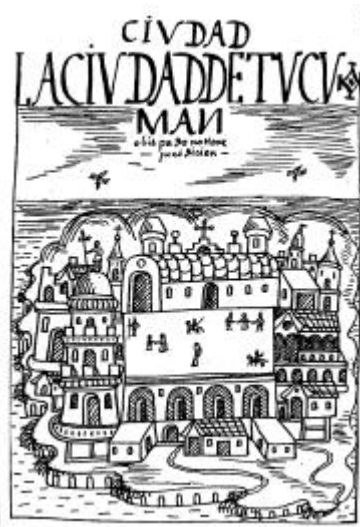


*Integración en Ideas*  
*Una publicación del IDELA/UNT*



**ESTRUCTURA INSTITUCIONAL  
DE MERCOSUR.  
CAMBIAR PARA CRECER**

*Jorge José Torres*

**El autor:** JORGE JOSÉ TORRES es Catedrático en Derecho Internacional Público y Política Internacional y Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán.

**El trabajo:** ponencia presentada al VI° Encuentro de Especialistas en el MERCOSUR. Rosario de Santa Fe, Argentina, 27 y 28 de agosto de 1998.

**Agosto de 1998**

## **LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE MERCOSUR: CAMBIAR PARA CRECER**

### **INTRODUCCIÓN**

Releyendo un trabajo que escribiera sobre la creación de MERCOSUR en 1991, recordaba que cuando el 26 de marzo de ese año se suscribe en Paraguay el Tratado de Asunción creando el denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, nos encontramos entonces ante un acontecimiento relevante del mundo latinoamericano, que generó de inmediato una considerable expectativa. La posibilidad que un mercado, en aquel momento, de 185 millones de habitantes, con un PBI de 420 mil millones de dólares, exportaciones del orden de los 45 mil millones de dólares e importaciones por 26 mil millones de dólares se pudiera encontrar totalmente integrado a partir de 1995 fue una propuesta audaz que provocó una repercusión igual o mayor que los Acuerdos Argentino-Brasileños en su momento.

En aquella oportunidad señalaba que el impulso inicial y el desarrollo de este proceso de integración pudo generarse por el aporte de una firme voluntad política de los gobernantes de los Estados Partes. Este elemento fue precisamente el definitorio para imprimirle a partir de 1985 a la integración y cooperación latinoamericana una nueva dinámica. Los acuerdos argentino-brasileños en su momento y esta creación del MERCOSUR son explicables por la presencia de este componente político.

Pero la continuidad del proceso no puede sustentarse solo en la presencia sostenida de voluntad política. Se requiere algo más. Parafraseando a Pierre Pescatore afirmamos que el proceso de integración solo podrá tener consistencia real y, sobre todo, estabilidad y duración en el tiempo, si logramos además darle una armazón institucional y política sumamente sólida. Se trata de aprovechar la dinámica política inicial, desembocando en la creación de estructuras estables, capaces de resistir el asalto de las crisis y la erosión del tiempo.

MERCOSUR se propone un objetivo excluyente y, sin duda alguna, ambicioso: la conformación de un “mercado común”, entendido según los siguientes elementos:

- A. La libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción.
  
- B. El establecimiento de un arancel externo común.

- C. La adopción de una política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados.
- D. La coordinación de posiciones en foros económico-comerciales, regionales e internacionales.
- E. La armonización de políticas macroeconómicas y de las legislaciones nacionales en los temas vinculados al proceso de creación y funcionamiento del Mercado Común.
- F. Un procedimiento para la solución de controversias.

La consecución de este objetivo de MERCOSUR requiere de un marco institucional, estructuras y competencias, con técnicas de gestión y prácticas propias. Lo significativo de esta estructura institucional no debe centrarse en su ordenamiento funcional, la técnica para tomar decisiones, ni los mecanismos de aplicación. Lo determinante debe ser que esta estructura goce de determinados poderes efectivos que estén puestos al servicio del interés común. En otras palabras - y como afirma la doctrina y lo demuestran los aciertos y desaciertos de la práctica latinoamericana y europea - que esta estructura disponga de un poder autónomo, es decir, un poder distinto del poder de los Estados Partes, de tal manera que pueda ser puesto exclusivamente al servicio de la consecución de los objetivos comunes.

## **LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL HOY VIGENTE**

El Tratado de Asunción estableció una *estructura institucional provisoria*, prevista solamente para el período de transición de conformación del mercado común. Realmente era una estructura extremadamente sencilla, con dos órganos de administración y ejecución: el Consejo Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC).

A través del artículo 18 del mismo Tratado, los Estados Partes acordaron convocar, antes de la conformación del Mercado Común (31 de diciembre de 1994), a una Reunión Extraordinaria que habría de determinar la estructura definitiva. En diciembre de 1994, cumpliendo formalmente esta disposición, se suscribió el Protocolo de Ouro Preto que modificó la estructura institucional originaria. En realidad no se estableció la anunciada estructura institucional definitiva sino que se realizaron ajustes, correcciones y mejoras en la misma estructura preexistente, tomando en consideración -como

lo señala el propio Protocolo- la dinámica implícita en el proceso de integración y la consecuente necesidad de adaptar la estructura institucional a las transformaciones ocurridas.

Que el Protocolo de Ouro Preto no fue pensado como la estructura definitiva lo demuestran:

A) La disposición del inc.VII del art. 8 donde se señala como atribución del CMC “*crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos y suprimirlos*”. No se trata de la creación de órganos auxiliares: puede crear órganos principales, como ya lo hizo en su momento cuando, antes del Protocolo de Ouro Preto, instituyó la Comisión de Comercio de Mercosur. Puede también suprimir o modificar órganos, ya se trate de aquellos por él creados o los establecidos por el propio Protocolo de Ouro Preto. El Protocolo no hace distinciones entre uno y otro caso.

B) El contenido del capítulo IX artículo 47 sobre “Revisión”. Allí se establece que “*los Estados Partes convocarán, cuando lo juzguen oportuno, a una Conferencia Diplomática con el objetivo de revisar la estructura institucional del MERCOSUR establecida por el presente Protocolo, así como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos*”.

C) Lo establecido por la Decisión 2000 del CMC sobre “Objetivos y Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000” donde en el tema referido al desarrollo jurídico-institucional se destaca la realización antes del año 2000 de *una nueva reflexión sobre las necesidades institucionales del MERCOSUR consecuencia de la evolución de la Unión Aduanera y de la marcha hacia el Mercado Común*. En el ámbito jurisdiccional se nos habla ya de comenzar los estudios para desarrollar y revisar el sistema actual de solución de controversias, a los efectos de que su estructura institucional vaya acompañando la evolución de la Unión Aduanera. Agrega 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.

Lo que se percibe es la ausencia de una reflexión profunda sobre las necesidades institucionales del proceso de integración. No la hubo al tiempo de elaborar el Tratado de Asunción. Tampoco después. Desde nuestra perspectiva queda claro que los creadores de Mercosur concentraron su esfuerzo en la definición, en el primer momento, del Programa de Liberación Comercial; luego, a finales de 1994, del establecimiento del Arancel Externo Común. La estructura institucional no generó grandes preocupaciones. Debía ser sencilla, de fuerte contenido intergubernamental y funcional al proceso de apertura comercial. Además, debía extenderse en el tiempo mientras las demandas de la integración comercial no demostraran su obsolescencia. Cuando ello se produjera habría que impulsar nuevos

cambios, renovando los organismos a las nuevas condiciones del proceso. Podemos afirmar, entonces, que la estructura institucional del Mercosur, en el pensamiento predominante actual de sus conductores, se ha de ir definiendo en el tiempo en un procedimiento de ajustes sucesivos, “*consecuencia de la evolución de la Unión Aduanera y de la marcha hacia el Mercado Común*” como señala la antes citada Decisión 2000.

El Protocolo de Ouro Preto establece una estructura institucional sustentada en tres órganos principales y tres órganos secundarios. Los órganos principales son:

1. El Consejo Mercado Común (CMC)
2. El Grupo Mercado Común (GMC)
3. La Comisión de Comercio de Mercosur (CCM)

Los tres órganos tienen *carácter intergubernamental* y son los únicos que tienen *capacidad decisoria*.

Los tres órganos secundarios son:

1. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
2. El Foro Consultivo Económico y Social (FCES)
3. La Secretaría Administrativa de Mercosur (SAM)

Analizaremos los tres órganos principales. En primer lugar nos detendremos en su carácter intergubernamental. ¿Por qué se los caracteriza así? Porque están integrados por funcionarios de cada uno de los gobiernos o bien personas acreditadas por los mismos. Como consecuencia de ello todos los integrantes de estos órganos actúan y votan conforme a las instrucciones de sus propios gobiernos.

En el Consejo Mercado Común (CMC) nos encontramos con:

- Los Jefes de Estado,
- los Ministros de Relaciones Exteriores,
- y los Ministros de Economía o similares de los cuatro Estados Partes.

En el Grupo Mercado Común (GMC) también nos encontramos con funcionarios de gobierno -cuatro por Estado Parte- correspondientes a los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía o similares y Bancos Centrales de un nivel inferior al de Ministros: Secretarios de Estado, Directores de los Bancos Centrales.

De igual modo, en la Comisión de Comercio de Mercosur (CCM) nos topamos con cuatro funcionarios acreditados por los gobiernos de los cuatro países socios.

A los tres órganos señalados el Protocolo de Ouro Preto les otorga genuina capacidad decisoria en el marco de sus atribuciones y funciones:

1. El Consejo Mercado Común (CMC) es el *órgano superior del Mercosur*, responsable máximo de la conducción política del proceso y la toma de decisiones que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción. El de mayor significación de todos es la constitución del mercado común.

2. El Grupo Mercado Común (GMC) es el *órgano ejecutivo* de Mercosur.

3. La Comisión de Comercio de Mercosur (CCM) es un *órgano especializado*, dedicado al seguimiento de la problemática comercial: el funcionamiento de la Unión Aduanera y las políticas comerciales comunes, tanto intramercosur como con terceros países.

¿Cómo toman sus decisiones los tres órganos? Sustancialmente del mismo modo: *sesiones plenarias, quórum completo y aprobación por consenso*.

Repasemos: tres órganos principales, los tres de naturaleza intergubernamental, los tres con similar mecanismo para la toma de decisiones. ¿Es ésta una estructura institucional propia de un proceso de integración? De ninguna manera. Podemos afirmar sin dudar que la estructura institucional del Mercosur *no es propia de un proceso de integración, sino que se corresponde con una organización intergubernamental del tipo tradicional*. Esta afirmación se sustenta en razón que esta estructura institucional se forma con un solo tipo de representación: la de los estados que forman parte. Con más precisión: *con la representación de los gobiernos de los Estados Partes*. Un buen ejemplo de este modelo de organización internacional es el Tratado Constitutivo de la Cuenca del Plata.

¿Cómo se ordena la representación en una estructura institucional propia de un proceso de integración? Tomemos el caso de la Unión Europea que es hoy el modelo más desarrollado. La estructura mezcla representaciones intergubernamentales (el Consejo de Ministros) con otras representaciones no gubernamentales. El elemento distintivo es *el interés que representan*. Se distingue entre:

1. El interés de los Estados Partes;
2. El interés comunitario.

El órgano intergubernamental (el Consejo de Ministros) representa el *interés propio de los Estados*, que algunos identifican con el interés nacional, aún cuando, desde mi perspectiva, no son conceptos comunes. Es, mas bien, la visión propia de cada uno de los estados, representada por sus gobiernos, que se vuelca en la toma de decisiones. La estructura refleja entonces este carácter: son funcionarios que actúan y votan conforme a instrucciones de sus gobiernos.

*El interés comunitario*, considerado como interés general de la comunidad en su conjunto, se manifiesta a través de diversos órganos integrados por funcionarios que no representan a los gobiernos, que no son acreditados por los gobiernos. Sin duda son nacionales de los Estados Partes de la Unión Europea pero en su actuación tienen la obligación de no solicitar ni aceptar instrucciones de sus gobiernos nacionales y, obviamente, estos están obligados a garantizar tal independencia. Estos funcionarios tienen un modo de elección singular:

a) En algunos casos intervienen los gobiernos. Tal es la situación de la elección de los miembros de la Comisión Europea. Se trata de una elección colectiva por parte de todos los gobiernos de los Estados Partes. Pero una vez que el Comisario es elegido adquiere un poder propio, diferente del poder de los Estados que participaron en su elección: es ahora un funcionario independiente, comunitario. Un procedimiento similar se da en el caso del Tribunal de Justicia: los quince jueces son elegidos de común acuerdo por los Estados Partes, pero una vez elegidos adquieren una garantía de absoluta independencia.

b) En otro caso el modo de elección es directa a través de elecciones populares: el Parlamento Europeo. Hay aquí una representación popular directa.

En este tipo de estructura institucional, propia de un proceso de integración, lo que se busca es que, en el juego de diversos intereses en pugna y diversos modos de representación, se generen relaciones interinstitucionales que operen en un sistema de pesos y contrapesos. Como antes señalaba, por esta vía se trata *que la estructura institucional disponga de un poder distinto del poder de los Estados Partes*. Sin embargo, es bueno destacar que este poder autónomo de la estructura institucional nace de la voluntad de los Estados Partes. Hay transferencia de competencias propias de los Estados a los órganos de la integración económica porque ello se hace necesario para administrar un proceso extremadamente complejo.

Retornemos ahora al análisis de la estructura institucional de Mercosur.

El carácter intergubernamental de los tres órganos le impone serias limitaciones estructurales en cuanto al desempeño efectivo de sus funciones. Si todos los órganos tienen el mismo carácter, hay ciertas funciones y atribuciones que el Protocolo les otorga que, en su ejercicio, se diluye la riqueza de la opinión independiente que fortalezca la toma de decisiones. Así, cuando el artículo 14.II establece entre las funciones y atribuciones del Grupo Mercado Común (GMC) “*proponer proyectos de decisión al Consejo Mercado Común*” ¿puede haber en este caso una genuina capacidad de iniciativa independiente cuando los funcionarios intervinientes del GMC son funcional y políticamente dependientes de los integrantes del CMC?

El mismo análisis es aplicable a la relación Comisión de Comercio de Mercosur (CCM) - Grupo Mercado Común (GMC). Cuando la CCM, integrada por funcionarios dependientes en la estructura gubernamental de cada uno de los Estados Partes, tanto de los integrantes del GMC como del propio CMC, en virtud del artículo 19.IV “*formula propuestas al GMC sobre los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la Unión Aduanera*” ¿actúa con el marco de independencia suficiente? ¿Goza la CCM de capacidad política propia, sin limitaciones ni cortapisas cuando debe proponer la GMC nuevas normas o modificaciones de las normas existentes en materia comercial y aduanera? ¿O cuando debe plantear la revisión de las alícuotas del Arancel Externo Común (AEC)? (artículo 19 VII y VIII).

Si los tres órganos principales tienen el mismo carácter intergubernamental, con relaciones de poder verticales, donde el órgano superior condiciona y limita, por su misma naturaleza, las decisiones del órgano inferior ¿qué sentido práctico tienen las facultades otorgadas, que acabo de señalar, al GMC y a la CCM? ¿O acaso pensamos que los representantes gubernamentales del GMC o de la CCM van a presentar iniciativas, propuestas y proyectos que no hayan sido previamente aceptados por los otros representantes gubernamentales, sus superiores jerárquicos, y respondan a las instrucciones políticas recibidas?

Este carácter intergubernamental de ningún modo se atempera a través de los órganos secundarios. Si bien ellos no participan de esta naturaleza, su rol es tan marginal en la estructura institucional que en manera alguna modifica la esencia intergubernamental del modelo.

La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) es un órgano de representación indirecta de los Parlamentos de los Estados Partes. Su nacimiento a través de una disposición del Tratado de Asunción de contenido restringido, pero de interpretación extensiva y ciertamente forzada por parte de los

propios Parlamentos, fue demostrativo del poco interés de los Ejecutivos de los estados asociados, que no percibían la utilidad de la presencia parlamentaria en la estructura institucional, aún provisoria, del Mercosur.

La incorporación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) a la estructura institucional en virtud del Protocolo de Ouro Preto fue el resultado de la acción sostenida de los representantes parlamentarios. Sin duda significó una mejora en su inserción institucional, pero no lo fue de una magnitud tal que alterara el escaso peso relativo del organismo en la definición de las políticas y en la formulación de las normas reguladoras del proceso de integración.

El Protocolo de Ouro Preto solo le reconoce a la CPC atribuciones propias de un medio de enlace entre los órganos de Mercosur y los respectivos Parlamentos y de asistencia y cooperación en el mecanismo de armonización de las legislaciones. Su posición marginal en la estructura se hace manifiesta cuando observamos el papel que se le atribuye en la toma de decisiones: solamente puede emitir recomendaciones que, para que lleguen al seno del Consejo Mercado Común (CMC), se requiere de la intermediación del Grupo Mercado Común (GMC). Muy pobre.

El Foro Consultivo Económico-Social es una experiencia aún incipiente de representación de los sectores económicos y sociales. Su posición en la estructura es también poco significativa: se le reconoce solo funciones consultivas y únicamente puede manifestarse a través de Recomendaciones destinadas al Grupo Mercado Común (GMC). Además, el Reglamento Interno aprobado por el Grupo Mercado Común limitó aún más su rol dentro de la organización.

Finalmente, la Secretaría Administrativa de Mercosur no es más -como lo señala el propio Protocolo- que un órgano de apoyo operativo. No le han sido reguladas *atribuciones y funciones*: solo actividades que deberá desempeñar. No tiene actuación alguna de importancia en la ejecución, administración y control del programa de integración.

Como vemos, el fuerte carácter intergubernamental está presente en toda la estructura institucional. En tal sentido, los creadores de Mercosur han demostrado coherencia en el diseño del modelo. Quisieron una estructura donde la toma de decisiones, la ejecución y control del proceso de integración estuviera exclusivamente a cargos de órganos con un solo tipo de representación: la de los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes. Y lo lograron.

## DOS PREGUNTAS

A esta altura del trabajo deberíamos hacernos dos preguntas:

a) ¿Cómo debemos calificar el desempeño de la estructura institucional de Mercosur hasta nuestros días?

b) ¿qué podemos esperar de ella en vistas a la ampliación y profundización futura del proceso de integración?

A la primera pregunta: corresponde calificar el desempeño institucional como bastante aceptable. Este resultado se logra en base a dos elementos: flexibilidad y voluntad política. La *flexibilidad* considerada como un dinámico proceso de ajuste y adaptación de los órganos a las demandas iniciales de la aplicación del Programa de Liberación Comercial y el establecimiento de la Unión Aduanera. La *voluntad política*, entendida en el sentido que los cuatro gobiernos han impuesto a este proceso una fuerte decisión común de naturaleza política (la reiteración es válida). Hay determinación que Mercosur avance, alcance sus objetivos, aún cuando para lograrlo haya que suplir falencias en los mecanismos y debilidades en la estructura institucional.

Si bien calificamos el desempeño institucional como aceptable, ello no significa ignorar que no fueron pocas las falencias que el proceso demostró y que se han vuelto cada día más ostensibles. En tal sentido, Félix Peña afirma que se “han reflejado serias debilidades metodológicas e institucionales. Es decir fallas en los métodos de trabajo, en la calidad y precisión de las reglas de juego, en el valor que se le atribuyen como orientadoras del proceso y en la mecánica de creación normativa y de aplicación efectiva de las reglas pactadas. Los ejemplos son numerosos al respecto, tanto en materia de restricciones no arancelarias, como en la realidad del libre comercio y de la unión aduanera, en la ausencia de válvulas de escape y en la reglamentación de sectores claves como el automotriz”.

La segunda pregunta es la clave de este trabajo: **¿qué podemos esperar de la estructura institucional cuando ya Mercosur va en camino de su ampliación y profundización?** Desde nuestra perspectiva, no mucho. No significa ello que el proceso de integración no pueda seguir avanzando, pero existe el riesgo que cada día el paso sea más lento, confuso, en un progresivo deslizamiento hacia la anemia política y económica.

Además se percibe una marcada contradicción entre la vastedad de la Decisión “Mercosur 2000” y la estructura institucional que la debe implementar. Esta Decisión es un documento base para definir los

objetivos estratégicos y el programa de acción para los próximos años. Cuando desarrolla la exposición de los temas que, en el marco de la profundización del proceso de integración implica la marcha hacia el mercado común, hay la percepción que la estructura institucional actual no es funcional para dar una respuesta completa, dinámica y oportuna a las demandas del propio programa de acción. La misma sensación aparece cuando aborda los nueve complejos temas que la Decisión destaca de la llamada “dimensión global de la integración”. (Medio ambiente, relaciones laborales, empleo, seguridad social, educación, ciencia y tecnología y propiedad intelectual, entre otros).

Si bien la propia Decisión “Mercosur 2000” despliega el tema del “desarrollo jurídico institucional”, las definiciones allí contenidas no pasan de generalidades. No hay precisiones que impliquen compromisos más concretos por parte de los estados asociados.

En la última Convención del Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas celebrada en la ciudad de Bariloche en agosto de 1998 las propuestas de profundización de Mercosur fueron sumamente audaces. Una de ellas provino de la Fundación Mediterránea a través del economista Juan Llach, quién sugirió que “la Argentina debería proponer a sus socios del Mercosur firmar un acuerdo que fije reglas de simetría entre las economías del bloque al estilo del Tratado de Maastricht. La intención es que ese compromiso ayude a cimentar la confianza de la comunidad financiera internacional en la unión aduanera, que tienda a reducir la incertidumbre sobre la conducta de sus integrantes y disminuya la exposición de estos países a los vaivenes del mercado financiero internacional”. (La Nación, 15/8/98).

En la misma Convención de Bariloche, el informe presentado por Ricardo López Murphy sobre el tema clave en debate de una futura unión monetaria, si bien se destacó que no puede ser considerado como un proyecto a corto plazo, agregó un comentario harto interesante sobre el tema que nos ocupa. El informe destacó *la necesidad de ir construyendo “instituciones jurídicas y políticas” que básicamente conformen la infraestructura para la integración*. Remarcó que la unión monetaria es la coronación de un largo período de integración comercial, cooperación macroeconómica y desarrollo de las instituciones regulatorias del nuevo espacio. (La Nación, idem anterior).

La pregunta sería entonces: ¿con la estructura institucional hoy vigente podrán alcanzarse los objetivos que en el momento actual se están planteando? ¿Podrán llevarse a cabo las acciones definidas en la Decisión “Mercosur 2000”, más otras propuestas ya en debate, muchas de ellas con un contenido fuertemente ligado a la preservación de intereses generales de Mercosur en su conjunto, con una estructura institucional de vigorosa naturaleza intergubernamental? La respuesta, en principio, debiera ser negativa.

En definitiva me adhiero a la afirmación de Peña: *“es hora de encarar en el Mercosur la cuestión institucional y el valor de las reglas de juego, de su custodia jurisdiccional, de los procesos de decisión, de la preservación dinámica de la visión de conjunto y de la reciprocidad de intereses que sustentan el pacto social, con un criterio práctico y funcional”*.

## **PAUTAS PARA REFORMULAR LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL**

Con las observaciones antes efectuadas, nos proponemos acercar al debate estas ideas preliminares sobre los cambios necesarios para reformular la estructura institucional. No tienen el sentido de una propuesta acabada sino el primer esbozo de un trabajo más complejo.

En las pautas siguientes no se aborda el complejo y discutido tema de los mecanismos de solución de controversias. Tampoco lo hicimos en las páginas anteriores. La razón es que el mismo excede las limitaciones de esta ponencia. Además, aún no estoy seguro de mis ideas sobre una cuestión de excepcional importancia para el proceso de integración económica.

**I.** Todo proceso de reestructuración institucional debe tomar en cuenta y realizarse sobre la base de la estructura vigente, apuntando en principio a la reformulación de la composición, atribuciones y funciones de cada uno de los órganos y los mecanismos de toma de decisiones.

**II.** Debemos repensar la estructura institucional sobre la base de los elementos de un modelo clásico de integración. Ello significa la participación de dos tipos de órganos: aquellos que representan los intereses estatales, junto a órganos que representen intereses generales de Mercosur, intereses diferentes y superiores a los estatales.

**III.** La fortaleza de la nueva estructura institucional basará su sustento en la consideración que los órganos de Mercosur están dotados de poderes propios que surgen de una transferencia voluntaria de competencias estatales al Mercosur. Debe entenderse que, además de una transferencia, corresponde considerar a este proceso como una limitación conjunta que los Estados Partes realizan de sus competencias soberanas a favor del ordenamiento de Mercosur, en las materias propias del proceso de integración económica.

**IV.** La nueva estructura debe ser más precisa en lograr una adecuada distribución entre los poderes de decisión y control. En tal sentido, coincido con la catedrática salmantina Araceli Mangas Martín que ello no debe implicar establecer una estructura análoga a la clásica división de los poderes

estatales. Sin embargo, considero que se pueden plasmar los elementos propios de la división de poderes en una distribución heterodoxa y equilibrada entre los diversos órganos.

**V.** Deberá mejorarse la definición de las competencias propias de Mercosur para alcanzar el objetivo de la constitución de un Mercado Común y, en especial, la de cada uno de los órganos de Mercosur y la relación de ellos entre sí, asegurando un adecuado equilibrio institucional.

**VI.** Este equilibrio institucional debe sustentarse en una relación de interdependencia entre los diversos órganos de la estructura y debe evolucionar con los avances de la integración en una acción tan dinámica como el proceso mismo. En ese marco, es esencial que se asegure en los procedimientos propios de la toma de decisiones una genuina interacción entre las diversas partes de la estructura. Debe desarrollarse un singular juego de pesos y contrapesos hacia el interior de la estructura institucional, con objetivas responsabilidades entre los órganos, tanto en la definición de políticas como en la creación de las normas, su ejecución y control.

**VII.** Este equilibrio institucional, sobre el cual tanto insistimos, deberá ser el reaseguro de la estructura orgánica de Mercosur, que estará expuesta permanentemente a la tensión que genera la lucha entre los distintos intereses (políticos, económicos, sociales, regionales) que están presentes en todo proceso de integración.

**VIII.** En el proceso de reestructuración corresponde contemplar imprescindiblemente la inmediata armonización de las disposiciones constitucionales de los cuatro Estados Partes con referencia a la jerarquía del derecho originario y derivado de Mercosur en el derecho interno de cada uno de ellos. Ello es práctico y favorece el desarrollo del derecho Mercosur. Pero es importante señalar que (en mi criterio personal) la primacía del derecho Mercosur no puede tener su fundamento en las disposiciones constitucionales de los Estados Partes. Ella se sustenta en el carácter obligatorio para estos mismos Estados de las decisiones de los diversos órganos, que ya encuentra su fundamento en el propio Protocolo de Ouro Preto y en la aplicación amplia e irrestricta de las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

## **ACERCA DEL CONSEJO MERCADO COMÚN**

**IX.** El Consejo Mercado Común (CMC) debe continuar siendo el centro del poder de decisión del sistema institucional. En tal sentido, su actual composición, que ha demostrado eficacia, asegura el peso político necesario y el ámbito del diálogo intergubernamental del más alto nivel, donde encuentra su materialización la voluntad política regional.

**X.** Además, el Consejo Mercado Común (CMC) debe continuar siendo, ante todo, el legislador de Mercosur. Todas las normas fundamentales deben surgir de esta labor de incuestionable legitimidad, la cual no está fundada en la representación democrática, sino en la representación internacional o territorial.

**XI.** También debe conservar la conducción política del proceso de integración en el más alto nivel y la representación internacional de Mercosur.

**XII.** Junto con las atribuciones señaladas deben coexistir en el Consejo Mercado Común (CMC) amplios poderes ejecutivos, ya sea que las pueda cumplir por sí o por delegación en otros órganos.

## **ACERCA DEL GRUPO MERCADO COMÚN Y LA COMISIÓN DE COMERCIO DE MERCOSUR**

**XIII.** Tanto el Grupo Mercado Común (GMC) como la Comisión de Comercio de Mercosur (CCM) deberán estar integrados por funcionarios internacionales, elegidos por consenso por el Consejo Mercado Común en base a las propuestas elevadas por los Estados Partes. En su composición deberá asegurarse una equilibrada distribución entre nacionales de todos los estados partes.

**XIV.** Entendemos que el número de dieciséis miembros hoy vigente en ambos organismos es excesivo. Desde nuestra óptica, la mitad es número suficiente.

**XV.** Las personas que los estados propongan para estas responsabilidades deben ser figuras de gran relieve, con sólida formación y experiencia en materia de integración económica. Ello les otorga una independencia de criterio propia, adicional a la independencia funcional que deben disponer y de gran utilidad en las negociaciones de los temas más complejos.

**XVI.** De ningún modo los integrantes de ambos organismos deberán ser visualizados como representantes nacionales. Todo lo contrario: deberán ser considerados funcionarios internacionales, funcionarios de Mercosur, debiendo, tanto las personas elegidas, como sus estados nacionales ofrecer todas las garantías necesarias de independencia en el ejercicio de su labor institucional.

**XVII.** Deberán durar cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

**XVIII.** La actual distribución de atribuciones y funciones entre ambos órganos puede en lo esencial mantenerse, aunque debiendo realizarse un mejor ajuste y precisión sobre: a) las atribuciones que son propias de cada órgano y las puede ejercer a través de una decisión autónoma y b) aquellas donde el proceso de elaboración es compartido entre ambos órganos.

**XIX.** Debe otorgarse al Grupo Mercado Común (GMC) una genuina facultad de iniciativa en el proceso de preparación de las decisiones que debe tomar el Consejo Mercado Común (CMC), asegurando que las propuestas del GMC deban ser consideradas necesariamente. Si bien se parte de la base que el CMC es el centro del poder de decisión de todo el sistema institucional, la participación en el mecanismo de elaboración de las normas de otro órgano de distinta naturaleza ha de enriquecer la toma de decisiones. Es una manifestación importante del equilibrio institucional señalado en el punto VI de esta propuesta.

**XX.** Es conveniente que la Comisión de Comercio de Mercosur (CCM), dentro del marco de sus atribuciones y funciones (la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la Unión Aduanera, así como, en general, los temas y las materias relacionadas con las políticas comerciales comunes intra y extra Mercosur) se transforme en otro órgano ejecutivo. Además, podrá conservar atribuciones en la solución política de las controversias. Lo señalado significa que la CCM ya no sería un órgano de asistencia del GMC.

## **ACERCA DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA**

**XXI.** Debe fortalecerse la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) hoy con un pobre nivel institucional. Entendemos que, en un proceso gradual de mayor presencia orgánica, la CPC deberá:

1. Mantener por un lapso de tiempo el modelo de representación indirecta, hasta que se dé las condiciones políticas convenientes para un posible cambio de representatividad.
2. Otorgarle un rol sustancial en el proceso de armonización legislativa, con capacidad de elevar iniciativas en forma directa al CMC.
3. Otorgarle progresivamente un rol de mayor participación en la toma de decisiones que impliquen definiciones sobre la consecución de los objetivos políticos del mercado común y los problemas que el establecimiento del mismo provoque en las economías regionales.

## **ACERCA DE LA SECRETARÍA ADMINISTRATIVA**

**XXII.** La Secretaría debe transformarse en un órgano con mayores poderes, mayor capacidad de acción en el entramado institucional, con nivel de una Secretaría Técnica. No puede ser solo un órgano de apoyo operativo. El Director deberá ser elegido por el Consejo Mercado Común (CMC) sobre la base de propuestas elevadas por los Estados Partes. Durará cinco años en sus funciones y con una única posibilidad de reelección por otro período. Debe garantizarse la independencia de sus funciones, propias de un legítimo “funcionario Mercosur”.

## **ACERCA DEL FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL**

**XXIII.** Con referencia al Foro Consultivo Económico Social (FCES), considero poco factible que en una futura reestructuración se pueda lograr para el mismo un nivel institucional superior al que le otorga el Protocolo de Ouro Preto. Sin embargo, sin variar la ubicación orgánica que hoy tiene, vía la modificación de su reglamento interno, deben rectificarse disposiciones que han debilitado su posición institucional. En tal sentido, debe establecerse la obligatoriedad de la consulta al FCES por parte de los órganos principales de Mercosur por cualquier disposición a tomar que pudiera afectar directamente intereses económicos y sociales relevantes de los sectores representados. (Adaptación de la fórmula de Horacio Moavro).

**XXIV.** Debe fortalecerse la actividad plenaria de Foro Consultivo Económico y Social (FCES). El Reglamento, que hoy se orienta más hacia la actividad de las Secciones Nacionales, debe estimular una mayor acción de la Reunión del Plenario, ya que ello ha de facilitar el diálogo intrasectorial regional, superando barreras nacionales y estimulando el desarrollo de intereses generales de Mercosur en su conjunto. En ese mismo marco, debe crearse la Secretaría Administrativa del FCES. Adicionalmente, si se fortalece la participación institucional de los sectores económicos y sociales a través de este órgano y el mismo desarrolla su actividad con permanencia e intensidad, ocupará un espacio político singular, donde sus recomendaciones, de suyo, tendrán un valor superior.

## **ACERCA DEL RÉGIMEN DE VOTACIONES**

**XXV.** Finalmente debe reformularse el mecanismo de toma de decisiones en los órganos principales, incorporando un régimen de votaciones de las siguientes características:

1. Un *sistema de unanimidad* para aquellas decisiones del Consejo Mercado Común (CMC) que impliquen la generación de obligaciones para los Estados Partes en un número de materias a determinar, vinculadas a los intereses gubernamentales más delicados.

2. Un *sistema de consenso* para:

A) Todas las demás decisiones que tome el CMC en temas de fondo.

B) Todas las resoluciones en temas de fondo de los demás órganos principales, que impliquen decisiones finales, sin participación de ningún otro órgano.

Debe entenderse el concepto de “consenso” como la ausencia de voto negativo en la toma de decisiones.

3. Un *sistema de mayorías calificadas* para:

A) Las decisiones que tomen todos los órganos principales en temas de forma o procedimiento.

B) En las resoluciones que con el carácter de “propuestas” un órgano inferior eleve al órgano superior para su decisión definitiva.

Los demás órganos deberán adaptar sus regímenes de votación al sistema establecido para los órganos principales.

## **A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL**

Señalaba en 1991 que si nos preguntáramos por qué se ha insistido en Mercosur en un tipo de estructura institucional de carácter rigurosamente intergubernamental, sin ninguna apertura -por limitada que ella fuera- hacia modelos propiamente integracionistas, a pesar de la vasta experiencia internacional que se ha acumulado en el tema, la respuesta la encontraríamos en el apego latinoamericano a contenidos ya superados de los conceptos de soberanía e interés nacional. Aún hoy, en no pocos sectores políticos de América Latina, se insiste que en el plano internacional hay un único principio de estructura y que una organización internacional no puede ejercer una autoridad real sino con la condición de estar compuesta por representantes de los Estados. Ignoran, o simplemente les cuesta aceptar, que nuevos principios de representatividad, fuera de la representación de los Estados, se incorporan en la estructura de los organismos de integración. Otras veces enarbolan la bandera del “interés nacional” como interés exclusivo y excluyente de otros intereses regionales.

Las pautas aquí planteadas están bastante alejadas del intento de establecer un modelo de estructura totalmente original, ajustado a los conceptos más modernos sobre el tema. Es simplemente de una propuesta de dar una respuesta diferente “sobre las necesidades institucionales del Mercosur”, “definiendo la conveniencia de determinar nuevas condiciones de funcionamiento para los distintos órganos”, tal como lo plantea declarativamente la propia Decisión “Mercosur 2000”.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

**Archivo de Prensa:** Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT)

**Boletín Oficial del MERCOSUR**, editado por la Secretaría Administrativa de Mercosur.

**Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur**, Informe Oficial, 1992.

**MANGAS MARTÍN, Araceli y Liñan Nogueras, Diego J.:** “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, McGraw-Hill, Madrid (España) 1996.

**MOAVRO, Horacio:** “Un nuevo órgano del Mercosur: el Foro Consultivo Económico-Social”, Revista Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata, Año 7 N° 12, 1997.

**PEÑA, Félix:** “Reflexiones sobre la cuestión institucional en Mercosur”, Revista Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de la Plata, Año 7 N° 12, 1997.

**TORRES, Jorge José:** “La creación de Mercosur: análisis crítico”, IDELA/UNT, 1991.

Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, **edición preparada por Araceli Mangas Martín, Tecnos, Madrid (España) 1994.**