanía de la Unión genera dos mecanismos concretos de participación, individual o grupal, con la idea de hacer efectivo el Preámbulo y el Art.1 del TUE. No obstante, el derecho de petición aparece como el más amplio ya que puede ejercerse en forma directa o mediante la acción del Defensor del Pueblo, frente a todas las instituciones y organismos comunitarios descritos en el Art.7 del TCE -el

1998.

¹³⁸ MANGAS Martín A. - LIÑAN NOGUERAS D., "Instituciones y Derecho de la UE", Ed. McGraw Hill, 1996, pág.26.

Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones-.

Sin embargo, los derechos correspondientes al status de ciudadano de la Unión no quedan restringidos al marco rígido de las disposiciones citadas, ya que el propio TCE, en su Art.22, deja abierta la posibilidad de completar y perfeccionar los derechos consagrados por la vía de creación de derecho derivado, es decir, por normas comunitarias dictadas por las instituciones de la UE. Este Artículo prevé que cada tres años la Comisión -motor del proceso de integración- informe al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la evolución de la aplicación de los derechos reconocidos en la parte del TCE en análisis. Establece además que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en el TCE y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales.

1.1.2. Política Social. Consulta y participación sectorial

Dentro de la Tercera Parte del TCE -Políticas de la Comunidad-, Título XI -Política Social, de Educación, de Formación Profesional y de Juventud-, se encuentran mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones. Más específicamente, en el Capítulo 1 -Disposiciones Sociales-, Art.137, inc.1, apartado 3, se sostiene que la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en el ámbito de la información y la consulta a los trabajadores, entre otros. El inc.4 de la misma norma establece que *"todo Estado miembro podrá confiar a los interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las directivas adoptadas en virtud de los apartados 2 y 3"*.

Dentro del Capítulo de Disposiciones Sociales se atribuye a la Comisión el cometido de fomentar la consulta a los interlocutores sociales, en el espacio comunitario, y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, encomendándose dar un apoyo equilibrado a ambas partes (Art.138, inc.1, TCE). Por el inc.2 del mismo artículo se obliga a la Comisión a consultar a los interlocutores sociales antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social. Si realizada la consulta la Comisión estima conveniente una acción comunitaria, consultará nuevamente sobre el contenido de la propuesta, remitiendo los interlocutores un dictamen o una recomendación como respuesta a la Comisión (Art.138, inc.3, TCE).

Se debe destacar que, independientemente de los mecanismos de consulta que la Comisión aplica ante los interlocutores sociales, existen grupos de interés que con su accionar presionan a las instituciones comunitarias para lograr beneficios o evitar perjuicios derivados de la toma de decisiones. Entre los variados grupos de presión que actúan en Bruselas –principalmente frente a la Comisión- se encuentran el Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas –COPA-, la Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empresarios –UNICE-, la Confederación Europea de Sindicatos –CES-, la Confederación Permanente de Cámaras de Comercio e Industria de la CE y el Comité de Industrias del Algodón –EUROCOTON-. A estas organizaciones con alcance transnacional se suma una gran variedad de representaciones de empresas nacionales y multinacionales, entidades regionales y locales¹³⁹.

1.1.3. El derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo

¹³⁹ Idem, pág. 260.

El derecho amplio de petición originado en la calidad de ciudadano de la Unión (Art.21, TCE), se encuentra también regulado en el Capítulo 1 del Título I de la Parte Quinta, referida a las Instituciones de la Comunidad, al normarse las competencias del Parlamento Europeo. En efecto, el Art.194 del TCE dispone que cualquier ciudadano de la Unión y cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo - individualmente o asociado con otras personas- una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente.

Si bien no tan directo como el anterior, existe otro mecanismo de participación en virtud del cual tanto las personas físicas como jurídicas, con residencia en un Estado de la Unión, tienen la posibilidad de formular reclamaciones ante el Defensor del Pueblo relativas a la mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con excepción del Tribunal de Justicia y de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (Art.195, TCE).

De este modo se definen dos instrumentos: el señalado por el Art.194, que permite formular peticiones a toda institución u órgano comunitario cuando se afecten intereses personales, y el del Art.195, que posibilita ejercer control sobre las malas prácticas de los funcionarios comunitarios al permitir su denuncia ante el Defensor del Pueblo. Es así como por el primero se puede influir en las decisiones y, por el segundo, se restringe la participación al control de actos de mala administración. El uso de este concepto no corre peligro de caer en una interpretación ambigua, ya que se ha dado precisión al significado de administración deficiente o errónea -cuando una institución no hace lo que debiera, o lo hace mal, o hace algo que no debería hacer- encuadrándose en este tipo de conductas, entre otras, a las irregularidades administrativas, injusticias, discriminación, abuso de poder, falta o denegación de información y demoras innecesarias¹⁴⁰. El ciudadano Europeo encuentra así un canal de participación que le permite defenderse de la acción o inacción de funcionarios que, con su actuación, vulneran sus derechos o intereses legítimos.

1.1.4. Reclamación ante el Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas –TJCE- tiene la misión de garantizar el respeto del Derecho en la aplicación e interpretación de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de las disposiciones adoptadas por las instituciones comunitarias.

El TJCE tiene amplias competencias jurisdiccionales, que ejerce a mérito de distintas categorías de recursos o del procedimiento prejudicial. Estos recursos permiten a las personas físicas y jurídicas atacar los actos emanados de los Estados miembros o de las instituciones comunitarias cuando lesionan sus derechos y, también, reclamar por la inacción de ellos cuando, de esta forma, se vulneran sus intereses.

Los recursos judiciales se constituyen en un instrumento idóneo de participación individual y colectiva que, a lo largo de la historia del Tribunal y del proceso de integración, han servido como una fuente importante del derecho comunitario. La jurisprudencia del Tribunal se ha formado a instancias de innumerables reclamos de particulares y empresas europeas que con su accionar ante el órgano jurisdiccional han logrado hacer valer sus derechos e intereses ante la CE. Así, en las Sentencias Vand Gend & Loos –1963-, Costas –1964- y Simmenthal –1978-, se han plasmado dos principios fundamentales dentro del Derecho Comunitario Europeo: el efecto

¹⁴⁰ Defensor del Pueblo Europeo, Doc. AX-03-96-030-ES-C.

directo del Derecho Comunitario dentro de los Estados miembros y el de la supremacía de las normas comunitarias sobre las normas nacionales. Es así como a través del accionar judicial se ejercita la participación -por parte de los ciudadanos, empresas u otras organizaciones europeas- ante los órganos jurisdiccionales nacionales, invocando las disposiciones de los Tratados, Reglamentos, y Directivas comunitarias.

Seguidamente, se hace referencia a sólo dos recursos judiciales ante el TJCE, que se vinculan con el objeto de estudio y resultan instrumento de participación:

- **Recurso de Anulación** (Art.230 y 231, TCE). Permite a los Estados miembros, al Consejo, a la Comisión y, en determinados casos, al Parlamento Europeo, solicitar la anulación total o parcial de disposiciones comunitarias; y, a los particulares, requerir la anulación de los actos jurídicos que los afecten directa e individualmente. Si el recurso resulta fundado, el TJCE declarará nulo y sin efecto alguno el acto atacado. Mediante este recurso el TJCE ejerce el control de legalidad de los actos emanados de las instituciones comunitarias.
- **Recurso por Omisión** (Art.232, TCE). Permite al TJCE controlar la legalidad por la falta de actuación de las instituciones comunitarias y sancionar su pasividad. En cuanto al ejercicio por los particulares de esta acción, la norma expresa lo siguiente: "*Toda persona física o jurídica podrá recurrir en queja al Tribunal de Justicia,...por no haberle dirigido una de las instituciones de la Comunidad un acto distinto de una recomendación o de un dictamen*".

1.2. La participación y los órganos consultivos en las Comunidades Europeas

Desde el inicio del proceso de integración, primero con la CECA y luego con la CEE, los Tratados de las Comunidades Europeas previeron la representación de los sectores económicos y sociales. En la Comunidad Económica del Carbón y del Acero la representación sectorial, si bien acotada, se institucionalizó en el Comité Consultivo, órgano auxiliar de la Comisión. Al constituirse la Comunidad Económica Europea se crea un órgano auxiliar que incluye a un número mayor de sectores económico-sociales representados y se le otorga competencia consultiva al Consejo y a la Comisión. Por el Tratado de Maastricht se extiende la representación a los intereses regionales, creando el Comité de las Regiones, órgano consultivo del Consejo y de la Comisión.

Si bien los miembros de cada órgano consultivo deben actuar con independencia y en interés general de la comunidad, por este camino queda definida la participación sectorial variada en la construcción del propio proceso de integración.

1.2.1. El Comité Económico y Social –CES-

El CES es un órgano consultivo originado en el Tratado de Roma –1957- en el cual la representación sectorial resulta por demás amplia, ya que si bien los integrantes de este organismo deben ejercer su cometido con total independencia y en interés general de la comunidad, representan a diversos grupos de interés tales como el Grupo I -organizaciones patronales-, Grupo II -sindicatos de trabajadores-, Grupo III -agricultores, pymes, cooperativas, consumidores, profesiones liberales, organizaciones de familias, entre otros-¹⁴¹. Los miembros de este organismo son

¹⁴¹ CAL VASCO, "Participación e Integración: El Comité Económico y Social de la Unión Europea" www.cefir.org.uy CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-1998.

nombrados por acuerdo unánime del Consejo y con mandato por cuatro años, renovable (Art.258, TCE). En cuanto al procedimiento para el nombramiento de los miembros, cada Estado propone al Consejo una lista, duplicando el número de candidatos que le corresponda. En la composición del órgano se deberá garantizar una representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social; es por ello que el Consejo consulta a la Comisión, pudiendo también recabar la opinión de las organizaciones europeas representativas de los diversos intereses económicos y sociales comprometidos en las actividades de la comunidad (Art.259, TCE).

Cuando en el ámbito nacional existen Consejos Económicos y Sociales o mecanismos de consulta institucionalizados, se efectúa un debate sobre el reparto de los cargos a proveer -un tercio para el grupo patronal, un tercio para el grupo sindical y el resto para el tercer grupo de intereses- y sobre las organizaciones que podrán nombrar miembros, teniendo en cuenta la representatividad de las mismas¹⁴².

Además de las consultas obligatorias en determinadas cuestiones, puede consultarse al Comité en cualquier momento; esta vía posibilita conocer la probable reacción popular ante cualquier medida o programa en consideración¹⁴³. El CES puede ser convocado por su Presidente, a instancias del Consejo o de la Comisión, y también puede reunirse por su propia iniciativa (Art.260, TCE). Se destaca que los informes del Comité -ante las consultas de la Comisión- constituyen, en distintas oportunidades, contribuciones importantes para el debate tanto en el Parlamento Europeo como en el Consejo, siendo allí donde los actores sociales pueden ejercer su influencia en el proceso de toma de decisiones¹⁴⁴.

Como expresara Vasco Cal, ex Presidente de la Sección de Asuntos Sociales de este organismo, *"los dos aspectos centrales de los debates en la UE sobre la democracia y la transparencia de los procesos de decisión comunitaria están presentes en la actividad práctica desarrollada por los miembros del CES: por un lado, su intervención contribuye a que sea posible tomar en consideración las necesidades de los ciudadanos europeos organizados en el proceso de decisión comunitaria y, por otro lado, posibilita un mejor conocimiento de las decisiones tomadas por las instancias comunitarias y de las razones que las justifican"*.

Para tomar decisiones, las instituciones comunitarias previamente deberán consultar al CES, y éste deberá emitir dictamen en los siguientes casos:

- Cuando la Comisión realice propuestas relativas a la elaboración y ejecución de la Política Agrícola Común (Art.37.2, TCE).
- En el caso que el Consejo adopte mediante directivas o reglamentos, las medidas necesarias para hacer efectiva la libre circulación de los trabajadores (Art.40, TCE).
- Ante la emisión de directivas por parte del Consejo a efectos de alcanzar la libertad de establecimiento en una determinada actividad (Art.44, TCE).
- Cuando el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, emitiera directivas para alcanzar la liberalización de un servicio determinado que contribuya a facilitar los intercambios de mercancías (Art.52, TCE).
- Si el Consejo tuviere que dictar normas comunes, aplicables al transporte internacional entre los países miembros, referidas a la seguridad en el transporte o a las condiciones de prestación de servicios por parte de transportistas no

¹⁴² Idem.

¹⁴³ FINN Jensen - INGO Walter, "Mercado Común Europeo", Ed. Troquel, 1972, pág. 51.

¹⁴⁴ VAN ZONNEVELD Hernán, "Diálogo Social e Integración", www.cefir.org.uy CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-1998.

residentes en un Estado miembro (Art.71, TCE); y en el caso que el Consejo, a propuesta de la Comisión, establezca regulaciones tendientes a suprimir toda discriminación, en cuanto a precios y condiciones de transporte, en el tráfico de mercancías entre los países (Art.75, TCE).

- Cuando el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adopte disposiciones en materia de armonización de legislaciones relativas a impuestos, sobre el volumen de negocios, sobre el consumo y cualquier otro impuesto indirecto (Art.93, TCE).

También deberá consultarse previamente al Comité antes de la toma de decisiones en materia de aproximación de legislaciones de los Estados miembros (Arts.94 y 95, TCE); de orientación de políticas de empleo (Arts.128, 129, TCE); política social, educación, formación profesional y juventud (Arts.137, 140, 141, 143, 144, 149, 150, TCE); decisiones de aplicación relativas al Fondo Social Europeo (Art.148, TCE); de salud pública (Art.152, TCE); protección de los consumidores (Art.153, TCE); redes transeuropeas (Art.156, TCE); de medidas para la competitividad industrial (Art.157, TCE); de cohesión económica y social (Arts. 159, 161, 162, TCE); acciones que favorezcan la investigación y el desarrollo tecnológico (Art.166 y 172, TCE); y acciones tendientes a la conservación y protección del medio ambiente (Art.175, TCE).

1.2.2. El Comité Consultivo en la CECA

El Tratado de París –1951- que originó el proceso de integración europea a través de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, previó un órgano de consulta de la Comisión, pero a diferencia del CES, únicamente asiste a esa institución comunitaria a la vez que la representación sectorial es limitada. En efecto, sólo integran el Comité Consultivo de la CECA y en idéntico número de representantes, productores, trabajadores, consumidores y comerciantes (Art.18, TCECA). La enunciación es taxativa -*numerus clausus*-, quedando excluidos de representación otros sectores que sí actúan en el CES.

Al igual que los órganos auxiliares de las otras dos comunidades, los representantes del Comité Consultivo de la CECA son nombrados por el Consejo entre los integrantes de una lista elaborada por las organizaciones representativas de cada sector, si bien su actuación es independiente y no responde a ningún mandato o instrucción de las organizaciones que los propusieron (Art.18, TCECA).

No obstante intervenir en todas aquellas oportunidades en que la Comisión lo considere necesario, el propio TCECA establece distintas situaciones en las que la consulta previa es obligatoria (Art.19 y 46, TCECA):

- Cuando realice estudios sobre la evolución de los mercados y tendencias de precios.
- Al elaborar programas indicativos relacionados con la producción, el consumo, la exportación y la importación.
- En ocasión de definir objetivos generales referentes a la modernización, la orientación a largo plazo de la fabricación y expansión de la capacidad de producción.
- Al intervenir en la realización de estudios para posibilitar el reemplazo de la mano de obra disponible, en las industrias existentes o mediante la creación de actividades nuevas.
- Al reunir información para evaluar las posibilidades de mejoramiento tanto de las condiciones de vida como de trabajo de los trabajadores en las industrias del carbón y del acero, y de los riesgos que constituyan una amenaza a estas condiciones de vida.

En todos estos casos, la Comisión publicará los objetivos generales y los programas después de haberlos sometido a consideración del Comité Consultivo.

También corresponde la consulta previa por parte de la Comisión en aquellos aspectos vinculados con el financiamiento común a las empresas, para cumplir con el objetivo de asegurar el abastecimiento regular del mercado común y demás condiciones de desarrollo del mismo (Art.53, TCECA); en la adopción de medidas tendientes a estimular y facilitar el desarrollo de la investigación técnica y económica relacionadas con la producción y desarrollo del consumo del carbón y del acero (Art.55, TCECA); y en lo vinculado con la producción de carbón y acero, precios y libre competencia, control de fusiones y otras operaciones de concentración empresarial, entre otras (Arts. 56, 58, 59, 60, 61, 62, 67, 68 y 95, TCECA).

1.2.3. El Comité de las Regiones

Nace como consecuencia de la filosofía democratizadora que impulsó el Tratado de Maastricht. Se trata de un viejo reclamo de las Regiones cuyo origen lo podemos remontar a la Decisión de la Comisión DOCE C-247, del 6-9-88, por la cual se creó el Consejo Consultivo de las Colectividades Regionales y Locales como uno de los tantos comités y grupos de trabajo que auxilian en su cometido a la Comisión. Con las reformas impuestas por el Tratado de la UE, el Art.7.2. del TCE instituye a este organismo de carácter consultivo para el Consejo y la Comisión.

El Comité de las Regiones se conforma por representantes de los entes regionales y locales de los Estados miembros. Junto a un número igual de suplentes son nombrados por el Consejo, por unanimidad y a propuesta de sus respectivos Estados. Permanecen en sus funciones por el término de cuatro años y su mandato es renovable. En cuanto al ejercicio de su representación, al no encontrarse vinculados por ningún mandato imperativo ejercen sus funciones con total independencia de criterio y en interés general de la Comunidad (Art.263, TCE).

El Comité se reúne ante la convocatoria de su Presidente, a instancias del Consejo o de la Comisión o por iniciativa propia (Art.264, TCE). El Consejo o la Comisión consultan al Comité de las Regiones, particularmente en las cuestiones que afecten a la cooperación transfronteriza (Art.265, TCE).

Cuando se le formula la consulta generalmente se fija un plazo para la presentación de sus dictámenes, el que no puede ser inferior a un mes. Si, vencido el mismo, no emitieren su dictamen, el Consejo o la Comisión pueden resolver el tratamiento de la cuestión prescindiendo de su opinión. Independientemente de los casos previstos en los que se le debe consultar, cuando el Consejo o la Comisión formulan consulta al CES, el Comité de las Regiones debe ser notificado para que emita opinión cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego (Art. 264, TCE).

La actuación del Comité de las Regiones no se restringe a atender los requerimientos de la Comisión o del Consejo, también el Parlamento Europeo puede consultarlo y el mismo Comité tiene facultades para emitir dictámenes por su propia iniciativa cuando lo considere conveniente. Todos los dictámenes en los que se expida son remitidos para su consideración al Consejo y a la Comisión junto con el acta de las deliberaciones (Art.165, TCE).

Corresponde la consulta previa al fijarse determinadas políticas comunitarias, tales como:

- **Cultura:** en las medidas de fomento adoptadas por el Consejo, tendientes a contribuir al florecimiento de la cultura en los Estados miembros; en las acciones comunitarias tendientes a mejorar el conocimiento, la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos; la conservación y protección del patrimonio cultural; los intercambios culturales no comerciales; la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual (Art.151, TCE).
- **Salud Pública:** en políticas y acciones de la Comunidad que garanticen un alto nivel de protección de la salud humana, en particular las adoptadas por el Consejo en referencia a medidas que establezcan altos niveles de calidad y seguridad de los órganos y sustancias de origen humano, así como la sangre y derivados de la sangre; medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública; medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana, con exclusión de cualquier armonización de legislación de los Estados miembros (Art.152, TCE).
- **Redes Transeuropeas:** medidas adoptadas por el Consejo, tendientes a orientar objetivos, prioridades y grandes líneas de acción previstas en el ámbito de las redes transeuropeas, que deberán identificarse con proyectos de interés común; realizar acciones que puedan resultar necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes, fundamentalmente en el ámbito de la armonización de las normas técnicas y en el apoyo a proyectos de interés común promovidos por los Estados –especialmente mediante estudios de viabilidad, de garantía de crédito o de bonificaciones de interés-, entre otras (Art.156 y 155.1, TCE).
- **Cohesión Económica y Social:** en las acciones adoptadas por el Consejo, a propuesta de la Comisión, cuando se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos -Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional-. Además, cada tres años la Comisión debe presentar un informe que detalle los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social. El informe se deberá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo, al CES y al Comité de las Regiones (Art.159, TCE). También a propuesta de la Comisión, previo dictamen del Parlamento Europeo y tras la consulta al CES y al Comité de las Regiones, el Consejo determina las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los mismos (Art.161, TCE). Las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional que corresponden adoptar al Consejo, requieren también la consulta previa al CES y al Comité de la Regiones (Art.162, TCE).
- **Medio Ambiente:** en las acciones comunitarias que decida el Consejo, tendientes a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente (Art.175 y 174, TCE). Corresponde también la consulta previa, cuando el Consejo a propuesta de la Comisión adopte disposiciones de carácter fiscal; medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como las medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos; medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético (Art.175, TCE).

La experiencia europea muestra la posibilidad efectiva de articular instrumentos y principios democratizadores con los procesos de integración. La complejidad institucional y jurídica que presenta no es una condicionalidad obstructiva a la participación de los actores sociales, ya que el accionar de los ciudadanos y grupos en el ejercicio de sus derechos, se convierte en el motor del proceso de integración. El MERCOSUR, con un esquema institucional y jurídico menos complejo, no puede

ignorar, so pena de reflejar un proceso alejado del interés de los pueblos, que el derecho a la participación debe verse plasmado no sólo en la letra de las normas, sino en mecanismos de formación de consensos que respeten los derechos y las expectativas de los pueblos.

2. Tratamiento en los procesos de Integración Latinoamericanos y Caribeños *

Siendo los pueblos los destinatarios últimos de un proceso de integración, la participación de los actores sociales resulta ser una condicionalidad para la viabilidad del mismo. Este protagonismo debe acentuar su carácter democrático y conferir aceptabilidad al sistema.

No obstante lo enunciado precedentemente, al analizar los diferentes procesos de integración en América Latina se observa que esta participación ha tenido un reducido tratamiento, como se manifestara en el Capítulo I, particularmente si se comparan los objetivos enunciados en cada esquema y los mecanismos e instituciones creados al respecto para dar lugar a una participación que debía ser efectiva y sostenida por parte de los actores.

Se ha señalado¹⁴⁵ que un elemento común a los procesos de integración es que su objetivo inicial ha sido -y lo es hoy- marcadamente comercialista, en tanto que la participación social pareciera ser un elemento, que por lo regular, se incorpora tardíamente o no se ha considerado en el acuerdo de origen. Finalmente, el predominio de lo comercial sobre lo social ha conferido un mayor protagonismo al sector empresarial por sobre otros grupos del sector privado.

Se han ensayado algunas explicaciones al respecto. Lincoln Bizzózero¹⁴⁶ distingue los procesos nacidos con posterioridad a la segunda guerra mundial de aquellos originados con la internacionalización del mercado e innovaciones tecnológicas de la última década. Así, en los primeros, las consecuencias sociales de los mismos fueron específicamente consideradas en políticas sociales que buscaban corregir y amortiguar los desajustes ocasionados por las nuevas realidades que dictaba la libre circulación de los empresarios y trabajadores y que determinaban desequilibrios entre regiones y países. El peculiar tratamiento de la participación social radicó en la definición de los objetivos mismos de los procesos de mención; por tanto si se trataba de la constitución de un mercado común, la participación social necesariamente mereció instituciones y mecanismos concretos para su viabilización.

En el caso de los segundos procesos identificados, se replantean las bases de la organización de la producción, de las relaciones laborales, de los distintos niveles de articulación de la sociedad –local, nacional, regional, continental- y se otorgan respuestas de tipo pragmático conforme cada situación. En este segundo caso dichas respuestas surgen de la interacción de los actores políticos y de algunos actores de la sociedad civil que se orientan hacia una canalización institucional o normativa.

Se afirma que la elección de un modelo y grado de integración ha de determinar los mecanismos e instrumentos que deben adoptarse para lograr una consecuente

* La autoría de esta parte corresponde a Rita M. Gajate.

¹⁴⁵ GIL Julio César, "La sociedad civil ante la integración regional y hemisférica", SELA – AECL, Bolivia, Noviembre 2000, pág. 1.

¹⁴⁶ BIZZÓZERO Lincoln, "La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR", SELA – AECL, Bolivia, noviembre 2000, pág. 1.

participación social. Cuanto más profundo sea el grado de integración pretendido, mayor participación social deberá otorgársele al sistema.

A continuación, se describe cómo ha sido el tratamiento de la cuestión en los diferentes esquemas de integración en América Latina con el objeto de conocer su evolución, dificultades y aciertos para luego centrar el análisis en el MERCOSUR y comprender así, con mayor profundidad, la situación de esta problemática en dicho proceso de integración.

2.1. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC-

La ALALC concreta en el año 1960 los primeros esfuerzos de integración en América Latina. El proyecto suscitó la adhesión de doce países de la región. En su diseño se optó por el más *“incipiente, inestable y menos comprometedor de los esquemas de integración económica, en tanto su alcance se limitó, en principio, a lograr la liberalización total del comercio recíproco.”*¹⁴⁷

La idea de su creación, surgida del seno de la CEPAL en 1954, acuñaba por primera vez la expresión “mercado regional” como un modo de construcción basado en la cooperación e integración regional, estructurada en base a un sistema de preferencias comerciales como medio para acelerar el desarrollo económico de América Latina¹⁴⁸.

El Tratado de Montevideo de 1960 define como meta la liberalización y expansión de los intercambios dentro de la zona, expresando en sus considerandos: *“que los gobiernos están persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituyen una condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico”*.

El marco institucional escogido para concretar la mencionada meta es propio de los esquemas intergubernamentales regidos por el derecho internacional. Las instituciones creadas fueron:

- La Conferencia -órgano máximo de la Asociación-. Debía tomar las decisiones colectivas. Se constituyó por las delegaciones nacionales encabezadas por un funcionario plenipotenciario. Necesitó para sesionar las dos terceras partes de los Estados contratantes. Sus decisiones requirieron, a su vez, del voto favorable de igual proporción de países miembros y siempre que no se emitieran votos negativos. Las “resoluciones” emitidas tuvieron como principal contenido las sucesivas reducciones arancelarias entre los Estados Parte.
- El Comité Ejecutivo Permanente (CEP). Tuvo como misión velar por la aplicación del Tratado y realizar tareas de órgano ejecutivo en lo relacionado con recomendaciones de la Conferencia. Actuó por delegación del órgano máximo. Se integró con un representante de cada parte contratante.
- La Secretaría del Comité. Fue dirigida por un secretario ejecutivo e integrada por personal técnico y administrativo.
- El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. No contemplado en el esquema original, fue institucionalizado en diciembre de 1966 y le correspondió la conducción política superior. Dictó normas generales.
- Instituciones auxiliares. Entre ellas se crearon las Comisiones Asesoras que facilitaron el estudio de problemas específicos, recomendando luego soluciones a

¹⁴⁷ VACCHINO Juan Mario, “Integración económica...”, op. cit., pág. 450.

¹⁴⁸ WIONCZEK Miguel, “Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas”, FCE, México, 1964, pág. 62; citado por VACCHINO, Juan Mario en: “Integración económica...”, op.cit. supra.

las problemáticas consultadas; y las reuniones sectoriales empresariales que sirvieron para el acercamiento de empresarios de la región con el objeto de proponer productos para incluir en los programas de liberación.

Como podrá advertirse, la única vía de participación, fuera de la reservada a funcionarios, se concretó a través de las citadas reuniones sectoriales empresariales, de muy reducido alcance en cuanto a quienes –efectivamente- pudieron tomar parte de sus reuniones. Un solo sector y con el fin de proponer un único tema de tratamiento: listas de productos a desgravarse.

Existe consenso en el sentido de atribuir al sistema institucional de la ALALC una parte de responsabilidad por los fracasos y limitaciones de este proceso de integración¹⁴⁹. El Tratado no previó ninguna cláusula evolutiva ni otorgó a los órganos creados los poderes de iniciativa necesarios para incluir nuevos campos y aspectos en el proceso de integración. Su objetivo de propender al desarrollo no fue profundizado en otros aspectos fundamentales ni contempló participación alguna de otros sectores sociales artífices del proceso.

2.2. Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI-

En la conferencia de la ALALC celebrada en Acapulco en junio de 1980, los Estados Parte aprobaron el proyecto de un nuevo Tratado que constituyó la ALADI. Su objetivo a largo plazo es el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano. En su Artículo 2º se determinan sus funciones básicas: la promoción y regulación de comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

En su Artículo 4º se establece un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional y por acuerdos de alcance parcial –abiertos a la adhesión y negociación de los demás países miembros-. Asimismo, en la misma ocasión se aprobaron ocho resoluciones complementarias que incluyeron -entre otras temáticas- una sistematización por categoría de países y un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo.

Esta nueva creación se juzgó como menos ambiciosa, pues su meta es la constitución de un área de preferencia económica. De todos modos la idea de contribuir al desarrollo de los países signatarios sigue vigente, expresándose en su Artículo 1º: “...*promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región...*”. También se mantiene en pie el proyecto de establecer, en el largo plazo y en forma gradual y progresiva, un mercado común latinoamericano.

El Art. 14º del Tratado de Montevideo pareciera abrir distintas posibilidades en la negociación de otras áreas del proceso de integración, cuando establece para los países miembros nuevas modalidades de acuerdos de alcance parcial en materia de cooperación científica y tecnológica, promoción al turismo y preservación del medio ambiente. Sin embargo, no se determinan instrumentos para arribar a su tratamiento.

La estructura institucional adoptada es similar a la que detentó la ALALC. En el Capítulo VI¹⁵⁰ del acuerdo de origen se crean como órganos políticos:

¹⁴⁹ VACCHINO Juan Mario, “Integración económica...”, op. cit.

¹⁵⁰ Tratado de Montevideo de 1980, -Arts. 28 a 43-.

- El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores –Consejo-. Es el órgano supremo de la Asociación y adoptará las decisiones que correspondan a la conducción política superior. Dictará normas generales que tiendan al mejor cumplimiento de los objetivos de la Asociación, así como al desarrollo armónico del proceso. Tiene facultad de establecer “directivas” a las cuales deberán ajustar sus labores los restantes órganos de la Asociación. Este Consejo se constituye por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, aclarándose que cuando por la competencia de los asuntos de integración a tratarse estuviera asignada a un Ministro o Secretario de Estado distinto al de Relaciones Exteriores, los países podrán estar representados por el Ministro o Secretario respectivo. Sesiona y toma decisiones con la presencia de la totalidad de los países miembros.
- La Conferencia –integrada por Plenipotenciarios de los países miembros-. Tiene como principal función examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial a través de la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral.
- El Comité –órgano permanente de la Asociación-. Tiene numerosas funciones y atribuciones entre las cuales se destacan las de representar a la Asociación ante terceros países y crear órganos auxiliares. Se constituye con un representante permanente de cada país. Sesiona y toma decisiones con presencia de dos tercios de sus miembros.
- La Secretaría. Está dirigida por un Secretario General –designado por el Consejo- y estará compuesta por personal técnico y administrativo. También tiene la facultad de proponer al comité la creación de órganos auxiliares.

El Artículo 42º refuerza el perfil de los órganos auxiliares, que se determina sean de consulta, asesoramiento y apoyo técnico. Se deben integrar por funcionarios responsables de la política de integración de los países miembros. Se establece, asimismo, la posibilidad de crear órganos de carácter consultivo, integrados por representantes de diversos sectores de la actividad económica de cada uno de los países miembros.

La estructura institucional descrita es propia de los esquemas netamente intergubernamentales y participa de las características que los definen como tales. No hay indicios de superación de la representación política a través de funcionarios designados por los estados miembros. El único atisbo de ampliación de dicha representación es la posibilidad señalada de creación de órganos auxiliares con participación de miembros de diferentes sectores de la actividad económica. Esta posibilidad no ha sido explorada y hasta el momento no se ha constituido como canal de participación ampliada.

Sobre el particular, se concluye coincidiendo con los señalado por Vacchino en cuanto a que *“la ALADI, como continuación de una modelo y respondiendo a la misma ideología que inspiró a su antecesora, implica una renuncia expresa a la profundización del proceso integrador. Tampoco existe en ella ningún elemento que haga suponer la alteración de las condiciones para promover reformas indispensables acordes a la realidad socio-económica de América Latina. Sus instituciones no han sido capaces de revertir la situación de marginalidad al sistema internacional y de disminuir las heterogeneidades de los países miembros”*¹⁵¹.

2.3. La Comunidad Andina de Naciones –CAN-

¹⁵¹ VACCHINO Juan Mario, “Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1983, pág. 23.

Nacida como “Pacto Andino” con la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, ha constituido uno de los ejemplos más significativos de integración en nuestro continente latinoamericano. Se ha estructurado en una notable fusión de objetivos comercialistas y elementos de programación conjunta y de armonización de políticas macro-económicas¹⁵².

Luego de atravesar por años de éxito y momentos de paralización casi totales llega a la firma del Protocolo de Quito en 1987, modificando el protocolo original con un Plan Estratégico para la Reorientación del Grupo Andino que se concreta en 1989 con un relanzamiento de la Comunidad en el que se decide profundizar el proceso.

En 1993 se establece un Área de Libre Comercio que llega a una Unión Aduanera en 1995. En 1999 se decide el lanzamiento hacia un Mercado Común, a alcanzar en el 2005. Todo ello no sin avatares políticos, que amenazan los impulsos de profundización y que han determinado actitudes políticas como la de Colombia, que procurará su ingreso en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Su estructura institucional original constituyó como órganos principales:

- La Comisión. Máximo órgano del acuerdo, constituido por un Plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los estados parte, es el órgano político y de decisión general. Adopta las medidas necesarias para el logro de sus objetivos y vela por el cumplimiento de las obligaciones del tratado de origen. Adopta sus decisiones por dos tercios de sus países miembros, aunque este principio admite excepciones, como toda materia referente al régimen especial para Bolivia y Ecuador en que los votos deberán emitirse afirmativamente no admitiéndose el derecho de veto.
- La Junta. Es el órgano técnico-comunitario. Está integrada por tres miembros que pueden ser nacionales de cualquier país latinoamericano y que actúan en función de los intereses de la subregión en su conjunto, no debiendo aceptar instrucciones de ningún gobierno, entidad nacional o internacional. Su principal instrumento es la facultad de propuesta e iniciativa. Estas facultades otorgadas representan una innovación institucional trascendental en los esquemas de integración latinoamericana, que supera los mecanismos intergubernamentales ya conocidos¹⁵³.

Asimismo, se establecieron los siguientes órganos auxiliares:

- El Comité Consultivo. Integrado por representantes de todos los países miembros ante la Junta, su misión es asesorar a la Junta y analizar sus propuestas ante la Comisión.
- El Comité Asesor Económico y Social. Tiene por objeto vincular a los sectores de la actividad económica de los países miembros con los órganos principales del acuerdo, a fin de promover y lograr una efectiva participación de los empresarios y trabajadores en el proceso de integración. Está formado por tres representantes de los trabajadores y tres de los empresarios de cada país miembro. Asesora a la Junta y se pronuncia sobre aspectos generales o parciales del proceso.
- Los Consejos. Son órganos creados por la Comisión con el objeto de facilitar la armonización de políticas económicas y sociales de los países miembros y favorecer la coordinación entre los órganos nacionales encargados de elaborar dichas políticas.

¹⁵² VACCHINO Juan Mario, “La integración económica...”, op. cit.

¹⁵³ SALGADO Germánico, “El Grupo Andino y el poder de la acción solidaria”, en: “La integración latinoamericana en una etapa de decisiones”, BID-INTAL, 1973, pág. 137.

Evidentemente, el diseño original del Acuerdo de Cartagena ya preveía mecanismos novedosos y más aptos para propiciar la participación e interacción institucional. Asimismo, los criterios participativos son originales, mixturando el rol de los funcionarios con el aporte de actores y protagonistas del proceso. Entendemos que tal dinamismo propició la evolución que hoy se advierte en la profundización del proceso.

Las reformas a su estructura institucional han sido numerosas. Se señalan como de fundamental importancia las introducidas por el Protocolo de Quito en 1987, que crea el Consejo Presidencial Andino, y las del Protocolo de Trujillo de 1996, que sustituye el Grupo Andino por la Comunidad Andina de Naciones -CAN- y crea el Sistema Andino de Integración -SAI-. A este último se incorporan todos los organismos de integración de la comunidad. Desde 1989 el Consejo Presidencial Andino asumió la conducción del proceso integrador, el que junto al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano ejecutivo-legislativo de la CAN.

Las reformas enunciadas dan un carácter singular a la Comunidad, al dotarla de una estructura institucional avanzada con proyección supranacional que la destaca entre el resto de los esquemas de integración latinoamericanos.

Merece especial mención el Tribunal Andino de Justicia –creado en 1979- como órgano jurisdiccional del sistema de integración subregional, con funciones de declarar el derecho comunitario y dirimir las controversias que surjan del mismo. Este órgano ha hecho más eficientes las decisiones y convenios del proceso. Conoce las cuestiones contenciosas a través de los recursos de nulidad, incumplimiento e interpretación prejudicial. Por su acción *“el Tribunal ha hecho que el ordenamiento jurídico andino vincule tanto a ciudadanos como a Estados en una unión solidaria y ha garantizado la aplicación uniforme y prioritaria del derecho andino”*¹⁵⁴.

En 1984 se firmó el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino que funciona concretando los principios de la democracia participativa y representación política de los ciudadanos. El Protocolo de Trujillo de 1996 le otorgó a los representantes ante dicha institución capacidad de representación por hasta cinco años por sufragio universal, directo y secreto. La primera elección se efectuó en Venezuela en 1998. Es el órgano deliberante del sistema y le compete la fiscalización del proceso de integración. En su seno se prevé la formación de comisiones. Entre otras, están creadas las de “Asuntos Sociales” y de “Preservación del Medio Ambiente”, con la responsabilidad de conocer y pronunciarse sobre estos temas en particular.

Se concluye en que si bien la proyección sobre la participación social es una variable por lo general ausente en los esquemas de integración, el ejemplo de la CAN constituye una excepción al respecto. En esta experiencia de integración se manifiesta que el Acuerdo de Cartagena, que en principio no creó todas las instituciones que hoy conocemos, permitió en su diseño la creación de las mismas y dio cabida a que se firmaran protocolos adicionales que avanzan sobre esta temática. En este sentido, basta mencionar los siguientes Convenios:

- Andrés Bello, relativo a educación.
- Hipólito Unánue, referente a salud.
- Simón Rodríguez, sobre seguridad social.
- Celestino Muti, en materia laboral.

¹⁵⁴ HAYES Michel Eric, “Importancia del Tribunal de Justicia en la Integración Andina”, ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en materia de Integración Regional “Globalización e Integración hacia el Siglo XXI”, Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, UNLP, La Plata, 29-31/10/97.

Aún destacando los avances descriptos, sobre este proceso de integración existen numerosas críticas en el sentido que, si bien el *“tema social adquirió un lugar estratégico dentro del interés comunitario y que cada vez se hace más evidente la necesidad de lograr la intervención de estamentos de la ciudadanía, además de la participación de los empresarios y trabajadores, es necesario acentuar el carácter democrático en la viabilidad del proceso. Las propuestas en asuntos sociales y de participación han quedado cortas de modo que los mismos actores han comenzado a tomar algunas iniciativas a fin de impulsar acciones en el campo de la participación”*¹⁵⁵.

No obstante lo dicho, se destaca entre los ejemplos descriptos a este particular esquema, por su dinamismo y adecuación a las demandas de los diferentes sectores en el diseño de su institucionalidad.

2.4. Breve referencia al CARICOM

Este esquema de integración regional se origina en el año 1973 por el Tratado de Chaguaramas y reúne a trece países de habla inglesa del Caribe, más Haití y Suriname. El acuerdo original tiene como objetivos promover la integración económica regional y propiciar la cooperación en tantas áreas como sea posible, promoviendo mecanismos de coordinación de políticas entre sus miembros. Compartiendo la suerte de los procesos de integración de la región, durante la década del 80 sufrió un profundo estancamiento reanimándose su impulso en la última década.

Se hace referencia a este particular proceso de integración ya que, si bien en su instrumental institucional no se encuentran definidos los mecanismos de participación social, desde el año 1993 existe la Asamblea Permanente de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe, con funciones de creación de vínculos de comunicación entre la ciudadanía y el proceso de integración. Sus miembros son elegidos por los Estados y los Parlamentos a través de una elección indirecta.

En febrero de 1997 fue firmada por los Estados miembros la Carta de la Sociedad Civil del CARICOM. Se trata de un compromiso asumido por los Jefes de Estado de la región para crear un entorno participativo, con el propósito de promover, acentuar y mantener la armonía racial y propiciar, asimismo, el crecimiento económico y el desarrollo sustentable. El aspecto saliente de esta carta está constituido por el concepto de “socio” que, en materia social, se le atribuye a gobiernos de países, asociaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y organizaciones no gubernamentales que los Estados puedan reconocer.

Luego de la firma de esta Carta, *“la participación de la ciudadanía se está dando de una manera ad hoc, sobre todo en el caso de los sectores empresariales y laborales. Se carece de una estructura adecuada que permita la consulta sistemática a la sociedad civil. Los Jefes de Estado convocarán, conforme lo dicho, para el año 2001 a un Encuentro Regional para provocar la más amplia participación posible de la sociedad civil de manera de incorporar sus puntos de vista a la visión oficial acerca del desarrollo de la comunidad”*¹⁵⁶.

Este ejemplo puede orientar también en la incursión de modos más flexibles de participación social; sin embargo, se cree que para que dicha participación sea eficaz debe contar con instituciones que aseguren su continuidad e interrelación con el resto de los organismos del esquema.

¹⁵⁵ GIL Julio César, “La sociedad civil...”, op. cit., pág. 16.

¹⁵⁶ ¹⁵⁶ Idem.

3. Tratamiento en el MERCOSUR *

3.1. El proceso de integración

La continuidad, el avance y la profundización de los procesos de integración se encuentran directamente relacionados al grado de participación de los sectores sociales en dichos procesos. Según se ha declarado, el proceso de integración MERCOSUR ha sido concebido “*para acelerar el desarrollo económico con justicia social*”¹⁵⁷; por tanto, tiene como destinatarios de sus objetivos a aquellos que han de protagonizar la construcción del propio proceso. Sin embargo, la cuestión del déficit participativo ha sido tímidamente identificada y profundizada –conforme se señala en pocas investigaciones y estudios-¹⁵⁸.

El marco dentro del cual se impulsa el avance del MERCOSUR es el de “*los principios e instituciones democráticos que constituyen uno de los pilares en los que se sustenta el proceso iniciado con el Tratado de Asunción*”¹⁵⁹. Ante tales afirmaciones resulta necesario analizar el alcance con el que los actores del proceso participan concretamente en las decisiones, generan avances y solucionan conflictos –entre otras acciones-.

Por tales razones cabe preguntarse qué rol deben asumir al respecto las instituciones creadas para dar viabilidad al proyecto de integración perseguido. La adopción de un particular sistema jurídico en un proceso de integración plantea múltiples interrogantes: ¿Qué objetivos debe concretar?; ¿Cuáles aspectos se propone garantizar?; ¿Qué estructura ha de adoptarse?; ¿Cómo asegurar la participación de los actores de modo que el proceso pueda profundizarse?; ¿Qué instituciones crear para que se viabilice dicha participación?

La búsqueda de respuestas a las problemáticas planteadas ha conducido precedentes trabajos acerca de cómo se han diseñado los sistemas jurídicos de los procesos de integración de modo que se posibiliten procesos profundamente participativos, y de cuáles han sido sus luces y sus sombras¹⁶⁰.

Sin pretender una respuesta generalizada, parece inevitable que el debate sobre las instituciones de cualquier contexto regional conduce a analizar las opciones fundamentales, elegidas en su diseño, con relación a la toma de decisiones. La referencia insoslayable ha sido el proceso europeo, donde se determinó netamente entre cooperación e integración¹⁶¹ dotando al conjunto de instituciones aptas para posibilitar la participación en múltiples niveles, una vez definido el propósito integrativo.

El perfil jurídico, con relación al proceso de integración, adquiere relevancia. Se ha sostenido que “*debe acompañar e instrumentar los objetivos definidos, asegurar su puesta en marcha y propender al afianzamiento de los compromisos asumidos*”¹⁶².

* La autoría de esta parte corresponde a Rita M. Gajate.

¹⁵⁷ Tratado de Asunción, Primer Considerando, 26-3-91.

¹⁵⁸ GRANDI Jorge, “Déficit democrático y social en los procesos de integración”, en: “Integración y Comercio”, N° 6, BID – INTAL, sep – dic 1998, pág. 84; citando estudios previos: Mellado y otros, 1995; Grandi, 1996; Grandi – Bizzózero, 1997; Tirado Mejía, 1997; y Serbin, 1997.

¹⁵⁹ Cumbre del MERCOSUR, Declaración Conjunta de los Presidentes, 30 de junio de 2000. Texto Oficial.

¹⁶⁰ BREST Edward, “Sistemas institucionales para la integración regional”, en: “Integración Latinoamericana”, BID-INTAL, Julio de 1994, pág. 13 y ss.

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² GAJATE Rita M., “El rol del derecho en un proceso de integración”, en: “Aportes para la Integración Latinoamericana”, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, N°2, 1995, pág. 117.

Los procesos de integración regional, en el presente fin de década y frente a los desafíos del nuevo siglo, deberán confrontarse con las demandas democráticas que expresan las profundas transformaciones sociales e institucionales que experimentan los países embarcados en dichos procesos.

Se sostiene que el MERCOSUR adolece de un “*déficit democrático y social que constituye una de sus asignaturas pendientes*”¹⁶³ y que los “*actores sociales deben participar en la formulación y diseño del proceso de integración*”¹⁶⁴. El reclamo en esta dirección condiciona radicalmente el futuro de la institucionalización adoptada.

Así como no se produce el desarrollo económico sin una sociedad integrada socialmente y estable políticamente, un proceso de integración no avanza hacia mayores grados de profundidad sin la participación de sus protagonistas. En este sentido “*uno de los objetivos de la institucionalización del MERCOSUR debería ser la profundización de instancias de participación y representación*”¹⁶⁵.

Con el fin de analizar los criterios que dieron forma a la estructura institucional del MERCOSUR, en su organización se distinguen tres etapas: 1) la adopción de un modelo y su diseño concreto; 2) su revisión y reforma a través del Protocolo de Ouro Preto; y 3) la actual valoración de lo transitado y los posibles cambios a operar.

Se analizará la participación de los actores -a través de las instituciones creadas- en las etapas definidas, describiendo luego, el estado de situación actual del MERCOSUR.

3.2. La estructura institucional adoptada

El Tratado de Asunción revela ser el resultado de un proceso intergubernamental que adopta un estilo de relacionamiento inscripto en las tendencias del impulso integrador de los años 90, cuyos objetivos pluridimensionales se centraron en la materialización de un espacio integrado con aspiración de lograr en el futuro un Mercado Común. Acerca del modelo adoptado pueden consultarse trabajos precedentes¹⁶⁶ cuyas conclusiones conducen a definir este proceso como comercialista: libre comercio entre las partes y preferencias comunes frente a terceros –dentro de un contexto de apertura y liberalización económica por parte de sus integrantes-. Así, dicho proceso podría inscribirse -como lo afirma Grandi¹⁶⁷- en una corriente *light integration* que intenta superar la zona de libre comercio construyendo pilares en torno de los cuales se pueden construir, posteriormente, procesos más sólidos y lograr objetivos más ambiciosos de mediano y largo plazo.

Sin embargo, los “*nuevos regionalismos*”¹⁶⁸ –en la visión de Bizzózero-, en su punto de partida constituyen marcos de respuesta inmediata frente a las necesidades de inserción competitiva; en los mismos adquieren particular relevancia las respuestas que se adopten en términos normativos y de valores, tanto en lo referente a la relación entre la cuestión laboral y el comercio como en los otros elementos de la dimensión

¹⁶³ GRANDI Jorge y BIZZÓZERO Lincoln, “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. –Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en: “Integración y Comercio” N° 3, INTAL – BID, sep - dic 1997, pág. 33.

¹⁶⁴ GIACALONE Rita, “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G – 3 y el MERCOSUR”, en: Aldea Mundo Año 2, N°6, Venezuela, octubre 1998-abril 1999, pág. 52.

¹⁶⁵ BERNAL – MAZA Raúl, “¿Regionalismo o globalización? Tres aspectos para la decisión de políticas”, en: Realidad Económica N°165, IADE, julio - agosto 1999, pág. 53.

¹⁶⁶ MELLADO Noemí, “El modelo del...”, op. cit., pág. 7 y ss.

¹⁶⁷ GRANDI Jorge, “Déficit democrático y social...”, op. cit., pág. 83.

¹⁶⁸ BIZZOZERO Lincoln, “La construcción de la dimensión...”, op. cit.

social. Por tal razón define al MERCOSUR como modelo “*incluyente*”¹⁶⁹ pues, en tanto se propone lograr un Mercado Común, debe contemplar la posibilidad de tratar diversos temas concernientes a la dimensión social para actuar como nivel de articulación intermedio entre la globalización y el nivel local, en diferentes canales. La situación se plantea problemática cuando, al mismo tiempo, se intenta consolidar un Mercado Común y diseñar paralelamente una inserción competitiva en el mercado mundial. De ahí que resulte indispensable que el proceso incluya temas sociales en tanto sean valiosos para la inserción competitiva y planteen instrumentos para la libre circulación de personas.

No es objetivo de este punto centrar el análisis en el modelo del MERCOSUR, que por otra parte ya ha sido analizado por los autores mencionados, sino poner de manifiesto las consecuencias que se derivan de la estructura jurídico- institucional adoptada.

Así las cosas, el Tratado de Asunción plantea un período de transición hacia la constitución de un Mercado Común, en el marco de la cooperación entre los Estados Parte, dotado de una estructura institucional mínima que podrá ser revisada en posteriores etapas. Crea un estado de cooperación permanente e institucionalizado¹⁷⁰, sin definir de un modo evidente cómo transitar de esa estructura a otra de mayor grado de profundización.

Los instrumentos escogidos durante el período de transición con la finalidad expresa de constituir un Mercado Común, planteados por el mismo Tratado en su Artículo 5, fueron definidos en cuatro aspectos:

- a) Un Programa de Liberación Comercial, consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias, medidas de efectos equivalentes, así como otras restricciones entre los Estados Parte, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario.
- b) La coordinación de políticas macroeconómicas a realizarse gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias.
- c) La creación de un Arancel Externo Común, que incentive la competitividad externa de los Estados Parte.
- d) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes¹⁷¹.

Se recuerda que la constitución de un Mercado Común¹⁷² requiere no sólo la eliminación de restricciones al comercio recíproco, sino también la remoción de

¹⁶⁹ Ídem.

¹⁷⁰ GAJATE Rita, “El rol del derecho en...”, op. cit.

¹⁷¹ Tratado de Asunción, Artículo 5º, incisos a), b), c) y d).

¹⁷² Conforme la clasificación tradicional de los grados de integración se distingue: a) Zona de Libre Comercio: se elimina toda restricción cuantitativa y cualitativa al intercambio recíproco de bienes, manteniendo cada país su arancel respecto a terceros; b) Unión Aduanera: supone la eliminación de todo obstáculo cuantitativo y cualitativo a los movimientos de bienes y la aplicación de una tarifa externa común –TEC- frente a terceros países; c) Mercado Común: los países miembros suprimen los obstáculos que dificultan la libre circulación de los factores de la producción; d) Unión Económica: se combinan los obstáculos a la movilidad de bienes y factores productivos, con la armonización de políticas macroeconómicas nacionales; y e) Integración Total: presupone la unificación de las políticas económicas y, además, el establecimiento de instituciones comunitarias de naturaleza supranacional cuyas decisiones son obligatorias para los países miembros y sus habitantes. Conf. BALASSA Bela, “Teoría de la Integración Económica”, Ed Uteha, México, 1964, pág.2.

cualquier obstáculo que restrinja la libre circulación de los factores de la producción, lo que requiere la adopción de instituciones capaces de resolver problemáticas por encima de la voluntad política de los funcionarios que ocasionalmente administran el proceso en determinado momento.

Por tanto, la dificultad en definir la naturaleza del Tratado de Asunción radica en la contradicción que se plantea al proponer en su Artículo 1º la constitución de un Mercado Común y las instituciones e instrumentos que crea para alcanzar este grado de integración.

Las instituciones por él creadas¹⁷³ -el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común- toman las decisiones políticas, en el primer caso, y ejecutan y coordinan lo decidido, en el segundo. Por su carácter intergubernamental la participación es sólo de los funcionarios que las integran.

El Artículo 13º del Tratado de Asunción otorga al Grupo Mercado Común la facultad de iniciativa, en virtud de la cual en el Artículo 14º -y a propósito de su función de elaborar y proponer medidas concretas en el desarrollo de sus trabajos- se le dotó la facultad de convocar a representantes de otros organismos de la Administración Pública y aún del sector privado.

En el Anexo V del Tratado de referencia se crean diez Subgrupos de Trabajo -a los que posteriormente se les sumaría uno más- con el fin de coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales. Sin bien la labor llevada a cabo en la mencionada estructura ha sido profusa y diversificada en las materias abordadas, el criterio participativo se resolvió circunscribiendo los debates a cuestiones técnico - burocráticas.

Tanto las decisiones del Consejo Mercado Común como las resoluciones del Grupo Mercado Común se aprueban por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte¹⁷⁴; típica característica de todos los acuerdos intergubernamentales.

El cuadro institucional se completó con otras dos instituciones: 1) la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, creada en el Artículo 15º del Tratado, en principio con funciones al servicio del Grupo Mercado Común que luego fueron extendiéndose al resto de la estructura; y 2) el mecanismo de Solución de Controversias, creado por el Protocolo de Brasilia¹⁷⁵ -a posteriori del acto fundacional del MERCOSUR- consistente en la posibilidad de constitución de Tribunales Arbitrales *Ad hoc* a requerimiento de cualquiera de los Estados Parte, luego de haber sido tratada la cuestión a plantearse por la Sección Nacional del Grupo Mercado Común. (Se analizará más adelante lo recorrido en este aspecto).

Finalizando este somero análisis¹⁷⁶, cabe concluir que la primigenia estructura institucional del MERCOSUR no fue concebida como para posibilitar la transición hacia grados de mayor profundización en el proceso de integración. Consecuentemente, no fue dotada como para dar cabida a una mayor participación de los actores sociales que -de todos modos- manifestaron su intención de proponer en el seno del análisis su propuesta de *“desarrollar un proceso de integración que no se limite al espacio y a los efectos económicos, a las normas de comercialización y a la libre circulación de mercaderías y capitales, sino que desarrolle simultáneamente, una comunidad jurídico,*

¹⁷³ Tratado de Asunción, Artículos 11º y 13º.

¹⁷⁴ Tratado de Asunción, Artículo 16º.

¹⁷⁵ Protocolo de Brasilia, 17 de diciembre de 1991.

¹⁷⁶ Acerca de las valoraciones jurídicas del derecho creado en el período de transición puede consultarse: GAJATE Rita M., “El rol del derecho...”, op. cit., pág. 130 y 134.

*política, humana, laboral, social y cultural, inspirada en los imperativos de la solidaridad y cooperación regional*¹⁷⁷, a través de la Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR¹⁷⁸.

La evaluación de lo experimentado debía hacerse al cumplimentarse los plazos del programa de desgravación. Analizaremos lo sucedido al firmarse el Tratado de Ouro Preto.

3.3. La revisión de Ouro Preto

El Protocolo, firmado el 17 de diciembre de 1994, confirma la intención de los países miembros del MERCOSUR de continuar la marcha hacia un Mercado Común. Al momento de definir su alcance, asimismo se planteó –con relación al Tratado de Asunción- el modo en que debían realizarse las modificaciones a la estructura institucional de la transición. Así, se afirmó que el primer Tratado sostiene un objetivo general cuyo cumplimiento depende de futuros actos jurídicos vinculados con los instrumentos que se acordasen entre los Estados Parte; esta modalidad le otorgó un carácter provisorio en los aspectos fundamentales, que no reconoce los principios básicos sobre el derecho de los tratados¹⁷⁹.

En razón de estas afirmaciones se decidió la firma de un Protocolo con idéntico significado fundacional que el Tratado de Asunción y al cual, por tales características, se lo podría calificar como derecho primario o constitutivo¹⁸⁰ ya que el Artículo 41º del mismo cuerpo define este tipo de norma entre las fuentes jurídicas del MERCOSUR¹⁸¹. No obstante, en este contexto se hace necesario precisar que las modificaciones introducidas se mantienen en el marco de relaciones de tipo intergubernamentales, por lo que en términos generales no se abandonan las modalidades típicas del Derecho Internacional Público.

El grado de avance que presentaba el MERCOSUR en la cumbre de Ouro Preto revelaba que el 90 % de los productos de la región circulaban libremente en el territorio de los países miembros y el 10 % pagaba derechos de importación. Los productos provenientes de terceros países abonaban un arancel externo común que –según el tipo de bien en cuestión- podía oscilar entre el 0 y el 20 % de su valor.

Conforme a todas las negociaciones del proceso de transición y a los acuerdos sectoriales arribados podría decirse que se había logrado una Zona de Libre Comercio, implicando libertad de circulación de bienes –arancel 0 intra región- y una Unión Aduanera, que se configuró con la implementación del Arancel Externo Común –AEC- con relación a la mercadería proveniente de terceros países.

En esta *unión aduanera imperfecta*¹⁸² el AEC abarcó inicialmente 8.500 posiciones. Al mismo tiempo, se mantuvieron protecciones a través de excepciones que, en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, se podrán extender por el lapso de seis años –hasta el 31/12/2000- y, en el de Paraguay, hasta el 31/12/2005.

¹⁷⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR, Artículo 1º.

¹⁷⁸ Un análisis de la problemática planteada puede consultarse en: PASSARETTI Sergio, “Armonización de legislaciones laboral y de la seguridad social”, en: “Aportes para la Integración Latinoamericana” N°2, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, 1995, pág. 171 y ss.

¹⁷⁹ VERA Tavaré – BIZZÓZERO Lincoln, “La construcción del MERCOSUR: diagnóstico y evaluación de lo acordado”, BID – INTAL, 1993, pág. 3.

¹⁸⁰ CATALANO Nicola, “Manual de Derecho de las Comunidades Europeas”, BID-INTAL, pág. 718.

¹⁸¹ Protocolo de Ouro Preto, Artículo 41º, inc. II, 17-12-94.

¹⁸² Conf. lo declarado por los Presidentes del bloque en la cumbre de Ouro Preto. “Comenzó el MERCOSUR, el cuarto bloque comercial del mundo”, en: Diario Clarín, Buenos Aires, Argentina, 2-1-95.

Como sencillamente puede concluirse, el MERCOSUR lejos estaba de constituir un Mercado Común. El libre acceso al mercado intra-regional continuaba obstaculizado por diversas regulaciones nacionales –algunas más evidentes que otras¹⁸³-. La adopción efectiva de políticas comunes –incluyendo el AEC- es en este estadio un proyecto incipiente. Por otra parte, los temas referidos a la libre movilidad de los factores ni siquiera comenzaron a ser tratados.

En el contexto de la descripción efectuada, la adopción de la estructura institucional se encuentra íntimamente relacionada al grado de avance logrado. En este estado de situación se plantea la reflexión sobre qué aspecto debe atenderse primero: ¿la estructura institucional solo acompaña los avances logrados en materia de negociaciones? o ¿la institucionalización del sistema debe posibilitar la profundización en el grado de integración?. Si se responde afirmativamente al primer interrogante, entonces, ¿cuándo ha de reformarse dicha estructura a fin de posibilitar una mayor participación social?. Si seguimos la lógica de la primera afirmación, entendemos que el MERCOSUR no ampliará sus objetivos comercialistas, pues los debates pendientes en materia de participación social no encuentran el marco adecuado para su tratamiento.

El nudo gordiano de la cuestión planteada radica en la necesidad de tomar una decisión coherente entre objetivos y metas y la adopción de instrumentos institucionales aptos para lograrlos.

El Protocolo de Ouro Preto contiene un **Preámbulo** en el que se afirma que esta pieza normativa se dicta en cumplimiento del Art.18º del Tratado de Asunción, en conciencia de la importancia de los avances alcanzados en la puesta en funcionamiento de una Unión Aduanera hacia un Mercado Común.

El Protocolo se ha estructurado en 12 Capítulos, 52 Artículos y 1 Anexo: "Procedimiento general para reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR."

El Capítulo I organiza la nueva estructura del MERCOSUR. Sus órganos son:

- Consejo del Mercado Común (CMC).
- Grupo Mercado Común (GMC).
- Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)
- Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
- Foro Consultivo Económico-Social (FCES).
- Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)

Se aclara finalmente que se podrán crear los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

Se establece que los órganos con capacidad decisoria y de **naturaleza intergubernamental** son: el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR¹⁸⁴.

Las tres nuevas instituciones creadas –Comisión de Comercio, Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico–Social- dan un paso en la ampliación de los marcos de análisis. Se determinan con mayor cuidado las facultades

¹⁸³ El análisis de algunas de las mencionadas normativas se realizará al profundizar sobre lo actuado en la solución de controversias por los tres Tribunales Arbitrales ad hoc.

¹⁸⁴ Protocolo de Ouro Preto, Artículo 2º.

de los órganos, pero no se los dota de autonomía como para avanzar en el proceso sin la expresa voluntad de los Estados Parte, a través de la opinión de los funcionarios designados por los gobiernos de turno.

La aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte para el funcionamiento de la Unión Aduanera, así como el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países, es competencia de la Comisión de Comercio del MERCOSUR¹⁸⁵. Todo lo relacionado con la cuestión comercial cabe dentro de sus incumbencias. Por tanto, en virtud de dichas funciones puede pronunciarse por medio de Directivas o Propuestas que serán obligatorias para los Estados Parte.

Más amplio es aún su cometido pues, en un Anexo del Tratado, se establece un procedimiento ante dicha Comisión en el que se prevé la posibilidad de que se presenten reclamaciones de las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio, originadas por los Estados Parte o particulares -personas físicas o jurídicas-, ante las cuales podrá emitir -de la mano de un Comité Técnico- alternativas de propuestas para ser implementadas en la solución de los reclamos presentados.

Mucho más limitadas son las facultades otorgadas a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Económico y Social. En el caso de la primera institución se trata del órgano representativo de los Parlamentos de los países miembros en el ámbito del MERCOSUR¹⁸⁶; procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes a los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR; coadyuvará, también, a la armonización de las legislaciones tal como requiera el avance del proceso de integración; el Consejo podrá solicitarle el examen de temas prioritarios; y podrá remitir al Consejo Recomendaciones a través del Grupo Mercado Común¹⁸⁷.

Se advierte con claridad su carácter **consultivo**.

La creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta constituye un avance en materia de armonización de legislaciones, pero no puede compararse al Parlamento Europeo que goza de autonomía y representa a los pueblos de la Europa integrada. Toda su labor queda condicionada al proceso de internación de la legislación emanada por el Grupo Mercado Común y el Consejo Mercado Común.

Asimismo, se reafirma el mecanismo de internación de la normativa emanada del MERCOSUR sin avanzar respecto de la posibilidad de establecimiento de un sistema de operatividad directa.

El Foro Consultivo Económico – Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado¹⁸⁸. También, como en el caso de la anterior, su carácter es eminentemente **consultivo**. Podrá adoptar recomendaciones que serán elevadas al Grupo Mercado Común.

Como este órgano de representación de los sectores sociales no fue limitado en su composición a determinados sectores, la participación como tal se fue ampliando en las diferentes secciones nacionales y asuntos que se vincularon a la evolución del

¹⁸⁵ Protocolo de Ouro Preto, Artículos 16º y ss.

¹⁸⁶ Protocolo de Ouro Preto, Artículo 22º

¹⁸⁷ Protocolo de Ouro Preto, Artículos 25º y 26º

¹⁸⁸ Protocolo de Ouro Preto, Artículos 28º y ss.

proceso. Por tal razón hoy tiene un rol protagónico en la construcción de un MERCOSUR que comience a dar respuestas a los requerimientos de mayor participación social.

Luego de los extremos descriptos se observa cierta contradicción entre lo afirmado como un principio en el Tratado de 1991 y lo concluido en diciembre de 1994. No pueden negarse los avances logrados, pero es necesario destacar que no han sido en la línea de la constitución de un Mercado Común.

Desde el punto de vista jurídico, la firma del Protocolo de Ouro Preto ofrece novedades de importancia:

- Crea la nueva estructura institucional del MERCOSUR.
- Define su personalidad jurídica.
- Confirma el sistema de toma de decisiones.
- Establece un sistema común de aplicación de sus normas.
- Enuncia las fuentes jurídicas del MERCOSUR.
- Reafirma el sistema de solución de controversias del Protocolo de Brasilia.
- Establece un procedimiento de reclamaciones ante la Comisión de Comercio.

Con relación a la estructura orgánica, cabe precisar que si bien se han confirmado los dos órganos centrales de la estructura del Tratado de Asunción -Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común- también se ha confirmado su carácter **intergubernamental** y no se han producido avances en materia de delegación de competencias.

La toma de decisiones en el MERCOSUR seguirá siendo por consenso. Esta modalidad confirma el típico modo de decidir de los organismos intergubernamentales. No se avanza a modos más flexibles de decisión: mayorías, mayorías calificadas, etc.

Relevante es la decisión de que antes de culminar el proceso de convergencia del Arancel Externo Común, los Estados Parte efectúen una revisión del actual sistema de solución de controversias del MERCOSUR, con miras a la adopción del sistema permanente al que se refieren el ítem 3, del Anexo III, del Tratado de Asunción y el Art. 34º del Protocolo de Brasilia.

Se concluye que el diseño jurídico definido en el Protocolo de Ouro Preto no podrá ser el **definitivo** si se mantiene el propósito de alcanzar un Mercado Común.

Se reconocen los avances presentados, pero en la medida que no se dote al sistema de **supranacionalidad** no conformará una estructura permanente y autónoma de la voluntad de los Estados.

3.4. Estado de situación

En el trayecto recorrido en el presente punto, se ha hecho referencia -en varias oportunidades- a la evolución por la que ha atravesado el MERCOSUR desde su acto fundacional en marzo de 1991, pasando por la constitución de la Unión Aduanera en diciembre de 1994, hasta llegar al presente año en el que, en la cumbre de Buenos Aires -junio 2.000-, se reafirmó el propósito de llegar a establecer un Mercado Común.

Se cree oportuno pasar revista, tal como lo hace el "Informe 2.000"¹⁸⁹ aprobado por el CMC, a distintas decisiones y resoluciones de los principales órganos del MERCOSUR, en las que se podrán verificar los pasos dados en la materia que nos ocupa.

En la Decisión del Consejo Mercado Común N° 6/95 denominada "Mandato de Asunción para la Consolidación del Mercado Común", el CMC encomendó al Grupo Mercado Común la elaboración de un programa de acción hasta el año 2000. De este encargo resultó una evaluación meditada del estado del proceso de integración y de las tareas pendientes de negociación y perfeccionamiento para alcanzar un Mercado Común, que posteriormente fuera aprobada como Decisión CMC N° 9/95 "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el Año 2000"¹⁹⁰.

Reflejando la voluntad política manifestada por los gobiernos de los Estados Parte, en el mencionado documento se desarrollan los objetivos y las líneas de acción que orientan las negociaciones, tendientes a afianzar y desarrollar el esquema de integración en el marco del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto. En este sentido, se destaca como objetivo estratégico y central del MERCOSUR hacia el año 2000, la profundización de la integración mediante la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del MERCOSUR en un esquema de regionalismo abierto. La consecución plena de los objetivos del Tratado de Asunción impulsó el análisis y la negociación de varios aspectos que se analizarán seguidamente.

3.4.1. La reafirmación de las democracias como marco

La nueva estructura institucional consagrada en el Protocolo de Ouro Preto entró en vigencia el 15/12/1995. Se ha previsto que en el año 2000 se realice una nueva reflexión sobre las necesidades institucionales del MERCOSUR, como consecuencia de la evolución de la Unión Aduanera y de la marcha hacia el Mercado Común.

Se ha sostenido que sólo en un marco democrático podrá evolucionar la estructura institucional del MERCOSUR, en este sentido varios documentos firmados en sucesivas Cumbres Presidenciales reafirman el compromiso del conjunto en este sentido¹⁹¹. Destacamos la realizada el 24 de julio de 1998 en la que se firmó el "Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile". Dicho Protocolo establece la plena vigencia de las instituciones democráticas, como condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los países firmantes. De la misma manera, prevé que será aplicado a las relaciones que resulten de los respectivos acuerdos de integración entre los países firmantes, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos. En este sentido, el Protocolo afirma que toda ruptura del orden democrático dará lugar a la aplicación de diversos procedimientos. Asimismo, establece expresamente que es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de Integración celebrados entre MERCOSUR y Bolivia como así

¹⁸⁹ Conf. Secretaría Administrativa del MERCOSUR, "Informe 2000", en: www.MERCOSUR.org.uy. Consultada el 29/8/00.

¹⁹⁰ Conf. Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en: www.MERCOSUR.org.uy. Consultada el 29/8/00

¹⁹¹ Durante la X Reunión del Consejo Mercado Común (San Luis, República Argentina, junio de 1996), fue aprobada una Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático y una Declaración Presidencial referente al Diálogo Político. En tal sentido, en la XV Reunión Ordinaria del CMC (Rio de Janeiro, Brasil, diciembre de 1998), fue aprobada la Decisión N°18/98 por la que se crea el "Foro de Consulta y Concertación Política".

también entre MERCOSUR y Chile y que se aplicará de futuro a los Acuerdos de Integración que se celebren entre los países firmantes.

3.4.2 El ámbito jurisdiccional

El objetivo con relación a esta temática -en el ámbito del GMC-, es comenzar los estudios para desarrollar y revisar el sistema actual de Solución de Controversias en el MERCOSUR, a fin que su estructura institucional vaya acompañando la evolución de la Unión Aduanera hacia el Mercado Común. Hasta el presente este ámbito está regulado por el Protocolo de Ouro Preto y el Protocolo de Brasilia. Por Decisión N° 17/98 se aprobó el "Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias".

En el marco del Protocolo de Brasilia, hasta el momento se han dictado tres Laudos Arbitrales: a) Sobre aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco -licencias no automáticas-; b) Sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdos; y c) Sobre salvaguardias y cupos a las importaciones.

Cabe puntualizar que de las tres cuestiones sólo la segunda fue planteada por particulares y que el Tribunal Arbitral se pronunció al respecto, estableciendo que *"el procedimiento previsto a impulso de particulares, tiene lugar únicamente con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los Acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común o de las Resoluciones del Grupo Mercado Común"*¹⁹².

Se determinó, asimismo que *"no basta que se alegue la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal contra el sistema normativo del MERCOSUR, sino que es necesario además que los Estados Partes prueben la existencia o amenaza de un perjuicio derivado de dicha violación"*¹⁹³.

Los planteos presentados por particulares requieren que la Sección Nacional del Grupo Mercado Común haga suya la cuestión, para proseguir con las etapas posteriores planteadas por el Protocolo de Solución de Controversias. En el caso en análisis se trató de un conjunto de particulares, tal como lo son la Asociación Argentina de Productores Porcinos, la Sociedad Rural Argentina, la Cámara de Exportadores de la República Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas.

El objetivo aquí perseguido no es realizar un análisis de los tres Laudos Arbitrales, sino señalar algunos aspectos para tener en cuenta en una posible reconsideración del sistema. Atento a tal propósito entendemos que para el particular -empresario Pyme, por ejemplo- se dificulta sobremanera el planteamiento de cuestiones derivadas de su operatoria en el MERCOSUR. Máxime si, prima facie, debe probar concretos perjuicios derivados de la aplicación de la normativa derivada del CMC y del GMC.

A fin de facilitar las reclamaciones de los particulares deben buscarse mecanismos más ágiles de modo de hacer más accesible el planteo de controversias que, por otra

¹⁹² Con fundamento en el Protocolo de Brasilia, Artículo 25°.

¹⁹³ Segundo Tribunal Arbitral del MERCOSUR. "Argentina vs. Brasil s/ Subsidios a las exportaciones de carne de cerdo", voto de los Dres. Jorge Peirano Basso (Presidente, R.O.U), Atilio Aníbal Alterini (Rca. Argentina) y Luis Olavo Baptista (Rca. del Brasil), Asunción del Paraguay 27-9-99.

parte, serán cada vez más frecuentes y de diversos grados de complejidad en la medida que el proceso avance.

El aspecto más ríspido sobre el problema jurisdiccional se plantea ante la alternativa: Tribunales Arbitrales o una Corte Suprema para el MERCOSUR. La opción presentada es objeto de debates continuos y está íntimamente relacionada con el modelo de MERCOSUR por el que se opte para avanzar hacia el Mercado Común.

El análisis más profundo que será necesario efectuar deberá sopesar las consecuencias positivas que se derivan de la institucionalización de un sistema estable de justicia, independientemente de la posibilidad de que las partes, en sus contratos, establezcan de común acuerdo someterse a tribunales arbitrales.

El debate se encuentra abierto. De la experiencia recorrida en la transición deberán extraerse conclusiones.

De lo manifestado puede concluirse que, hasta el presente, los planteos presentados por particulares requieren que la Sección Nacional del Grupo Mercado Común haga suya la cuestión para proseguir con las etapas siguientes.

3.4.3. Funcionamiento de las instituciones

El año 2000 marca la fecha en la que se deberá evaluar la evolución del proceso de integración y los requerimientos que surjan como consecuencia, para definir la conveniencia de determinar nuevas condiciones de funcionamiento para los distintos órganos del MERCOSUR.

A partir de la entrada en vigor del Protocolo de Ouro Preto, la Comisión de Comercio adquirió una nueva dimensión ya que, además de órgano competente para la administración de los instrumentos de política comercial común, operó como un foro de primera instancia para la solución de controversias.

El Informe 2000 hace expresa referencia a que la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad. En este sentido la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico – Social deben asegurar la adecuada participación de los sectores involucrados. Las novedades institucionales del último año fueron establecidas por la CMC/DEC. 6/99, en la que el Consejo Mercado Común estableció un Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macro Económicas. Este Grupo depende directamente de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales.

Asimismo, se estableció un Grupo Ad Hoc de Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial en el ámbito del GMC (CMC/DEC. 7/99), con el mandato de examinar la coyuntura económica y comercial de los Estados Parte y los flujos de comercio intra y extra zona, estableciéndose, además, la necesidad de elaborar una evaluación semestral.

3.4.4. La Cumbre de Buenos Aires

En el mes de junio del corriente año, reunidos los Presidentes de los cuatro miembros plenos del MERCOSUR -más el Presidente de Chile y el Canciller de Bolivia- y al finalizar la presidencia pro t mpore de Argentina, el MERCOSUR recibió un nuevo impulso en las declaraciones finales del encuentro.

Así, y luego de ser superadas por mérito de la diplomacia varias controversias de tipo comercial, se declaró que el MERCOSUR debe avanzar hacia el Mercado Común. Por tal razón, la expresión *Relanzamiento del MERCOSUR* adquirió notoriedad.

Los contenidos de la Declaración Final relacionados con el tema que nos ocupa demostraron preocupación por el marco democrático.

Los Presidentes reafirmaron su adhesión a los principios e instituciones democráticas como uno de los pilares en los que se sustenta el proceso iniciado con el Tratado de Asunción, junto con la estabilidad económica y el respeto a los derechos humanos. En este sentido, realzan la trascendencia y permanente actualidad de la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia y de la declaración emitida en dicha ciudad el 24 de julio de 1998, por la cual se declaró al MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva, manifestando que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR¹⁹⁴.

La problemática relacionada a los intercambios comerciales y la incorporación de Chile como miembro pleno siguen siendo la prioridad en la agenda. Sin embargo, desde los distintos órganos del MERCOSUR se alzan propuestas de cambio en el área institucional. Se analizará a continuación la propuesta de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

3.4.5. Propuestas institucionales de la Comisión Parlamentaria

Paralelamente a la Cumbre que se realizaba en Buenos Aires, legisladores de los cuatro países del MERCOSUR se reunieron en la ciudad de Santa Fe en la XV Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta que actualmente se integra con 64 diputados y senadores. También participaron legisladores chilenos, ya que formalmente su país solicitó la incorporación al bloque. En esta reunión también se realizó el traspaso de la presidencia. El resultado más importante fue la llamada Declaración de Santa Fe, cuyos puntos centrales son los siguientes:

- Declaración acerca de los peligros que implica una injusta distribución del ingreso y la desigualdad de oportunidades que entrañan ambas para las democracias de América Latina.
- Se insta a una demostración de liderazgo responsable para atender a las necesidades sociales.
- Se recomienda avanzar en el fortalecimiento y la profundización de las instituciones básicas del MERCOSUR.

La presidencia saliente de la CPC presentó una agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR que fue aprobada por la Comisión. El proyecto plantea la necesidad de ir superando sucesivas etapas, hasta lograr la modificación del Protocolo de Ouro Preto e incorporar el propuesto Parlamento como institución del MERCOSUR.

La propuesta otorga tres funciones básicas al nuevo órgano:

- Parlamentaria: como ámbito de discusión y representación de los Congresos del MERCOSUR;
- Legislativa: para la creación de derecho comunitario;

¹⁹⁴ Conf. Declaración Final de los Presidentes del MERCOSUR en la Cumbre de Buenos Aires, 30/6/00, en: Secretaría Administrativa Del MERCOSUR, www.MERCOSUR.org.uy. Consultada el 29/8/00.

- Consultiva: respecto del impacto social, económico y político del avance de la integración.

Asimismo, legisladores de la Alianza se pronunciaron en favor de la reestructuración del MERCOSUR, a través de un proyecto de resolución presentado en junio de este año y por el cual instan al Poder Ejecutivo para que gestione la modificación de aspectos esenciales de la estructura del MERCOSUR. Esta propuesta consiste en crear un Congreso del MERCOSUR elegido por el voto de los ciudadanos. También recomienda la creación de un Tribunal de Justicia permanente basado en el modelo de la Unión Europea, propone la creación de una Defensoría del Pueblo del MERCOSUR y el reconocimiento de derechos políticos a favor los ciudadanos del MERCOSUR.

Por otra parte, Chile continúa condicionando su ingreso a varias solicitudes que viene manifestando:

- La implementación de una integración a dos velocidades -desgravaciones en diferentes tiempos para Chile-.
- Garantizar el cumplimiento de las políticas macroeconómicas que se vayan consensuando a través de organismos supranacionales. En concreto, solicita la implementación de la Corte del MERCOSUR.

3.4.6. Opciones frente al propósito de profundización del proceso

En términos de sistemas jurídico–institucionales existe, al menos en la experiencia europea, una nítida línea de separación entre intergubernamentalismo e integración, entendida esta última como la asunción de una clase de compromiso que se requiere para pertenecer a la comunidad y que refleja un salto cualitativo en la estructura a adoptar.

En el ejemplo europeo no se emprendió ab initio un sistema de integración plenamente definido, sin embargo, se fue alcanzando por la comunidad gradualmente hasta comprometer todas las áreas del proceso global.

Sin duda, el contexto político determina esencialmente la aceptación o no de los sistemas supranacionales, considerándoselos ya sea como una necesidad -algo que debe ser aceptado pragmáticamente para alcanzar metas específicas cuya prioridad es superior a la maximización de la soberanía nacional (por ejemplo: la actitud del Reino Unido en los últimos años frente a la Unión Europea)- o como algo deseable en sí mismo e independiente de la necesidad -como un medio para progresar hacia una unión política (la posición sustentada por sectores federalistas en un gran número de países de la Europa continental)-¹⁹⁵.

En última instancia, la política deviene como el ámbito decisivo, en el cual todo es susceptible de ser materia de negociación. Sin embargo, ello no es óbice para que se puedan exponer argumentos de aplicación más general y en todo caso, el intento de clarificación, mediante la clasificación de los esquemas de integración, puede iluminar la discusión entre las opciones.

A la hora de revisar los esquemas adoptados con miras a una mayor profundización, si se desea responder a la demanda de mayor participación social en el proceso se hace indispensable ubicar los ámbitos de acción de los actores y, especialmente, su ubicación ante las instancias decisorias.

¹⁹⁵ BREST Edward, op. cit.

Al respecto, Grandi¹⁹⁶ identifica dos escenarios: el nacional y el subregional. Asimismo, advierte dos círculos de acción conforme el rol adoptado: el de los formuladores y el de los negociadores.

Este autor clasifica en tres grupos de influencia a los diferentes protagonistas. En el primero de ellos ubica: 1º) a las dirigencias gubernamentales, 2º) a la tecnoburocracia ministerial y 3º) a los grupos empresariales.

En este primer grupo las dirigencias gubernamentales actúan en las cumbres presidenciales y en los órganos del MERCOSUR; la tecnoburocracia ministerial, en los sub-grupos de trabajo del GMC, en las comisiones y comités ad hoc y en los comités técnicos de la Comisión de Comercio. Con relación a los grupos empresariales, su tratamiento en particular se efectúa en el Cap. V de este trabajo, al que se remite.

En un segundo grupo de influencia ubica a los Parlamentos, los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones de Pymes .

Finalmente, en un tercer grupo de influencia se encontrarían las organizaciones sociales: ONGS –ambientalistas, ecologistas, defensa del ciudadano, etc.-; las Fuerzas Armadas, las Universidades, las élites culturales y los colegios profesionales.

Del análisis que se efectuara surge la conclusión de que la estructura y funcionamiento jurídico–institucional del MERCOSUR sólo posibilita la participación del primer grupo, con el agravante de que sólo participan de las decisiones con mandato de sus propios gobiernos, sin la posibilidad de interactuar en el ámbito nacional con los otros grupos definidos.

Evidentemente, la actual estructura jurídico–institucional no es suficiente si se espera mayor nivel de profundización y el abordaje de una larga lista de temas de interés para el conjunto integrado.

En lo que se refiere al desarrollo de un modelo institucional específico, los temas en debate conciernen a la distribución de competencias entre el nivel nacional y el subregional -continuidad intergubernamental, en algunos planos, u opciones de carácter supranacional, en otros-; los mecanismos decisorios que tengan en cuenta la relación de recursos de los socios; la solución de controversias -posibilidad de incorporar un tribunal de justicia- y la gestión del proceso -aplicabilidad de las normas en los Estados miembros-.

Las diferencias vinculadas al desarrollo de un modelo institucional específico se han expresado tanto a nivel de los distintos países como entre ellos. En general, en estos temas que afectan al modelo y la institucionalidad, se encuentran divergencias. En este sentido, mientras que algunos Estados Parte han buscado mayores niveles de supranacionalidad y la inserción de un tribunal de justicia, otros se han manifestado reacios a alterar el continuismo del modelo intergubernamental puro y a modificar los mecanismos de solución de controversias existentes.

3.4.7. A manera de conclusión

¹⁹⁶ GRANDI Jorge, “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR”, en “Integración y Comercio”, BID – INTAL, Dic. 1997, N°3, pág. 33.

Se debería iniciar un debate profundo acerca de las diferentes alternativas para un diseño institucional definitivo en el MERCOSUR. Si este debate no incluye a todos los sectores involucrados, cualquier propuesta fracasará al corto o mediano plazo.

Coincidiendo con lo aseverado por Grandi y Bizzózero¹⁹⁷, se puede afirmar que la capacidad de relacionar en forma equilibrada los conceptos de “ingeniería institucional” -que hace al ámbito de competencia de los órganos regionales-, de “profundización del esquema” -que se remite al grado de integración- y de “ampliación del conjunto” -que se refiere a las fronteras externas y la composición de los miembros del grupo-, constituyen una condición dinámica de estabilidad de todo proyecto de integración.

Es sabido que este aspecto crucial es uno de los puntos pendientes de la agenda del MERCOSUR, a pesar de revestir una prioridad tal que no puede desconocerse. Si es que se pretende una mayor profundización en el esquema, no puede soslayarse la necesidad de una reforma de la estructura institucional que hoy presenta.

Es necesario abrir canales participativos e instrumentarlos eficientemente para que cada sector pueda llevar a cabo su protagonismo. Sin vías para la participación no se alcanzará el pretendido grado de Mercado Común.

Habiéndose pasado revista a los diferentes procesos de integración en América Latina y al estado actual del MERCOSUR, se entiende que no faltan ejemplos de cómo introducir las reformas necesarias. Las experiencias con que se cuenta son suficientes como para encontrar las alternativas. Finalmente, sólo falta la voluntad política de impulsar los cambios que deben operarse.

4. De la funcionalidad jurídico–institucional estatal a la regional *

4.1. Marco general

A partir de los años '50, los procesos de integración se han desarrollado bajo dos tipos de modelos jurídico–institucionales: supranacional o intergubernamental. El seguimiento de uno u otro camino revela el grado de integración deseado por los integrantes.

En el primer caso, el compromiso de delegar soberanía resulta una fuerte apuesta al privilegiar la idea de región sobre la del Estado Nación.

La elección Intergubernamental marca el límite de la audacia y deja entrever la desconfianza en la Integración como decisión estratégica, reservando el poder a favor de los Estados nacionales y no sobre instituciones comunitarias.

El planteamiento parece acertado a la luz de la experiencia latinoamericana y en particular por los acontecimientos desarrollados en el MERCOSUR en los últimos años de crisis nacionales, donde la prioridad política es la preservación del interés nacional por sobre el regional.

Desde el punto de vista orgánico el MERCOSUR no es una entidad supranacional debido a que no está dotado de órganos supranacionales y las decisiones no se

* La autoría de esta parte corresponde a Sergio R. Palacios.

¹⁹⁷ GRANDI Jorge y BIZZÓZERO Lincoln, “Mercado en formación y...”, op. cit.

adoptan por mayoría simple o calificada sino por consenso¹⁹⁸. Pero, toda duda que hubiera surgido del Tratado de Asunción, fue aclarada posteriormente en el Artículo 2º del Protocolo de Ouro Preto al expresar que “*son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo de Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR*”.

El hecho de señalar las diferencias entre órganos intergubernamentales y supranacionales no es un tema menor para este trabajo, debido a que, en uno u otro caso, los responsables o actores institucionales en la toma de decisiones serán distintos. En efecto, al estar frente a un modelo jurídico–institucional de carácter intergubernamental, los funcionarios de los Estados miembros son los mismos que actúan, con competencias distintas, como representantes ante los órganos del MERCOSUR. Un funcionario que ejerce su función dentro de su país, de acuerdo a las leyes que fijan su competencia, representa al mismo tiempo al Estado Parte ante los órganos regionales, con las atribuciones que la propia normativa regional le confiere.

En la Unión Europea, en órganos supranacionales del nivel de la Comisión, si bien los funcionarios son propuestos por los Estados miembros, desde que son designados se convierten en funcionarios comunitarios sin vínculo funcional con los Estados que los propusieron. No obstante, cabe aclarar que aún en el esquema supranacional de las Comunidades Europeas, existe una Institución intergubernamental como es el Consejo de Ministros, que representa una experiencia comparable respecto a la coordinación institucional y al proceso de toma de decisiones dentro del ámbito nacional con relación al proceso de Integración.

Aquí se analizará cómo es el proceso de toma de decisiones y el grado de participación de los distintos funcionarios públicos nacionales frente al proceso de Integración MERCOSUREño.

4.2. Estado Nación e Integración

Varios autores han analizado las problemáticas originadas en las debilidades que tienen los Estados nacionales para afrontar los procesos de Integración. Particularmente en América Latina, desde que se implementaron, en la década del '90, políticas económicas de apertura y desregulación –acordes con el proceso globalizador- que facilitaron un fuerte proceso de concentración y transnacionalización económica y marcaron la limitación en la capacidad de decisión de los Estados, generándose paulatinamente una transferencia de poder a favor del sector privado.

Ya en los años '80, Oszlak¹⁹⁹ denominaba a este fenómeno como “*internacionalización del Estado*”, en referencia al creciente grado de apertura y vulnerabilidad de los países de la región a las fuerzas y presiones del contexto internacional.

Así, los Estados nacionales ven disminuida su autonomía decisional, la que es extensiva a su actuación frente a los procesos de Integración, ya que ello supone resignar parte de su capacidad de decisión con el fin de promover intereses regionales.

¹⁹⁸ RUIZ DIAZ LABRANO Roberto, “MERCOSUR. Integración y Derecho”, Intercontinental Editora Bs. As, 1998, pag. 491.

¹⁹⁹ OSZLAK Oscar, “Democracia y Administración Pública: condiciones de una administración pública y democrática”, Documento presentado a la Conferencia sobre Sociedad, Democracia y Administración Pública, INAP, Alcalá de Henares, España, 1983.

Tanto la globalización como la integración condicionan la capacidad de decisión nacional, ya sea a través de los tratados, de las instituciones multinacionales u otras formas de articulación supranacional. También pierden espacios de actuación a raíz de la traslación de competencias e instancias de decisión a actores e instituciones subnacionales -regiones, provincias, estados, departamentos, municipios-, con la consiguiente pérdida de la capacidad de decidir o asignar recursos sobre una gran variedad de cuestiones²⁰⁰.

Hay coincidencia entre los autores acerca de que la pérdida de capacidad del Estado hace necesaria la jerarquización de los cuadros de funcionarios. *“Es en general toda la función pública la que necesita un equipo directivo, una masa crítica de funcionarios, que tengan capacidad de diagnóstico, diseño y desarrollo de las políticas de integración o posturas de negociación con respecto a las políticas de integración. Esto no es incompatible con la idea que el liderazgo no será eficaz si no va acompañado de una fortaleza institucional (estrategia y estructura organizativa). Ambos términos influyen en la capacidad de coordinación”*²⁰¹.

También hay coincidencia en la pérdida de poder por parte de los Estados, particularmente en lo referente a las condiciones de gobernabilidad y a la capacidad de definir políticas, la cual es cada vez más limitada para el tipo de Estado Nación que se ha conocido en los últimos siglos, y en que el papel que jugaron históricamente tiende a distribuirse entre una gran cantidad de actores secundarios y otros principales, ya sean éstos emergentes o re-emergentes.

Se agrega como problema, el funcionamiento deficitario de los canales de información entre los distintos actores que intervienen en los procesos de integración, sean éstos públicos o privados. Ello se debe, en parte, a la ausencia o falta de actualización de los sistemas de información y de otras tecnologías que facilitarían la comunicación y, también, a una natural tendencia de las organizaciones estatales y sus cuadros dirigentes a establecer dominios funcionales inexpugnables alrededor de lo cuales consideran su competencia, sin advertir que la cooperación y la coordinación con otros podrían optimizar los resultados de su intervención. La debilidad de los sistemas de capacitación en técnicas gerenciales y de negociación contribuye a la persistencia de este rasgo cultural.

Este problema se traduce en desconocimiento sobre distintos aspectos del área sobre la cual se trabaja. Una señal de ello es el hecho que, de la totalidad de encuestados en esta investigación, surge que mayoritariamente las respuestas “no sabe” corresponden a funcionarios públicos -sobre 35 respuestas “no sabe”, 27 corresponden a estos actores-.

Como señala Oszlak, de por sí la agenda de la integración supone el desarrollo de ciertas capacidades de negociación y gestión por parte de los diversos países participantes, generando, al mismo tiempo, una agenda interna como resultado del cambio de las reglas de juego que presuponen capacidades mucho más desarrolladas y complejas. Desde ellas se involucra a una red de instituciones estatales y privadas sometidas a nuevos marcos de funcionamiento y de relación para originar tanto nuevas oportunidades como conflictos²⁰².

²⁰⁰ OSZLAK Oscar, “Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales para la Integración Regional: Reflexiones Generales y Comentarios sobre Casos Nacionales”, CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.

²⁰¹ ZAPICO GOÑI Eduardo, CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8).

²⁰² OSZLAK Oscar, “Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales...”, op. cit.

La encuesta de esta investigación revela datos que dejan en descubierto otras debilidades. Si bien respecto de los actores institucionales los encuestados asignaron a los gobiernos nacionales un promedio de influencia del 40,70% y adjudicaron en las decisiones sectoriales mayor influencia al Ministerio de Economía y Banco Central, revelan que existe una incoordinación -55%- entre los actores de los sistemas de organización tecno-burocráticos –Cancillería, Ministerio de Economía y Banco Central-. Se suma a ello, que perciben un grado bajo de coordinación entre los organismos dependientes del Ministerio de Economía involucrados en las decisiones.

Estas opiniones son coherentes con los hechos descritos como parte del proceso de debilitación del Estado y las problemáticas que origina, sumado a una deficiente organización estatal al servicio del proceso de Integración.

Organización estatal, recursos humanos y capacidad de coordinación, serían los elementos clave en el mayor o menor grado de eficiencia de la toma de decisiones a nivel nacional en el proceso de Integración.

4.3. Organización estatal y proceso de toma de decisiones

Desde el punto de vista operativo, la mecánica decisional en los órganos del MERCOSUR se concretó a partir de la aprobación de la Decisión 11/91 por parte del Consejo.

Conforme a Jesús Sabra²⁰³, el proceso de toma de decisiones se desarrolla de la siguiente manera:

- 1) Cuando un subgrupo logra un acuerdo, emite una recomendación que es elevada a la consideración del GMC, que puede aprobarla, modificarla o desaprobarla.
- 2) Si la aprueba, con o sin modificaciones, emite una resolución que eleva, en caso de considerarlo pertinente, a su vez, al Consejo del Mercado Común bajo la forma de un proyecto de decisión.
- 3) El Consejo se expide sobre la base de tales proyectos, adoptando decisiones que numera correlativamente, con indicación del año en que fueron adoptadas.
- 4) Las decisiones y Actas del Consejo y las Resoluciones y Actas del Grupo son dadas a publicidad a través de los organismos oficiales competentes de los Estados Parte - Decisión 13/91-. En nuestro país, se publican en el Boletín Oficial de la República Argentina -Decreto 515/92-.

Corresponde ahora analizar cómo se da el proceso de toma de decisiones en el ámbito nacional y, por ende, cómo se coordinan y distribuyen las competencias entre organismos para adoptar una posición frente al MERCOSUR.

El Estado nacional distribuye las competencias desde el punto de vista formal, asignando responsabilidades a distintos órganos, principalmente entre los Ministerios de Economía -Secretarías o Subsecretarías (Hacienda, Planeamiento y Coordinación, Finanzas, Producción, etc.)- y de Relaciones Exteriores. Este esquema responde a una distribución de competencias respetuosa de una división del trabajo clásica desde el punto de vista jurídico-administrativo.

²⁰³ SABRA Jesús, "Capacidades de coordinación de los Estados Latinoamericanos: El Caso Argentino". CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.

Paralelamente a los canales formales de actuación y gestión, se registra la existencia de vías informales. Si bien esto puede ser común en la gestión pública, se destaca este tipo de canales frente a la integración dada la novedad y multidimensionalidad de este campo de actuación estatal. Así, existen estructuras y mecanismos reales que difieren en importantes aspectos de los formalmente establecidos²⁰⁴. Esta coexistencia entre mecanismos formales y no formales se puso de manifiesto en la entrevista a funcionarios de la Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial, de la Subsecretaría de Política Industrial de la Nación, que actúa como Coordinadora Alternativa del Sub Grupo 7, de Política Industrial y Tecnológica.

4.3.1. La organización “formal” y “no formal” en la gestión estatal. El caso del Sub Grupo 7 *

Como ya se expresara, el carácter intergubernamental de los órganos del MERCOSUR hace que se confundan la representación estatal con la regional. Así, los funcionarios públicos, que representan al Estado argentino ante los órganos del MERCOSUR, responden a una organización que se denomina Grupo Mercado Común Sección Nacional.

El GMC Sección Nacional se integra con cuatro miembros titulares y cuatro alternos, representando cada uno al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos -áreas de Industria y Comercio Exterior y Economía- y Banco Central de la República Argentina.

La coordinación del GMC Sección Nacional se encuentra a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con la asistencia de una Comisión Técnica, un Secretario de Actas y una Secretaría Administrativa que recae en la propia Cancillería.

Las principales funciones del GMC SN han sido resumidas por Jesús Sabra²⁰⁵ y son las siguientes:

- Participar en las reuniones del GMC, presentando las propuestas argentinas sobre los temas a tratar.
- Velar por el cumplimiento de las Decisiones del Consejo y de las Resoluciones del GMC y de sus propias Resoluciones, pudiendo requerir, a tales efectos, la adopción de las medidas pertinentes a cualquier órgano de la Administración Nacional.
- Dirigir y coordinar las tareas de las Secciones Nacionales de los Sub Grupos de Trabajo y Comisiones, dándoles las instrucciones necesarias para su funcionamiento.
- Asistir al Ministro de Economía y al Presidente del Banco Central de cara a las Reuniones de Ministros del MERCOSUR.
- Asesorar a los Ministros, o funcionarios de jerarquía equivalente de otras carteras, en aspectos vinculados al Tratado de Asunción.
- Participar en los procedimientos de solución de controversias.

²⁰⁴ OSZLAK Oscar, “Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales...”, op. cit.

* Aclaración: Siendo que del relevamiento de las fuentes normativas no surge la distribución orgánica-funcional de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común, se consultó a funcionarios de la Secretaría de Industria y de la Dirección de MERCOSUR del Ministerio de Asuntos Exteriores, quienes reconociendo que la estructura de funcionamiento es efectivamente la descrita por Jesús Sabra como “Proyecto de Reglamento”, en: “Capacidades de coordinación...”, op. cit., manifestaron desconocer cuál es la norma que así lo estableció.

²⁰⁵ SABRA Jesús, “Capacidades de coordinación...”, op. cit.

- Intervenir en los aspectos relativos a la aplicación de cláusulas de salvaguardia, régimen general de origen y sanciones por falsificaciones en los certificados de origen y reducción anual de las listas de excepciones.
- Aprobar los acuerdos sectoriales suscritos por los sectores privados de los Estados Parte.

El GMC SN se reúne por lo menos una vez a la semana, a fin de dar tratamiento a un Orden del Día previamente acordado. Cada uno de los representantes, titulares o en su defecto los alternos, concurren a estas reuniones con derecho a voto y las resoluciones adoptadas son públicas y volcadas en actas.

El GMC SN es asistido por una Comisión Técnica en el desarrollo de sus actividades, la que realiza todas las tareas que éste le encomienda. Está integrada, como máximo, por dos funcionarios de cada organismo representado en el GMC SN.

La organización cae bajo la esfera de la Secretaría Administrativa Sección Nacional. Esta funciona en la Cancillería, realiza todas las actividades administrativas que le encomienda el GMC SN y lleva el archivo de todos los documentos relacionados con la conformación del MERCOSUR. Cabe destacar que los organismos que son sede de funcionamiento de las Secciones Nacionales de Sub Grupos de Trabajo deberán contar con Secretarías, que funcionen coordinadamente entre sí y con la Secretaría Administrativa del GMC SN, a efectos de facilitar las actividades de los Sub Grupos de Trabajo y de las Comisiones²⁰⁶.

Finalmente se encuentran los Sub Grupos de Trabajo Sección Nacional, integrados por un coordinador titular y uno alterno, designados por el GMC SN. Estos Sub Grupos desarrollan sus actividades en dos etapas: una preparatoria y otra decisoria. Así, el Sub Grupo de Trabajo 7, de Política Industrial y Tecnológica, está integrado por:

- Un Coordinador Nacional del Sub Grupo (el Subsecretario de Industria de la Nación).
- Un Coordinador Alterno del Sub Grupo (el Director Nacional de Integración y Política Industrial Sectorial de la misma Sub Secretaría de Estado).

Fuera del orden de funcionarios que ostentan la representación estatal en los órganos del MERCOSUR, el propio Estado delega funciones en profesionales que, sobre una mejor división del trabajo, se responsabilizan del monitoreo de los distintos sectores industriales involucrados en el Sub Grupo. Ya no se trata del esquema de “gestión formal”, sino de uno “no formal” diseñado por decisión de la propia estructura estatal a los fines de contar con una mejor organización para tomar sus decisiones frente al proceso de Integración.

Estos funcionarios –asesores- ejecutan una gestión “no formal” y utilizan un canal informal de comunicación con los actores privados, tales como empresarios o sindicalistas, en constantes reuniones a iniciativa del Estado o de los propios actores.

Los funcionarios que gestionan los canales informales se dividen por áreas, tales como:

- Sector Máquina-Herramientas (un funcionario -profesional especializado-con rango de asesor).

²⁰⁶ Idem.

- Sector Industrial general (un funcionario -profesional especializado- con rango de asesor).

4.3.2. Mecanismo “formal” y “no formal” de participación

De acuerdo a lo manifestado por el Lic. Esteban Ferreira²⁰⁷, en el Sub Grupo 7, de Política Industrial y Tecnológica, existe un mecanismo de participación que se conoce como Encuentros Sectoriales Tripartitos -empresas, trabajadores, sector público-. Estos encuentros se producen a instancias del Sub Grupo y el procedimiento es informal e irregular en el tiempo, asimismo, no todos los sectores empresarios dentro de las distintas actividades industriales y tecnológicas han utilizado este mecanismo. Los Encuentros Sectoriales Tripartitos pueden producirse tanto por la iniciativa del propio Sub Grupo como del sector privado involucrado. El desarrollo de estos Encuentros Sectoriales Tripartitos se refleja en las Actas del Sub Grupo.

La comunicación entre los actores sociales dentro del Sub Grupo se da mediante los Encuentros Sectoriales Tripartitos -encuentros trimestrales entre los cuatro países en los que participan los actores públicos y privados-. El Sub Grupo 7 se reúne, también, trimestralmente y antes de que ello ocurra se celebran los encuentros mencionados. Asimismo, cada país hace reuniones preparatorias entre los tres sectores representados definiendo los temas. Este mecanismo de participación es una metodología establecida por el Sub Grupo.

Cada país propone una agenda de temas a tratar. Finalmente, la Presidencia Protempore procede a realizar la unificación de las mismas para su tratamiento en los Encuentros Tripartitos.

Para las reuniones preparatorias dentro del país se invita a las cámaras representativas de cada uno de los sectores industriales. Los Encuentros Sectoriales Tripartitos requieren, para su realización, del consenso de los sectores privados de los cuatro países. En el caso del sector Máquina-Herramientas no se realizó ningún Encuentro debido a la falta de dicho consenso.

Durante la preparación de la agenda, se discute con las cámaras empresarias de cada sector y con los sindicatos correspondientes cuáles son los temas de interés -invitando a varias cuando hay más de una-. Una vez acordada la agenda, la misma se remite a la Presidencia del MERCOSUR. La realización de la agenda es un aspecto que no reconoce dificultades ya que los temas que interesan a cada sector son conocidos en cada país, por tratarlos con los empresarios en los contactos permanentes en el plano de los mecanismos de gestión no formales o canales informales de comunicación.

Los Encuentros Tripartitos se celebran en el país que ejerce la Presidencia de MERCOSUR. Durante los mismos, el mayor nivel de participación es de los sectores empresarios. En este mecanismo la participación es plena y, de hecho, los actores aparecen como los más activos, aportando elementos de análisis e información en cada tema de interés. Como conclusión de los Encuentros se realiza un acta donde se vuelcan propuestas que son elevadas al Sub Grupo en los Plenarios de Coordinadores. En ellas cabe como posibilidad que el Sub Grupo decida elevar el tema al GMC para tomar Decisión o que vuelva a las mesas de trabajo para su profundización.

4.3.3. Canales de comunicación dentro del Estado

²⁰⁷ Coordinador de la Dirección de Integración y Política industrial, entrevista realizada el 3 de noviembre de 1999.

Dentro del propio Estado, los distintos órganos involucrados en las decisiones del MERCOSUR deben coordinar su accionar y el proceso de toma de decisiones, ya que en el proceso intergubernamental es el Estado, como unidad, el que expresa sus posiciones.

Hasta llegar a una posición dentro de cada país existen planteos, comunicaciones, coordinaciones entre los actores involucrados y entre los distintos órganos estatales con competencias funcionales en cada tema.

El canal de comunicación entre los distintos órganos del Estado son las citadas reuniones semanales del GMC Sección Nacional, en las que participan integrantes de todas las reparticiones públicas: de agricultura, de industria; Banco Central, etc., todos bajo la órbita de la Dirección de MERCOSUR de la Cancillería. Allí se analizan y consensúan todos los puntos que involucran a los distintos ámbitos del Gobierno con el MERCOSUR y se discute y se toma una decisión a nivel nacional que luego se llevará al ámbito del MERCOSUR.

4.4. Los modelos de gestión estatal en la integración europea

Al iniciar este capítulo se aludió a que, si bien el proceso de integración europea se caracteriza por la supranacionalidad, en él existe una institución intergubernamental, como es el Consejo de Ministros. Por lo tanto, el interés y voluntad de los Estados miembros se expresa en el orden comunitario por lo que se requiere la organización y coordinación interna en los países para ser volcada en decisiones.

Conforme a Javier Elorza²⁰⁸, se observa la existencia de tres esquemas diferentes de organización en los Estados europeos para la formación y coordinación de sus decisiones frente al proceso de integración. Estos son llamados “modelos de gerenciamiento de los asuntos comunitarios”.

4.4.1. Ministerio o Secretaría de Estado de Asuntos Europeos Comunitarios

Este modelo es el que aplican España, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda, Italia, Grecia y Dinamarca. Estos países resolvieron que la dirección y coordinación de los asuntos comunitarios deberían centralizarse en una Secretaría de Estado o Ministerio, con competencias exclusivas y especializadas. De él se derivan dos sub-modelos:

- a) Un Ministerio de Asuntos Europeos independiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este sub-modelo se corresponde con los Estados que cuentan con Gobiernos de coalición -Bélgica, Luxemburgo, etc.-. Elorza²⁰⁹ critica este modelo expresando que el Ministerio de Asuntos Europeos presenta el inconveniente de no contar con instrumentos necesarios para dirigir y coordinar en forma adecuada, ya que las principales decisiones económicas, comerciales y financieras son adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales.
- b) Una Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este sub-modelo es seguido por países como España, Países Bajos, etc. En él se aprecian las distintas fases de la gestión centralizada en un mismo órgano estatal:

²⁰⁸ ELORZA Javier, “La formación de la voluntad y la gerencia de asuntos comunitarios: administración central y administraciones nacionales”, Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.

²⁰⁹ Idem.

- Información: la Secretaría en cuestión recibe y transmite toda la información, y sobre ella se centraliza toda comunicación dirigida entre la Comunidad y el Estado miembro. Así, la Secretaria se constituye en el órgano de gestión obligado y necesario para comunicarse oficialmente con y desde la Comunidad, siendo, además, única vocera de las decisiones del Estado nacional frente al orden Comunitario.
- Instrucciones: la Secretaria imparte instrucciones a las distintas organizaciones de trabajo del Consejo de Ministros, Grupos de Trabajo, Comités, funcionarios y expertos que actúan en ellos.
- Asesoramiento Jurídico: brinda asesoramiento jurídico general sobre aspectos que involucran al proceso de integración y a las administraciones públicas – Estado nacional, regiones y municipios-.

4.4.2. Co-existencia entre Ministerio de Asuntos Exteriores y de Economía

Este modelo es aplicado por Alemania que asigna al Ministerio de Economía la dirección y coordinación de todos los asuntos técnicos o sectoriales de competencia comunitaria. Estos abarcan cuestiones económicas, financieras, agrícolas, pesqueras, de mercado interior, de protección de los consumidores, etc.

Algunas competencias son reservadas a otros órganos estatales y, por ende, quedan fuera de esta centralización en el Ministerio de Economía. Así, ciertas cuestiones se reservan al Ministerio de Asuntos Exteriores y otras son de incumbencia exclusiva de los Länders, tales como educación, cultura, sanidad, etc.

Sin embargo, en el caso alemán existe un equilibrio entre las competencias excluyentes del Ministerio de Economía y las de Cancillería, por la destacada figura que institucionalmente detenta el Canciller dentro del Gobierno, al ser quien fija la posición del Estado alemán dentro del Consejo Europeo en todo lo atinente a las posturas en la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC- y en otras decisiones en materia de cooperación en ese mismo ámbito. A su vez, el Canciller actúa como moderador político tamizando las posiciones del Ministerio de Economía.

El modelo alemán presenta dificultades. Generalmente las exigentes y, a veces, rígidas posiciones del Ministerio de Economía colocan a Alemania en situaciones difíciles, al no poder sus funcionarios negociar fácilmente fórmulas de compromiso. En otras palabras, la intransigencia lineal impide a los funcionarios alemanes practicar la “diplomacia de la negociación permanente” que constituye la esencia de la negociación comunitaria.

4.4.3 Presidencia del Gobierno

Este es el modelo de gestión que siguen el Reino Unido y, en parte, Francia. Dentro de la Presidencia del Gobierno se creó una unidad administrativa que dirige y coordina las relaciones entre el Estado y la Unión.

En el caso del Reino Unido esta unidad administrativa es el Cabinet Office, que depende directamente del Primer Ministro. Su principal función es coordinar, arbitrar y fijar la posición del gobierno británico en los temas comunitarios.

Se ha juzgado este modelo de gestión como muy eficaz y, en medios comunitarios, es considerado como el mejor sistema de dirección y coordinación de la política nacional en sus relaciones con la Unión Europea, de todos los existentes en la Unión.

Elorza describe la mecánica de gestión del Cabinet Office, sosteniendo que “es capaz

de montar reuniones de coordinación interministeriales en horas y de dar instrucciones que se siguen con total disciplina. Los Ministros también siguen las instrucciones con gran precisión y en el caso de que estimen que deben separarse de ellas o flexibilizar posiciones deben previamente discutir el tema a nivel del Consejo de Ministros o en su caso responder políticamente de sus acciones y decisiones. Si en las reuniones de coordinación del Cabinet Office no hay acuerdo, el dossier se eleva al Consejo de Ministros quien toma la decisión final. Este sistema tiene la virtud de que al depender el servicio coordinador del Primer Ministro sus decisiones son ejecutadas por los distintos Departamentos con gran disciplina y precisión”²¹⁰.

²¹⁰ Idem.