

Análisis institucional del Mercosur

Ana Carolina Garriga

Abstract

In this paper we conceive integration as a process of creation and development of institutions, through which values are distributed among political agents and political units. Within the framework of the revision of the structure of Mercosur, we analyze its institutional structure taking into account the whole set of this organization's juridical sources. On the one hand, this paper highlights some contradictions of Mercosur's institutional design and some flows in its legislative technique, which leave questions to the interpretation and tend to make a satisfactory functioning according to the principle of juridical security difficult. On the other hand, this paper takes into account the spaces available in this institutional framework for the participation of sub-national bodies.

Resumen

Concibiendo a la integración como proceso de “formación y desarrollo de instituciones, a través del cual ciertos valores se distribuyen autoritariamente para un cierto grupo de agentes o unidades políticas”, y en el marco del análisis de la re-

Código de Referato: SP-13.III.educc/2004.

STUDIA POLITICÆ



Número 03 ~ otoño/invierno 2004.

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

visión de la estructura del Mercosur, se presenta un análisis institucional de su estructura orgánica, teniendo en cuenta el conjunto de las fuentes jurídicas de esta organización. En este trabajo se destacan algunas contradicciones en el diseño institucional y algunas deficiencias de técnica legislativa que se evidencian en las fuentes, las cuales abren una serie de interrogantes para su interpretación o tienden a dificultar un funcionamiento satisfactorio, conforme al principio de seguridad jurídica. Por otra parte, se tiene especialmente en cuenta el margen que el diseño institucional proporciona para la actuación de entes subnacionales.

1. Introducción

El análisis de la estructura institucional del Mercosur exige reflexionar con carácter previo sobre el alcance del concepto de integración y sobre el marco general que establecen las organizaciones internacionales que encauzan este proceso.

Una conceptualización del fenómeno de integración como mera puesta en marcha de mecanismos esencialmente comerciales y fiscales que eliminan barreras al ingreso de mercancías provenientes de otro u otros Estados al mercado interno de un país, no permite contemplar adecuadamente otras dimensiones de la integración como proceso de *amalgamamiento* que tiene por fin dotar de una coherencia interna a espacios que no se hallaban vinculados entre sí.

Desde una óptica más amplia se ha sostenido que la integración política es un *proceso* que conduce a un grupo a alcanzar, dentro de un territorio, “un sentido de comunidad [e] instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes [como] para asegurar, durante un largo tiempo, expectativas confiables de cambio pacífico entre su población”¹. De una definición como ésta pueden extraerse los elementos centrales en torno a los cuales se han desarrollado variadas posiciones teóricas en relación con este fenómeno². Si bien

¹ DEUTSCH, Karl (1957) *Political Community and the North Atlantic Area*. (s/d)

² Seguimos aquí el razonamiento desarrollado en “Integración en Mercosur”, presentado en el X Congreso de la Federación Internacional de Estudios Sobre Améri-

resulta inevitable recurrir a la idea de *proceso*, a la hora de individualizar el fenómeno de integración se han seguido básicamente dos vías: fundarse en su base *sociológica* o centrarse en los factores institucionales.

El primer enfoque hace hincapié en cuestiones *informales* o de hecho: la integración aparece como aquel proceso caracterizado por el *traspaso de lealtades*, expectativas y actividades políticas, por parte de los *agentes* de diversos entornos nacionales hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes³.

Debe tenerse en cuenta que definiciones como la precedente se refieren a la estructura sociológica de la sociedad internacional, base de cualquier construcción jurídica, lo cual, no obstante, no implica desconocer que Mercosur, a pesar de reconocerse como un proceso de integración subregional, en su estadio actual de desarrollo, es una organización internacional *intergubernamental de coordinación*, no pudiendo considerarse estrictamente una organización internacional de *integración*⁴.

A los fines de un análisis institucional, resulta más útil recurrir al *segundo enfoque*, en el cual encontramos las conceptualizaciones de integración como proceso de “formación y desarrollo de instituciones, a través del cual ciertos valores se distribuyen autoritariamente para un cierto grupo de agentes o unidades políticas”⁵. La nota distintiva en esta línea es el desarrollo de nuevas estructuras y funciones en un nuevo nivel del sistema, más abarcador

ca Latina y el Caribe (X FIEALC). Foro Mundial de Latinoamericanistas y Caribólogos: “El aporte de Latinoamérica y el Caribe al Universo del Siglo XXI”. Federación Internacional de Estudios Sobre América Latina y el Caribe. Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia. Moscú, 26 al 29 de junio.

³ En este sentido, *vide* HAAS, Ernst (1969) *The Uniting of Europe*.

⁴ De acuerdo con una clasificación frecuente de las Organizaciones Internacionales en organizaciones de cooperación y de integración que analizaremos infra.

⁵ DE VREE, James (1972) *Political Integration: The Formation of Theory and Its Problems*; cit. por DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert (1993) *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales* (Bs. As., GEL), pág. 446.

que antes, ya sea geográfica o funcionalmente ⁶. Si la escena internacional se concibe como una serie de Estados en interacción y en términos de su participación en las organizaciones internacionales, la integración describiría el “proceso de aumento de la interacción y de la interpenetración de forma tal de oscurecer las fronteras entre el sistema de organizaciones internacionales y el entorno suministrado por sus naciones-estados miembros” ⁷.

1.1. Las organizaciones internacionales y los procesos de integración

En su génesis, la creación de organizaciones internacionales fueron la respuesta ensayada para satisfacer dos tipos de necesidades:

⁶ Se trataría de la emergencia de estructuras que pueden cubrir, “pero no necesariamente reemplazar” a las antiguas —aclaración que se convierte en prescindible, dado que si las nuevas estructuras reemplazan a las antiguas en su totalidad, desaparecen los sujetos que se integran, dando lugar a una federación— reflejando la creciente interrelación de las estructuras políticas y económicas. Para estos autores el proceso por el cual se produce la integración puede medirse usando indicadores del crecimiento de capacidades de decisión dentro de una unidad específica. *Vide* CAPORASO, J. y PELOWSKY, A. *Economic and Political Integration in Europe: A Time-Series Quasi Experimental Analysis*.

⁷ HAAS, Ernst (1964) *Beyond the Nation-State*; cit. por DOUGHERTY et. AL., *op. cit.*, pág. 445. Es interesante destacar que otros autores consideran a la integración política como parte de un proceso más amplio de integración internacional en el cual “grandes agrupamientos emergen o son creados entre naciones sin el uso de la violencia”; en ellos se da una “participación conjunta en la toma de decisiones regularizada y en curso” como resultado o como parte de “la evolución a lo largo del tiempo de un sistema de toma de decisiones colectivo entre las naciones”. LINDBERG, Leon (1971) *Regional Integration: Theory and Research*. Para PENTLAND, “la integración política internacional se identifica a menudo con el rodeo, reducción o abolición del poder soberano de las naciones-estado modernas”. PENTLAND, Charles (1973) *International Theory and European Integration*. Esta tendencia define la integración como aquellos procesos por los cuales “las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones en nuevos órganos centrales, y los agentes políticos de diversos escenarios [...] están convencidos de cambiar sus expectativas y actividades políticas a un nuevo centro”. LINDBERG, Leon (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*; la bastardilla es nuestra.

el imperativo *general*, básico, de construir una paz duradera⁸ y otras aspiraciones de tipo *particular*; a fin de atender una serie de cuestiones en las que la acción individual se revelaba como insuficiente⁹. Es por ello que se sostiene que estas organizaciones son “ante todo instrumentos para la cooperación¹⁰ permanente e institucionalizada *entre* Estados soberanos”¹¹.

Puede decirse que las organizaciones no sólo se justifican, sino que también se definen en función de un sentido teleológico, siendo sus competencias una herramienta para satisfacer intereses comunes a los Estados que la conforman a través de la *cooperación internacional institucionalizada*¹².

Una clasificación ampliamente difundida entre los internacionalistas¹³ permite calificar al Mercosur, en su estadio actual de desarrollo, como una organización internacional de *cooperación*, por oposición a las de *integración*. El primer tipo de organizaciones se caracterizaría por ser “plenamente respetuosa de la soberanía” de sus Estados partes, en tanto que en el contexto de las segundas, los Estados miembros no sólo aceptan limitar sus competencias

⁸ Objetivo que impondría una dimensión planetaria a la organización. A pesar de una serie de proyectos de asociaciones de soberanos, PASTOR RIDRUEJO sitúa en los inicios del siglo XIX los “primeros gérmenes de la idea de organización internacional”. PASTOR RIDRUEJO, José A. (1998) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. (Madrid: Ed. Tecnos, 6ª edición), pág. 695.

⁹ La existencia de dos problemas diferentes cuya resolución se intentó por idéntico mecanismo sería la fuente de dos experiencias históricas divergentes. Si las necesidades puntuales fueron las primeras en manifestarse y en intentar abordarse a través de organizaciones internacionales, nutriendo con su experiencia a las que perseguían el objetivo general de crear y consolidar una paz mundial, terminarían por ser tributarias de estas últimas, recibiendo incluso las consecuencias de sus fracasos. Cf. REUTER, P. (1975) *Institutions Internationales* (París, Hachette), pág. 228 y ss., cit. por PASTOR RIDRUEJO, J. *op. cit.*, pág. 695.

¹⁰ Entendiendo este término en sentido amplio.

¹¹ CARRILLO SALCEDO, J. *op. cit.*, pág. 145.

¹² Cf. PASTOR RIDRUEJO, J. *op. cit.*, pág. 694.

¹³ Cf. CARRILLO SALCEDO, J. *op. cit.*, pág. 64 y ss.; PASTOR RIDRUEJO, J. *op. cit.*, pág. 694; SANDS, Philippe y KLEIN, Pierre (2001) *Bowett's Law of International Institutions*. (Londres: Sweet & Maxwell, Fifth Edition), entre otros.

soberanas, sino que transfieren un núcleo de dichas competencias a la organización en cuestión ¹⁴.

Esta distinción, si bien comúnmente aceptada, ofrece dificultades a la hora de su aplicación debido a que el criterio al que se recurre para clasificar las organizaciones no permite definir categorías que reúnan el doble carácter de *mutuamente excluyentes y colectivamente exhaustivas* ¹⁵, ni permite fundar la distinción entre el Derecho internacional originado en el seno de las primeras, y el Derecho comunitario, emanado de las segundas ¹⁶.

Por una parte, no puede más que admitirse que en la Unión Europea las soberanías de los Estados miembros siguen siendo “plenamente respetadas” ¹⁷. Asimismo, es forzoso reconocer que la pro-

¹⁴ CARRILLO SALCEDO, J. *op. cit.*, pág. 64.

¹⁵ Es decir, (a) que eliminen la posibilidad de asignar algún caso a más de una categoría y (b) que permitan asignar todos los casos a alguna categoría. Cf. MANHEIM, Jarol B. y RICH, Richard D. (1988) *Análisis Político Empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política* (Madrid: Alianza Universidad Textos), pág. 74.

¹⁶ En la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) *Van Gend & Loos* de 5 de febrero de 1963 se consagra el principio de eficacia directa que supone una alteración de las presunciones de Derecho Internacional Público, determinando la potencialidad global del Tratado para producir directamente efectos en los ordenamientos internos. El TJCE sienta un precedente único al apartarse de los criterios clásicos de Derecho Internacional de interpretación de los tratados, destinados a producir efectos entre las partes. Por supuesto que nada impide a las partes contratantes extender a los ciudadanos los efectos del acuerdo —*disponiendo* su efecto directo—, pero para ello es necesario que la voluntad de extender los efectos a los ciudadanos se desprenda del tratado. En el texto del TCEE se encontraban disposiciones de eficacia directa (Art. 189, en relación con los reglamentos), pero un criterio restrictivo de interpretación llevaría a sostener que si tal efecto no estaba previsto en otros ámbitos era porque esa era la intención de las Partes. Sin embargo el TJCE llega a la conclusión de que el ordenamiento jurídico comunitario —no ya el Tratado— es un ordenamiento *sui generis* y, como tal, susceptible de ser aplicado en forma directa.

¹⁷ Las competencias cuyo ejercicio ha delegado cada Estado miembro a los órganos de la Unión están perfectamente tasadas en los Tratados fundacionales. La actuación de las Instituciones Comunitarias se rige por el principio de atribución de competencias —la actuación comunitaria a “los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”, Art. 5º TCE—, en coordinación con los de subsidiariedad y proporcionalidad. Prueba del

pia noción del Derecho Internacional¹⁸ “implica la idea de su sujeción [al Derecho Internacional] y hace imposible aceptar su pretensión de soberanía absoluta en la esfera del Derecho Internacional”¹⁹, por lo que tal limitación también se verificaría en las organizaciones internacionales clásicas o *de cooperación*.

Por otra parte, la idea de cooperación forma parte de la de organización internacional, debido a que éstas son, como apuntamos precedentemente, las estructuras creadas para encauzar una *cooperación* internacional. Por lo tanto, la calificación de una organización como *de cooperación* poco ayuda para establecer una distinción²⁰.

De los tres criterios que utiliza Pastor Ridruejo para clasificar las organizaciones internacionales²¹ resulta particularmente esclarecedor el que se basa en los *métodos de cooperación*, que le permite establecer cuatro categorías: organizaciones internacionales de coordinación, de control, operacionales y de integración. A los fines de nuestra exposición, nos interesa el caso de las primeras y las últimas²².

celo con que los Estados miembros hacen respetar sus derechos soberanos es el gran número de casos en los que los Estados miembros reclaman a los órganos de la Unión cualquier extralimitación de su ámbito competencial o la falta de consideración de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Por otra parte, no debería perderse de vista que el acto supremo de soberanía es la facultad de ceder el ejercicio de alguna de las propias competencias, el cual podría ser eventualmente recuperado.

¹⁸ Como cuerpo de normas de comportamiento obligatorias para los Estados.

¹⁹ OPPENHEIN, L. y LAUTERPACHT, H. (1948) *International Law* (Londres: 7ª edición), pág. 119, cit. por PASTOR RIDRUEJO, J. *op. cit.*, pág. 300.

²⁰ Ello sin perjuicio de la posibilidad de que dicha cooperación revista “distintos grados de intensidad”, desde “una simple coordinación o armonización de políticas y comportamientos de los Estados miembros o puede llegar más lejos, hasta el punto en que dichos Estados transfieran a los órganos de la organización el ejercicio de algunas de sus competencias soberanas”. PASTOR RIDRUEJO, J. *op. cit.*, pág. 694.

²¹ Referidos a la participación, a la materia sobre la que versa la cooperación y a los métodos de cooperación, reconociendo que los límites definidos por este último son más imprecisos. *Op. cit.*, págs. 700-703.

²² Las organizaciones con funciones de control tienen por principal cometido el “velar por la observancia de un tratado” mediante diversos procedimientos —tales como la recepción y consideración de informes, comprobación de infraccio-

Las organizaciones internacionales *de coordinación* se proponen “orientar y armonizar el comportamiento de los Estados miembros” a fin de lograr objetivos de interés común a través de una serie de mecanismos que “pueden terminar eventualmente en la adopción de resoluciones en forma de recomendaciones [...] o en la conclusión de acuerdos”, en tanto las *de integración* cuentan con órganos que reciben de sus miembros “competencias tradicionalmente comprendidas dentro de los poderes soberanos de los Estados, a cuyo *ejercicio* éstos renuncian”²³.

Es en este marco conceptual que calificamos a Mercosur como organización internacional de ámbito regional²⁴ *de coordinación*, y no de *integración*.

2. El Mercosur

Hemos definido al Mercosur como una organización internacional de ámbito regional *de coordinación*, por oposición a las *de integración*. Si bien su génesis se encuentra en el Tratado de Asunción, conviene tener presente dos cuestiones.

nes, etc.— en tanto son organizaciones operacionales las que tienen capacidad para actuar por sí mismas en el terreno internacional sea por sus propios medios o por los de los Estados puestos a su disposición “pero decidiendo ellas su empleo”, tal el caso de las organizaciones financieras internacionales. PASTOR RIDRUEJO, J. *op. cit.*, pág. 702.

²³ PASTOR RIDRUEJO, J. *op. cit.*, págs. 702-703. La bastardilla es nuestra. Es interesante destacar que este autor incluye en este grupo no sólo a las Comunidades Europeas, sino también a la ONU en los casos en que adopte medidas que impliquen el uso de la fuerza armada.

²⁴ El acuerdo regional es “una regla de Derecho especialmente limitada en su efectividad y jerárquicamente subordinada a las normas universales del Derecho de Gentes donde ella tiene su validez. Ésta se encuentra en el origen de un orden jurídico, donde organiza las competencias y donde la permanencia y la técnica se expresa institucionalmente en un organismo regional”. VELLAS, P. (1948) *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies* (París: Págs. 54-55), cit. por DIEZ DE VELASCO, Manuel (1990) *Instituciones de Derecho Internacional Público. Tomo II. Organizaciones Internacionales*. (Madrid: Ed. Tecnos, Séptima edición), pág. 39.

El Tratado de Asunción se inscribe en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 que dio origen a la ALADI cuyo objetivo era “a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano”²⁵. La ALADI preveía una serie de mecanismos a través de los cuales lograr tal objetivo, entre los cuales se contaban los “Acuerdos de Alcance Parcial”²⁶; es en esta *categoría* de acuerdos en la que se incluye al Tratado de Asunción —ACE 18—, eso explica, por ejemplo, el hecho de que se establezcan en el Art. 20 las condiciones para la incorporación de nuevos miembros al Mercosur²⁷. Los Estados parte de Mercosur no se conformaron con establecer mecanismos de cooperación económico-comercial en el marco de ALADI, sino que establecieron una estructura institucional que encauzaría tal cooperación²⁸.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la estructura establecida en el Tratado de Asunción sufrió modificaciones de la mano no solamente de tratados internacionales en sentido estricto²⁹, sino de la facultad de crear *nuevos* órganos que el propio Tratado de Asunción atribuyó a los órganos de Mercosur³⁰.

²⁵ Art. 1, Tratado de Montevideo de 1980.

²⁶ Definidos en el Art. 7 del Tratado de Montevideo de 1980 como “aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros”, que “propenderán a crear las condiciones para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización...” Estos acuerdos “podrán ser comerciales, de complementación económica [ACE], agropecuarios, de promoción del comercio o adoptar otras modalidades de conformidad con el Art. 14 del presente Tratado...” Art. 8.

²⁷ A fin de cumplir con lo dispuesto en el Art. 9 del Tratado de Montevideo de 1980, que exige que dichos acuerdos: estén abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros y contengan “cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros...”

²⁸ Estructura a la que en 1994 se dotaría de personalidad jurídica de Derecho Internacional, cf. Art. 34 POP.

²⁹ Y tal como lo preveía el Tratado de Asunción en su Art. 18: “Antes del establecimiento del Mercado Común [...] los Estados partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común...”

³⁰ Ello permite identificar tres momentos en la evolución de la estructura institucional del Mercosur, signados por el Tratado de Asunción —Cap. II y Art.

Es por ello que, a la hora de analizar la estructura institucional de Mercosur es necesario examinar el *conjunto* de las fuentes jurídicas del Mercosur, tal como se encuentran enumeradas en el Art. 41 del Protocolo de Ouro Preto (POP).

2.1. Estructura institucional del Mercosur

En el Art. 1 POP se define la estructura institucional del Mercosur en torno a seis *órganos*: el Consejo del Mercado Común (CMC); el Grupo Mercado Común (GMC); la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM). No obstante, el mismo artículo deja abierta la posibilidad de crear “en los términos del presente Protocolo, los *órganos auxiliares* que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración”.

2.2.1. El Consejo Mercado Común

El *Consejo Mercado Común*, órgano superior del Mercosur y encargado de la conducción política y de la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos³¹, está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía³² o sus equivalentes de los Estados Parte³³.

Si bien en principio —atendiendo a su integración— no hay formalmente un espacio destinado a otros entes de carácter público

24—; un período de transición, en el que se incorporan al organigrama previsto en el Tratado de Asunción una serie de órganos; y la entrada en vigor del Protocolo de Ouro Preto Adicional al Tratado de Asunción sobre Estructura Institucional del Mercosur.

³¹ Art. 10 Tratado de Asunción y Art. 3 POP.

³² Art. 11 Tratado de Asunción.

³³ Art. 4 POP.

—tal el caso de las provincias— en el CMC, merecen apuntarse las siguientes consideraciones:

El CMC puede invitar a sus reuniones a “otros Ministros o autoridades de nivel ministerial”³⁴ a *participar*, sin especificarse que dichas *autoridades de nivel ministerial* deban forzosamente ser autoridades *nacionales*. Debe tenerse en cuenta que, a más de las reuniones ordinarias —Art. 6 POP y Art. 8 RI—, en las que por la jerarquía de los participantes suele disponerse de poco tiempo para debatir la orientación de las Decisiones, el CMC se reunirá con carácter extraordinario todas las veces que estime oportuno —Art. 9 RI—. Sería plausible pensar en reuniones extraordinarias en las que, en razón de la materia —por tratarse de una facultad concurrente, por ejemplo, entre Nación y Provincia— o en razón de los potenciales efectos de una medida bajo examen —que afectaran particularmente a una región o zona, por ejemplo, involucrada en una producción específica— se convocara a funcionarios de rango ministerial provinciales acompañando la *delegación* nacional.

Lo mismo puede señalarse respecto de lo dispuesto en el Art. 12 de su Reglamento Interno (RI)³⁵ que exige que en las reuniones ordinarias y extraordinarias las Delegaciones de cada Estado Parte estén “integradas exclusivamente por representantes *gubernamentales*” y en relación con la facultad del CMC de crear *Reuniones de Ministros*³⁶.

Por otra parte, cabe señalar que el Art. 10 del RI faculta al CMC, “en función del temario de sus reuniones y cuando lo juzgue conveniente”, a “invitar para que asistan a ellas representantes de los sectores económicos y sociales de los Estados Parte y representan-

³⁴ Art. 7 POP y Art. 4 RI del CMC.

³⁵ Mercosur/CMC/DEC N° 2/98. Buenos Aires, 23/VII/98.

³⁶ Art. 5.VI RI del CMC. Esta posibilidad se vería reforzada por la exigencia de que los acuerdos mediante los que se pronuncian estas Reuniones sean aprobados por el propio CMC, lo que alejaría cualquier cuestionamiento sobre el respaldo estatal de lo negociado o discutido en este ámbito por un representante de nivel ministerial procedente de un entes subnacionales. Cf. Art. 17 RI del CMC.

tes de organismos internacionales o agrupaciones de países”. Llama la atención *tanto* que se haya omitido la enunciación de los representantes de entes subnacionales, los cuales podrían tener intereses directos en los asuntos que componen la agenda de discusión del CMC, *como* la inclusión de los *representantes de los sectores económicos y sociales de los Estados Parte*. A diferencia de lo que sucede con el RI del GMC, el del CMC es posterior a la entrada en vigor del POP y, por lo tanto, de la inclusión en el marco institucional del Mercosur del Foro Consultivo Económico Social, órgano encargado *exclusivamente* de representar a estos sectores.

Por último, no debe olvidarse que entre las funciones y atribuciones del CMC se encuentra la de “crear los órganos que estime pertinentes, modificarlos o suprimirlos”³⁷, pudiendo dar cabida, eventualmente y sin necesidad de modificar los Tratados, a la participación institucional de entes subnacionales.

2.2.2. El Grupo Mercado Común

El *Grupo Mercado Común* fue concebido como órgano ejecutivo del Mercosur³⁸, compuesto por cuatro miembros titulares y cuatro alternos³⁹ por país entre los que debían estar representados “los siguientes organismos públicos”: los Ministerios de Relaciones Exteriores, los Ministerios de Economía o sus equivalentes —áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica— y los Bancos Centrales⁴⁰. Con la entrada en vigor del POP sólo se incorporó el carácter *obligatorio*⁴¹ de la representación de dichos organismos, pero nada se estipula, en ninguno

³⁷ Art. 8. VII POP.

³⁸ Art. 13 Tratado de Asunción y Art. 10 POP.

³⁹ Los cuales constituyen, “para todos los efectos, la respectiva Sección Nacional del Grupo Mercado Común”. Art. 2, 2º párrafo, RI del GMC.

⁴⁰ Cf. Art. 14 Tratado de Asunción.

⁴¹ Art. 11 POP.

de estos instrumentos, sobre el origen de estos *representantes*. Lo mismo sucede con el Art. 6 del RI, el cual establece que “las delegaciones de cada Estado Parte estarán exclusivamente integradas por representantes gubernamentales que podrán ser asistidos en sus funciones por los funcionarios ⁴² de otros organismos de la Administración Pública”, sin precisar tampoco la obligación de que los mismos procedan de la Administración *nacional*.

Si no se aceptara la participación de representantes de entes provinciales en la Sección Nacional, ni en la calidad del *cuarto miembro* ⁴³ ni como *asistente* de los funcionarios nacionales, se llegaría a una situación *ajustada a derecho* pero de *legitimidad* al menos cuestionable. Entendemos objetable la eventual legitimidad de autorizar la participación de funcionarios de *segunda línea* de la Administración nacional e impedir la de *representantes gubernamentales* procedentes de entes subnacionales en un Estado federal en el que las competencias tales como la promoción del progreso económico, del desarrollo humano o de la generación de empleo, entre otras, son facultades concurrentes entre Nación y Provincias —arg. Art. 75 inc. 18 C.N.—.

El funcionamiento del GMC gira en torno a reuniones ordinarias —por lo menos, una vez cada tres meses— y extraordinarias, en cualquier momento, a solicitud de cualquier Estado Parte ⁴⁴. Si bien en ambos tipos de reuniones las delegaciones de cada Estado Parte deberán estar exclusivamente integradas por representantes gubernamentales ⁴⁵, “al elaborar y proponer medidas concretas para el desarrollo de sus trabajos”, el GMC podrá invitar a “representantes del sector privado ^{46, 47}”.

⁴² Redacción redundante que podría haberse omitido.

⁴³ Suponiendo que los otros tres actúan en nombre, cada uno, de uno de los organismos públicos que necesariamente deben encontrarse representados.

⁴⁴ Art. 5 RI del GMC.

⁴⁵ Los que “podrán ser asistidos en sus funciones por los funcionarios de otros organismos de la Administración Pública”. Art. 6 RI del GMC, comentado *supra*.

⁴⁶ Definido en el Art. 29 RI del GMC.

⁴⁷ Art. 6, último párrafo, RI del GMC.

Si bien queda en manos de cada Estado Parte la designación de “los funcionarios gubernamentales que lo representarán en las reuniones de los Subgrupos de Trabajo, Comisiones o Reuniones Especializadas”⁴⁸, el propio RI se refiere en forma expresa a la posibilidad de participación de funcionarios de entes subnacionales en estos órganos dependientes del GMC. El Art. 18 del RI establece que cada Subgrupo (SGT) y Comisión tendrá un coordinador nacional, designado por cada Estado Parte, quien debe ser “funcionario del Estado o de una entidad pública autárquica o descentralizada”.

De la articulación de estas dos disposiciones —Arts. 18 y 19 del RI del GMC— puede interpretarse que cuando se habla de “funcionario gubernamental” se está haciendo referencia no sólo a funcionarios nacionales —“del Estado”, en palabras del Art. 18— sino también a funcionarios de una entidad pública autárquica o descentralizada. No obstante, entendemos que esta interpretación —por la ubicación de las normas a las que hacemos referencia— es aplicable al caso de los órganos dependientes del GMC y que este fundamento jurídico no sería argumento *suficiente* para reclamar la participación en las reuniones del GMC en calidad de miembro de la Sección Nacional.

El GMC tiene abierto un interesante espacio a la participación del *sector privado*, regulado en el Capítulo VII⁴⁹. Dentro del funcionamiento tanto de los SGT como de las Comisiones se distinguen dos fases⁵⁰: una etapa preparatoria y otra decisoria. Es la última la “reservada exclusivamente a los representantes de cada Estado Parte”. En la etapa preparatoria, los Subgrupos de Trabajo⁵¹ “po-

⁴⁸ Art. 19 RI del GMC.

⁴⁹ Este espacio fue creado antes de la aparición del FCES en la estructura institucional del Mercosur. No obstante, al no haber sido modificado el RI tras la entrada en vigor del POP estimamos que estos canales permanecen abiertos, así como lo dispuesto para su utilización.

⁵⁰ Cf. Art. 26 RI del GMC.

⁵¹ Aunque debería leerse también “las Comisiones”.

drán solicitar la participación de representantes del sector privado”⁵² así como “promover, en forma conjunta con el sector privado, seminarios que tiendan a ampliar el análisis de los temas tratados”⁵³. Asimismo, se define como *representante del sector privado* a “aquel que tiene interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo”⁵⁴. Entendemos que los entes subnacionales también podrían utilizar este espacio, abierto no sólo a los entes de carácter público⁵⁵, sino incluso a aquellos formados mediante procesos de integración informal⁵⁶.

En lo que hace a las posibilidades de modificar la actual estructura institucional, el GMC puede crear no sólo órganos dependientes⁵⁷, sino que, al igual que el CMC, también el GMC está facultado para “crear, modificar o suprimir órganos *tales como* Subgrupos de Trabajo⁵⁸ y Reuniones Especializadas⁵⁹ para el

⁵² Art. 26 RI del GMC. A tenor del Art. 28, las “delegaciones de representantes del sector privado” que participen en la etapa preparatoria podrán estar integradas, como máximo, por tres miembros de cada Estado Parte.

⁵³ Art. 27 RI del GMC.

⁵⁴ Art. 29 RI del GMC.

⁵⁵ Provincia, municipio, región intraprovincial —cf. Art. 124 C.N.

⁵⁶ Tal el caso de dos o más entes subnacionales que decidan gestionar en forma conjunta una serie de intereses comunes, manifestando esa intención en un instrumento. Con la puesta en práctica de dicho acuerdo aparece, de facto, una región —región por integración informal—. Este tipo de integración intranacional puede darse entre provincias o hacia adentro de las mismas.

⁵⁷ El Art. 18 de su RI faculta a los Subgrupos de Trabajo a recomendar al GMC la constitución de Comisiones para el mejor desempeño de sus actividades.

⁵⁸ Téngase presente que los primeros diez SGT fueron creados por el Tratado de Asunción.

⁵⁹ De la redacción del Art. 17 del RI del GMC parece desprenderse la relativa permanencia de los SGT y el carácter transitorio de las reuniones especializadas: “El Grupo Mercado Común podrá constituir Subgrupos de Trabajo y convocar, cuando fuera necesario para el cumplimiento de su incumbencia, a reuniones especializadas ad hoc, que deberán presentar sus conclusiones al Grupo Mercado Común”. No obstante, no se evidencia en la práctica la creación y disolución de reuniones especializadas en función de objetivos concretos.

cumplimiento de sus objetivos”⁶⁰. La redacción de este inciso plantea una serie de interrogantes, entre los cuales nos interesa destacar particularmente: ¿De qué otros órganos *distintos* de Subgrupos de Trabajo y Reuniones Especializadas se está hablando⁶¹? Al referirse a la posibilidad de suprimir órganos ¿existiría alguna limitación? ¿Cómo se conjuga esta facultad con la prevista en el Art. 8.VII POP? ¿El cambio de la palabra “cometido”⁶² por “objetivo” tiene alguna implicancia⁶³? ¿En qué términos puede este órgano ejecutivo modificar la estructura institucional —derecho originario— mediante su poder normativo derivado?, porque una cosa es que se prevea una suerte de *mecanismo simplificado* —en relación con el procedimiento normal de celebración de tratados— para modificar la estructura institucional de esta organización internacional en manos del CMC en el cual se encuentran presentes los *Ministros* de Relaciones Exteriores de los Estados partes, y otra muy distinta es atribuir esta facultad a un órgano del que sólo se exige que estén “representados”, entre otros, estos Ministerios. ¿Qué capacidad para comprometer o para alterar la obligación internacionalmente asumida por un Estado parte debe tener este “representante”? Téngase presente que, a diferencia de lo que sucede con los representantes de los Estados miembros ante el Consejo, no se exige expresamente capacidad para comprometer al Estado.

⁶⁰ Art. 14. V POP. Puede observarse la modificación de la redacción de lo ya previsto en el Art. 13 Tratado de Asunción, pero en los siguientes términos: “El Grupo Mercado Común podrá constituir los Subgrupos de Trabajo que fueren necesarios para el cumplimiento de sus cometidos”.

⁶¹ Aún antes del POP, el GMC había contemplado en su RI la posibilidad de crear Reuniones Especializadas —Art. 17— y Comisiones en el seno de los SGT —Art. 18—.

⁶² Art. 13 Tratado de Asunción.

⁶³ Recuérdese que en el Art. 14 del POP se habla de “funciones y atribuciones” del GMC. Al usar por primera vez el término objetivo para referirse al sentido del GMC en la estructura institucional ¿se pretende incorporar una connotación teleológica distinta de las “funciones y atribuciones” de las que se invistió al órgano?

2.2.3. La Comisión Parlamentaria Conjunta

La *Comisión Parlamentaria Conjunta* (CPC) fue creada en el Tratado de Asunción. Ya desde sus orígenes llamaba la atención porque no estaba ubicada en el Capítulo II del Tratado de Asunción⁶⁴ sino en el último artículo —Capítulo VI, *Disposiciones Generales*—, después de las disposiciones sobre vigencia, adhesión, denuncia, a las reservas, etc. ... Por otra parte, el Art. 24 sólo dispone que “se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur” sin determinar su conformación ni atribuírsele funciones —simplemente se enuncia su existencia—; más aún, inmediatamente a continuación se encomienda a los Poderes Ejecutivos la tarea de *mantener informados* a los respectivos Poderes Legislativos “sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado”, lo cual parecería ser una facultad *natural* de la recién creada CPC.

Con el POP la CPC pasa a *integrar* —al menos, formalmente— la órbita de la estructura institucional como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte, especificándose su composición⁶⁵ y objetivos⁶⁶.

⁶⁴ Que se refiere a la estructura institucional, donde sólo pueden observarse las normas referidas al CMC, al GMC y a la entonces Secretaría Administrativa.

⁶⁵ Igual número de parlamentarios representantes de los Estados Parte designados por los Parlamentos nacionales de los Estados partes de acuerdo con sus procedimientos internos —Arts. 23 y 24 POP—. En el Art. 2 RI de la CPC se especifica que la misma estará constituida por hasta sesenta y cuatro Parlamentarios de ambas Cámaras —lo precepto que llama la atención, dado que sólo Argentina y Brasil tienen un poder legislativo bicameral—, “hasta dieciséis por cada Estado Parte, e igual número de suplentes que serán designados por los respectivos Parlamentos Nacionales, conforme a sus procedimientos internos” —lo cual da un total de 128 miembros para el cuerpo...—

⁶⁶ Tiene por misión procurar acelerar los procedimientos internos para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Art. 2 del POP y coadyuvar en la armonización de legislaciones. Eventualmente —“cuando fuere necesario”— el Consejo le solicitará el examen de temas prioritarios. Art. 25 POP.

No siendo un órgano decisorio ⁶⁷, sólo está facultada para remitir *Recomendaciones* al CMC por intermedio del GMC ⁶⁸. Es por ello que llama la atención lo dispuesto en el Art. 3 de su RI —que define al órgano como “consultivo, deliberativo y de formulación de Declaraciones, de Disposiciones y de Recomendaciones”, dado que en el derecho originario se limita su capacidad de acción a la emisión de recomendaciones.

Del tenor literal del articulado surgen dudas respecto de cuál es el fundamento jurídico de la posibilidad de formular *Declaraciones* y *Disposiciones* ⁶⁹. Más aún, incluso aceptando la *ampliación* de las facultades de la CPC en virtud del 1º párrafo del Art. 3 de su RI cabe preguntarse cuál es el fundamento de la facultad de emitir *Dictámenes* que aparece en el inciso e), instrumento que no aparece definido en todo el articulado, ni en cuanto a su contenido ni en cuanto a su eventual adopción. Por otra parte, si bien es una atribución del órgano, ni su producción ni su aprobación deben constar en las actas de las sesiones de la CPC ni de sus órganos dependientes —*cf.* Art. 16 RI de la CPC—.

En vista de su sentido en la estructura del Mercosur —creada para *procurar* acelerar los procedimientos internos para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Art. 2 del POP, coadyuvar en la armonización de legislaciones y, “cuando fuere necesario” examinar los temas a solicitud del Consejo ⁷⁰— llamamos la atención sobre el conjunto de atribuciones con las que se *inviste* a la CPC en su RI.

⁶⁷ De acuerdo con el Art. 3 de su RI, la CPC “tendrá carácter consultivo, deliberativo y de formulación de Declaraciones, de Disposiciones y de Recomendaciones”. Nos llama la atención el investir a un cuerpo colegiado del carácter de deliberativo, algo que parece redundante ¿o acaso tiene alguna otra consecuencia jurídica?

⁶⁸ Art. 26 POP.

⁶⁹ Cf. Art. 3 y el concordante Art. 16 RI de la CPC, el cual dispone que: “En las actas de las sesiones deberán constar las Declaraciones, Disposiciones y Recomendaciones que fueren aprobadas por la Comisión”.

⁷⁰ Cf. Art. 25 POP.

La CPC *puede* —ya que, en principio, se trata de *atribuciones* y no de obligaciones de la CPC— “acompañar la marcha del proceso de integración regional expresado en la formación del Mercado Común del Sur⁷¹ [...] e informar a los Congresos Nacionales *a ese respecto*^{72, 73}. Cabe preguntarse cómo se articula esta disposición con el Art. 24 del Tratado de Asunción, en el que se encomienda esta tarea a los Poderes Ejecutivos. Esta no es una cuestión menor dado que nos estamos preguntando sobre la jerarquía de las fuentes en Mercosur. Si bien con el Art. 53 han intentado salvarse eventuales contradicciones entre la estructura institucional establecida en el Tratado de Asunción y la creada en este instrumento —al disponer la derogación expresa de todas las disposiciones del Tratado de Asunción “en conflicto con los términos del presente Protocolo y con el contenido de las Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común durante el período de transición”— esta es una disposición de inferior jerarquía —es de derecho derivado— posterior sobre idéntica materia con contenido diferente ¿puede entonces tener la virtualidad de hacer “compartida” —o atribuir en forma exclusiva— esta tarea que fue encomendada a los Poderes Ejecutivos nacionales?

En ese marco, la CPC ha de “realizar los estudios necesarios⁷⁴ tendientes⁷⁵ a la armonización de las legislaciones de los Estados Partes”⁷⁶.

Asimismo se le encarga la tarea de “acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta

⁷¹ ¿Cuál es la consecuencia jurídica de esta formulación, como la primera atribución encomendada a un órgano del Mercosur? ¿Sería acaso factible lo contrario?

⁷² Nos permitimos llamar la atención sobre las incertidumbres que suma a la interpretación del RI su defectuosa redacción. Téngase presente que el castellano fue el idioma de trabajo —el Reglamento Interno se aprobó en Montevideo, el 13 de diciembre de 1997—.

⁷³ Art. 3 a) RI de la CPC.

⁷⁴ Para ello puede “constituir Subcomisiones para el análisis de los temas relacionados con el actual proceso de integración”. Art. 3 d) RI de la CPC.

⁷⁵ Entendemos que debería leerse “que sirvan de base para” tal armonización.

⁷⁶ Art. 3 f) RI de la CPC.

entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”⁷⁷. La formulación de esta atribución nos lleva a cuestionar la capacidad de este órgano del Mercosur para “acelerar los procedimientos internos”: ¿Se está encargando a la CPC hacer *lobby* —actividad no receptada formalmente en nuestro ordenamiento—? Si se está haciendo alusión al procedimiento de incorporación de normativa del Mercosur, es decir, de su recepción *legislativa*, no sólo su intervención no está prevista sino que sería de *dudosa constitucionalidad* —al menos en el sistema argentino— la intervención de un *actor* no previsto en el Capítulo Quinto —*De la Formación y Sanción de las Leyes*— de la C.N. Si los “procedimientos internos” involucraran la adopción de medidas administrativas ¿cuál se supone sería la tarea de la CPC?

Dejando de lado la adecuación de esta disposición con el derecho originario, y ante la inexistencia de un órgano competente para decidirla *en abstracto*, destacamos que una *interpretación literal* de este inciso estaría reñida con el principio de división de poderes —aparentemente podría constituir una intervención del Poder Legislativo en el Ejecutivo [en el supuesto de medidas administrativas], pero también involucraría una intervención del Ejecutivo en el Legislativo dado que el proceso de toma de decisiones en Mercosur no incluye la participación de los poderes legislativos nacionales— y con el Art. 22 C.N., que sólo legitima el Gobierno por medio de representantes del pueblo “y [de] autoridades creadas por esta Constitución”. Esto último se vería agravado por el hecho de tratarse de un órgano compuesto *también* por legisladores de otros Estados partes, no elegidos por la ciudadanía argentina —una mayoría del 75 %—. Entendemos que para autorizar la intervención de la CPC —o de cualquier otro órgano, poder o persona— en el proceso legislativo en tales términos sería necesaria una reforma constitucional? Por otra parte, la sola idea de que un órgano de Mercosur pueda intervenir en la esfera interna de los poderes nacionales constituye una *extrali-*

⁷⁷ Art. 3 g) RI de la CPC.

mitación ya que para ello debería encontrar fundamento en la aprobación de un tratado con las condiciones previstas en el inc. 24 del Art. 75 de la C.N.

Entendemos que esta disposición, tal como está redactada, es *letra muerta* por carecer de fundamentos jurídicos; sólo puede encomendarse a los legisladores nacionales que integran la CPC —y en su calidad de *legisladores nacionales*— la tarea de *procurar* que los procedimientos internos se cumplan dentro de los plazos establecidos o se inicien sin dilaciones, tarea que en nuestro sistema constitucional no puede sobrepasar el deber *moral o político* de abocarse personalmente al estudio y negociación en las respectivas comisiones del Congreso de los instrumentos destinados a *receptar* la normativa de Mercosur.

El mismo artículo declara competente a la CPC para “solicitar a los *órganos institucionales* (sic) ⁷⁸ del Mercosur, informaciones respecto a la evolución del proceso de integración; especialmente en lo que se refiere a los planes y programas de orden político, económico, social y cultural” ⁷⁹ y para emitir Recomendaciones y Dictámenes relativas a la conducción del proceso de integración, a la formación del Mercado Común y a “Decisiones, Resoluciones, Directivas y Propuestas, que deban ser dictadas por los *órganos institucionales* pertinentes del Mercosur” ⁸⁰.

Cabe recordar que Mercosur tiene seis órganos los cuales pueden tener a su vez órganos subordinados —*i. a.*, SGT, Reuniones Especializadas, Comisiones...— pero estos últimos no tienen capacidad de dictar Decisiones, Resoluciones ni Directivas, instrumentos

⁷⁸ ¿De donde procede la categoría de los órganos institucionales del Mercosur?

⁷⁹ Art. 3 c) RI de la CPC. Sólo realizaremos dos acotaciones en relación con esta “atribución”. En primer lugar, nos parece al menos relativizable la capacidad de un órgano solamente facultado para remitir Recomendaciones al CMC por intermedio del GMC —cf. Art. 26 POP— para pedir tales informaciones. En segundo término ¿cuáles son esos “planes y programas de orden político, económico, social y cultural”? ¿Queda alguna materia relativa a la integración que exceda el orden político, económico, social y cultural?...

⁸⁰ Art. 3 e) RI de la CPC. Llamamos la atención sobre las “Propuestas, que deban ser dictadas por los órganos institucionales pertinentes del Mercosur”.

que sólo pueden ser producidos por el CMC, el GMC y la CCM. Por otra parte, las “Propuestas” no constituyen un tipo de instrumento jurídico propio de ningún órgano de Mercosur, por lo que no se justifica su mención con mayúsculas.

Si bien aparece como *lógico* el atribuir a este órgano el desarrollo de “las acciones necesarias para facilitar la *futura* instalación⁸¹ del Parlamento del Mercosur”⁸², es necesario recurrir a un ejercicio de la imaginación para interpretar el inc. f) de este Art. 3, que le encomienda “elaborar *Política Legislativa de integración*⁸³ y [...] aprobar los *proyectos correspondientes y otras normas de derecho comunitario*, que serán remitidos a la consideración de los Parlamentos Nacionales”⁸⁴. Es toda una novedad la existencia de normas de *derecho comunitario* de Mercosur⁸⁵ que puedan ser consideradas por los Parlamentos Nacionales.

También está facultada para “*concertar* relaciones de cooperación con los Parlamentos de terceros países y con otras *entidades* constituidas en el ámbito de los demás esquemas de integración regional”⁸⁶, así como para “establecer relaciones y suscribir

⁸¹ En última instancia, lo que debería preocupar a la CPC es el establecimiento o la institución de tal eventual Parlamento, no su instalación estrictamente.

⁸² Con una visión prospectiva de la evolución del proceso de integración —dado que no es un tema que ocupe en la actualidad siquiera la agenda del SGT de Asuntos Institucionales— aún cuando cueste determinar acciones concretas que, dentro de su ámbito de competencias, puedan contribuir a tal fin. Art. 3 b) RI de la CPC.

⁸³ ¿A qué se alude con esta expresión? ¿Podría tal política estar en manos de la CPC?

⁸⁴ Art. 3 f) RI de la CPC.

⁸⁵ Téngase presente que incluso en la estructura de la CPC establecida en el mismo RI, la Subcomisión encargada de reflexionar sobre el derecho de Mercosur se llama de “Derecho de la Integración”. Cf. Art. 4.8 RI de la CPC.

⁸⁶ Art. 3 h) RI de la CPC. Dos apuntes en relación con este inciso: No queda claro si se está refiriendo a órganos de similares características cuando se menciona a esas “entidades constituidas” en otros esquemas de integración. Por otra parte, siendo que esa habilitación es tan amplia, pensamos que podría incluirse a los legislativos de otros entes subnacionales con los que, a tenor del inc. i) pueden establecer relaciones y suscribir acuerdos.

acuerdos sobre cooperación y asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional, regional, supranacional e internacional”⁸⁷. Al margen de las observaciones que nos merece la redacción de este inciso —que supone la existencia de organismos privados supranacionales, por ejemplo— queda abierta la cuestión de la capacidad de este órgano, reiteramos, sólo facultado para remitir *Recomendaciones* al CMC por intermedio del GMC —*cf.* Art. 26 POP— para firmar acuerdos como los enumerados: ¿A quién comprometerían esos acuerdos? ¿Cuál sería su naturaleza?...

El último inciso cierra este conjunto de *atribuciones* señalando que “sin perjuicio de la enumeración antecedente, la Comisión *podrá establecer* otras atribuciones dentro del marco del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto”⁸⁸. Al margen de apuntar la poca claridad de la expresión “establecer atribuciones”, cabe preguntarse si sería posible, lógica o jurídicamente, que un órgano de la CPC atribuya a la propia CPC alguna competencia o facultad.

Nos parece particularmente serio que el RI elaborado por la CPC presente tantas deficiencias formales, siendo precisamente el órgano que mayor dominio de técnica legislativa debería exhibir.

2.2.4. *La Comisión de Comercio del Mercosur*

Con la entrada en vigor del POP se incorpora al esquema de los órganos decisorios⁸⁹ la *Comisión de Comercio de Mercosur* (CCM) con la misión de asistir al GMC⁹⁰.

Integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte y coordinada por los Ministerios de Relacio-

⁸⁷ Art. 3 i) RI de la CPC.

⁸⁸ Art. 3 j) RI de la CPC.

⁸⁹ *Cf.* Art. 2 POP.

⁹⁰ *Cf.* Art. 16 POP.

nes Exteriores ⁹¹, tiene por misión velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común, efectuar el seguimiento de los temas relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países ⁹² y considerar las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la CCM, originadas por los Estados Parte o en demandas de particulares —personas físicas o jurídicas—, relacionadas con las situaciones previstas en los Arts. 1 o 25 del Protocolo de Brasilia, cuando estuvieran dentro de su área de competencia ⁹³.

La CCM está facultada para crear Comités Técnicos (CT) para contribuir al adecuado cumplimiento de sus funciones, “incluso para la consideración de las reclamaciones”, estableciendo las condiciones con que operarán y supervisando sus actividades ⁹⁴. Estos CT que carecen de facultades decisorias ⁹⁵, estarán integrados por miembros designados por cada uno de los Estados parte, pudiendo solicitar a su vez, el “asesoramiento de especialistas y consultar a representantes del sector privado” ⁹⁶.

Es interesante señalar que está previsto que estos CT elaboren sus informes, recomendaciones y dictámenes técnicos por consenso

⁹¹ Art. 17 POP. “Los representantes de cada Estado Parte constituyen la correspondiente Sección Nacional, denominada con la sigla CCM-SN”, Art. 2 RI de la CCM.

Reiteramos nuestra observación sobre la ausencia de disposición que exija que dichos miembros provengan de la esfera federal de Gobierno.

⁹² Cf. Art. 16 POP. La enunciación de las funciones y atribuciones de la CCM en particular, se encuentra en el Art. 19 POP.

⁹³ Art. 21 POP.

⁹⁴ Art. 6. IX RI de la CCM. Sin perjuicio de los mandatos específicos que les otorgue la CCM, el Art. 17 RI de la CCM dispone que los CT tendrán las siguientes funciones: a) desarrollar actividades de asesoramiento técnico; b) recoger datos para elaborar informes sobre la administración y aplicación de los instrumentos y políticas comunes; c) elaborar los dictámenes técnicos que les solicite la CCM, en particular los previstos en el procedimiento de reclamaciones establecido por el Anexo del Protocolo de Ouro Preto.

⁹⁵ “Deberán informar y presentar sus Recomendaciones y dictámenes a través de la Presidencia Pro Tempore de la CCM”. Art. 17 RI de la CCM.

⁹⁶ Art. 18, 2º párrafo RI de la CCM.

pero que en caso de no alcanzarse, “los diferentes informes y opiniones con sus respectivos fundamentos” deberán ser remitidas a la CCM, para su consideración⁹⁷. Esto abre un espacio por demás interesante, dado que en relación con un tema comercial concreto, por ejemplo, un ente subnacional podría llevar su voz *fundada* al seno del tercer órgano decisorio del Mercosur, órgano que presenta, por otra parte, un avance en el sentido de superar la unanimidad rígida en la toma de decisiones⁹⁸.

2.2.5. *El Foro Consultivo Económico Social*

El otro órgano que incorpora el POP a la estructura del Mercosur es el *Foro Consultivo Económico Social* (FCES). Integrado por igual número de miembros de cada Estado parte, está encargado de representar a los sectores económicos y sociales⁹⁹.

Si bien sólo está facultado para emitir *recomendaciones*, cabe puntualizar que no sólo puede pronunciarse a requerimiento de los órganos del Mercosur, sino que también puede hacerlo por ini-

⁹⁷ Cf. Art. 19 RI de la CCM.

⁹⁸ De acuerdo con el Art. 11 de su RI, la CCM “sesionará con la presencia de, por lo menos, tres Estados Parte”. En su seno, y conforme lo dispuesto en el Art. 13 del RI, las Directivas —una de las fuentes jurídicas del Mercosur, cf. Art. 41 III POP— y las Propuestas de la CCM serán adoptadas por consenso y con la presencia de los representantes de todos los Estados Parte. “Sin embargo, en el caso de ausencia de los representantes de un Estado Parte, las Directivas y las Propuestas consensuadas por las delegaciones presentes se adoptarán ad-referendum de la aprobación por el Estado Parte ausente y se considerarán adoptadas si en el plazo de treinta (30) días corridos posteriores a la reunión, el Estado Parte ausente en ella no formula objeciones totales o parciales”.

⁹⁹ Art. 28 POP. Ekmekdjian califica al FCES como “el único ámbito en el que pueden hacerse oír las organizaciones representativas de los diversos sectores privados, afectadas por el proceso de integración”, criticando un manejo del Mercosur “totalmente en manos de funcionarios, privándose a los verdaderos destinatarios de su participación, como corresponde a toda entidad organizada democráticamente”. EKMEDJIAN, Miguel Ángel (1996) *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano, con especial referencia al Mercosur* (Buenos Aires: Depalma, 2ª edición actualizada), pág. 264.

ciativa propia. Por otra parte, es amplio el espectro de tareas que puede realizar, teniendo en cuenta que entre sus principales cometidos se encuentran ¹⁰⁰:

- “*Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social*” ¹⁰¹: Si bien está enunciado en séptimo lugar, éste parecería ser el principal objetivo de un órgano concebido como representante de los intereses de los sectores económicos y sociales en el seno del Mercosur;
- “*Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración*” ¹⁰²: Contracara del objetivo señalado anteriormente —inc. VII— sería colaborar en el movimiento de integrar a los distintos sectores económicos y sociales *desde* el Mercosur;
- *Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo Recomendaciones, que pueden referirse “tanto a cuestiones internas del MERCOSUR, como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración”* ¹⁰³: Llama la atención que este órgano, integrado por representantes no gubernamentales, enuncie en primer lugar *dentro del ámbito de su competencia* la posibilidad de pronunciarse, en tanto órgano del Mercosur, sobre las relaciones de éste con terceros.
- “*Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social*” ¹⁰⁴: Merece señalarse que es el primer instrumento en el que aparece como objetivo del Mercosur su *cohesión económica y social*. Este

¹⁰⁰ Cf. Art. 2 RI del FCES.

¹⁰¹ Art. 2.VII RI del FCES.

¹⁰² Art. 2.IV RI del FCES.

¹⁰³ Art. 2.I RI del FCES.

¹⁰⁴ Art. 2.II RI del FCES.

objetivo se refiere, en el contexto europeo a la política regional y, como tal, es el rector del funcionamiento del Comité de las Regiones.

Téngase presente que este RI si bien fue aprobado por el propio FCES, fue homologado por una Resolución del GMC —Mercosur/GMC/RES N° 68/96— integrando, por lo tanto, el plexo de fuentes jurídicas de Mercosur.

- “*Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional*”¹⁰⁵: Este inciso plantea interrogantes respecto a qué significa en concreto la implantación de políticas “a nivel sectorial, nacional, regional o internacional”. Si se considera que estos adjetivos están enunciados en orden *ascendente* —según el ámbito que cubrirían estas políticas— ¿cuál sería la etapa de implantación “a nivel internacional de las políticas destinadas al proceso de integración? ¿Esos adjetivos se refieren al impacto de las políticas?...
- “*Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el Mercosur*”¹⁰⁶;
- “*Establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos*”¹⁰⁷: La lectura de este inciso nos lleva a preguntarnos qué tipo de relaciones puede establecer este órgano con, por ejemplo, instituciones nacionales públicas y si sería factible su *institucionalización* —aún cuando aparezca *redundante*— a fin de

¹⁰⁵ Art. 2.III RI del FCES. Compete al Plenario del FCES “decidir sobre las relaciones del FCES con otras instituciones” —Art. 8. V RI del FCES—.

¹⁰⁶ Art. 2.V RI del FCES.

¹⁰⁷ Art. 2.VI RI del FCES.

dotar de estabilidad a las mismas. En el fondo de esta cuestión radica el alcance de la capacidad del propio FCES para relacionarse con otros entes en forma autónoma —sin la intervención de los órganos que encarnan, por derecho propio o por eventual delegación— la personalidad jurídica del Mercosur.

Debe tenerse presente que el Capítulo VI del RI se dedica a las *Relaciones Institucionales*, disponiéndose que en el cumplimiento de sus cometidos, el FCES podrá “*comunicarse* directamente con instituciones nacionales o internacionales de cualquier naturaleza” —Art. 20—, así como “promover y hacer tratativas tendientes a la celebración de convenios de asistencia o de cooperación con las instituciones referidas en el artículo anterior” —Art. 21. Obsérvese que recién en el artículo siguiente se habla de las “organizaciones internacionales que agrupan a instituciones representativas de intereses económicos y sociales” con lo cual parece claro que no se está refiriendo a éstas en los Arts. 20 y 21.

- “*Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración*” ¹⁰⁸.

Compete al Plenario del FCES “crear, modificar y suprimir órganos de asesoramiento” ¹⁰⁹ así como “decidir sobre las omisiones y dudas provenientes de la aplicación de este Reglamento” ¹¹⁰.

También en el FCES se evidencia la flexibilización de la regla de la unanimidad que destacáramos en la CCM en el Art. 15 de su RI ya que si bien se establece que “las recomendaciones y *decisiones*” ¹¹¹ que adopte el Plenario del Foro serán tomadas por consen-

¹⁰⁸ Art. 2.VIII RI del FCES.

¹⁰⁹ Art. 8 IX RI del FCES, atribución desarrollada en el Art. 12 como la facultad de “instituir Comisiones Temáticas Especializadas, permanentes o temporales, Grupos de Trabajo y otros órganos para el estudio, análisis, elaboración de propuestas e informes que apoyen sus decisiones y que se consideren necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones”.

¹¹⁰ Art. 8 XI RI del FCES.

¹¹¹ Instrumento que no aparece definido en ninguno de los textos en los que se funda la existencia y funcionamiento del FCES.

so, con la presencia de todas las Secciones Nacionales”, la ausencia de una Sección Nacional a la reunión del Plenario no impedirá que las demás discutan la temática del orden del día y, en caso de lograrse consenso sobre determinados puntos, los mismos se comunicarán inmediatamente a la ausente “y se considerarán aprobados si en el plazo de treinta días *posteriores a la reunión* no formulara por escrito objeciones totales o parciales”.

En casos en que Plenario del Foro actúe por iniciativa propia, sólo se manifestará cuando haya consenso. Si lo hace en respuesta a una consulta del GMC u otro órgano del Mercosur, de no obtenerse consenso, se elevarán todas las posiciones ¹¹².

2.2.6. La Secretaría Administrativa del Mercosur

Completa la estructura del Mercosur la *Secretaría Administrativa del Mercosur* (SAM), órgano de apoyo operativo ¹¹³.

3. Reflexiones finales

Aún cuando una lectura superficial haría aparecer como una tautología a la siguiente afirmación, Mercosur es *además* de un proceso de integración, un instrumento para la cooperación internacional institucionalizada. Es precisamente la solidez de esa institucionalización la que puede colaborar a superar coyunturas adversas que deba enfrentar el proceso.

Dada la dinámica propia de las relaciones internacionales formales, antes de plantearse la modificación de estructuras creemos necesario explorar las alternativas que presentan las instituciones vigentes. Entendemos que aún no se han explotado las potenciali-

¹¹² Art. 16 RI del FCES.

¹¹³ Art. 31 POP. No nos extendemos en el estudio de la SAM por entender que el análisis de órganos administrativo no debe realizarse sobre bases estructurales, sino funcionales, marco que excede el objetivo de este trabajo.

dades que la actual estructura institucional Mercosur presenta, lo que ha conducido a la creación de órganos dependientes de los principales sin responder a un diseño con visión de conjunto ¹¹⁴.

Por otra parte, hemos destacado los espacios institucionales que podrían dar cabida a las provincias Argentinas en el Mercosur, atendiendo a la concurrencia de facultades con la Nación y a los objetivos del proceso de integración del Cono Sur.

Téngase presente que, en orden a “promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”, las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden “promover su industria” así como “la introducción y establecimiento de nuevas industrias” ¹¹⁵, la inmigración, la interconexión en sus territorios ¹¹⁶, la colonización de tierras de propiedad provincial, la importación de capitales extranjeros ¹¹⁷ y la exploración de sus ríos, “por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios” ¹¹⁸. Estas materias encuentran cierto *paralelismo* en los objetivos del Mercosur, enunciados en el

¹¹⁴ Basamos esta afirmación en el análisis de la actual estructura de Mercosur, que cuenta con 91 órganos dependientes del CMC —entre Reuniones de Ministros, Viceministros, Comités, Comisiones, Grupos Técnicos...— 245 (doscientos cuarenta y cinco) órganos dependientes del GMC —SGT, Reuniones Técnicas, Comisiones, Subcomisiones Temáticas, Grupos de Especialistas, Grupos ad hoc, Encuentros Sectoriales...— 25 dependientes de la CCM, 10 de la CPC y cinco del FCES. Cabe señalar que en estos dos últimos casos se advierte una mayor racionalidad en las áreas temáticas asignadas a cada formación.

¹¹⁵ Una redundancia que no se condice con el carácter austero del articulado de una Constitución.

¹¹⁶ Si bien la formulación originaria aludía a “la construcción de ferrocarriles y canales navegables”, entendemos que debería interpretarse en un sentido amplio, abarcando las comunicaciones terrestres, fluviales —supuesto en el que incluimos el proyecto de la Hidrovía, aún cuando Brasil haya manifestado su voluntad de no continuar con él—, marítimas y aéreas, así como la moderna infraestructura necesaria para el transporte de datos e información.

¹¹⁷ Con el doble límite de no comprometer el crédito público de la Nación, aún cuando en este supuesto no se está exigiendo el “conocimiento del Congreso Federal”, y el impuesto por los compromisos internacionales vigentes. Téngase presente que también se trata de una atribución concurrente —arg. Art. 75 inc. 18 C.N.

¹¹⁸ Cf. Art. 125 C.N.

Preámbulo del Tratado de Asunción, lo cual justificaría el establecimiento de relaciones entre estos entes subnacionales y la organización internacional ¹¹⁹.

Tomando el caso de la promoción de la industria a título ejemplificativo, nos interesa apuntar dos cuestiones: que se trata de una facultad concurrente con la Nación —arg. Art. 75 inc. 18 C.N.— y que esta facultad encontrará el límite de los compromisos internacionales asumidos. Si se considera que por el Art. 1 del Tratado de Asunción la Rep. Argentina se compromete a coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales con los Estados Parte, “de comercio exterior, *agrícola, industrial, fiscal*, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de *asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte*” y a “armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”, en tanto la política industrial, siguiendo con nuestro ejemplo, es facultad concurrente, se impone un esfuerzo especial de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. 

¹¹⁹ Evidentemente las nociones de promoción del progreso económico y del desarrollo humano están comprendidos en el objetivo general que se persigue con “la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración”, id. est, “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, reiterado en términos de “mejorar las condiciones de vida de sus habitantes” —cf. Preámbulo Tratado de Asunción—. Los Estados partes de Mercosur consideran como otras vías para alcanzar este objetivo “el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles” —los cuales no son patrimonio exclusivo de la Nación—, “la preservación del medio ambiente” —téngase en cuenta que la formulación y aplicación de políticas ambientales es facultad de todos los niveles de poder—, “el mejoramiento de las interconexiones físicas” —facultad que entendemos concurrente también y que para su efectivo logro exige de la cooperación de todos los niveles de gobierno— y “la complementación de los diferentes sectores de la economía”.

Tampoco puede considerarse la promoción del “desarrollo científico y tecnológico de los Estados Parte” una competencia exclusiva de la Nación, materias expresamente enunciadas como competencia provincial en el Art. 125, 2º párrafo C.N. Por otra parte, la tendencia a buscar una “adecuada inserción internacional” no se verifica solamente entre los objetivos del Gobierno nacional, sino también entre los provinciales y locales, una de las consecuencias propias de la internacionalización de los procesos de producción.