

LA EVOLUCIÓN DE LAS FORMAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS ADOPTADAS POR LAS ESTRUCTURAS INTERNAS DEL MERCOSUR (1991-2003)

Por el Dr. Ricardo a. Alagia

INTRODUCCIÓN

Un proceso de tanta complejidad como es el proyecto que un grupo de Estados deciden encarar a través de la Integración, no puede estar ausente de los avatares políticos y económicos que lo condiciona, máxime en una región tan inestable como la sudamericana.

Desde ya que el Tratado de Asunción, que sirvió de punto de partida y marco referencial para encarar tal empresa, adoptó criterios acordes para movilizar las acciones posibles, tan prácticos como prudentes y razonables. En efecto, la flexibilidad, el gradualismo y el equilibrio prestacional mentado en el Preámbulo de dicho instrumento internacional, se constituyeron en las directrices básicas que justificaron el contenido instrumental adoptado y sirvieron de “límite” para encarar el posible rumbo evolutivo.

Toda organización humana está sujeta al cambio y a la evolución. Ninguna forma que vigencie y materialice un orden preestablecido, está definitivamente “dicho” y “hecho”. La cantidad y calidad de las modificaciones, dependerán del grado de consolidación del “modelo propuesto” y de las experiencias acumuladas a través de la práctica. Razón por la cual, un esquema tan genérico, omnicompreensivo y amplio como el mentado en el TA, debía, como así sucedió, reflejarse en las continuas y constantes reformas, ora programática-técnico-instrumentales, ora administrativo-funcionales.

Vamos a mostrar como se sucedieron y sobre que justificación se realizaron, las reformas acontecidas en la estructura, en éste caso administrativa, del Bloque de integración mercosureña, dejando los juicios de valor, respecto de la oportunidad y contundencia de las mismas, para otro trabajo que nos permita visualizar, en conjunto, el presente, el pasado y el futuro del proyecto MERCOSUR, a la hora de estudiar y analizar las estructuras institucionales que crea el TA y modifica el POP, juntamente con sus antecedentes, mediatos e inmediatos.

1) Las estructuras originarias

Ya hemos tenido oportunidad de estudiar y analizar, en otro lugar, las estructuras burocráticas que crea el TA y sus antecedentes, mediatos e inmediatos. También ponderamos, en su momento, las falencias y ausencias que hubo que cubrir a medida que se iban pautando las operatorias y conformando las estructuras administrativas que servirían de marco referencial a las acciones propuestas.

Vamos a ver aquí en forma más detallada, además de ponderar la evolución operada, como se fueron creando, modificando y recreando estructuras, algunas reformadas, habida cuenta de la experiencia sufrida, otras especialmente concebidas a los efectos puntuales, para responder a una necesidad, en su momento, impensada o no tenida en cuenta.

Esto último no debe atribuirse a una decidia o negligencia funcionarial o a una imprevisión política, sino a puntos de vistas y preconceptos que abrieron un panorama, a veces parcial y excesivamente medido, otras veces reducido a un óptica particular de actuación social.

Nos estamos refiriendo al contenido del TA. Sabido es que de su sola lectura un avisado intérprete quedará con el sabor de la parcialidad o del tratamiento incompleto. El tinte marcadamente economicista de sus términos abrigaron la esperanza, de algunos, de que el proyecto no pasaría de un programa económico mas o menos feliz, en el caso de que resultara exitoso.

Por otra parte, para los espíritus cuidadosos, y hasta celosos, de las soberanías locales y del resguardo nacional, los términos excesivamente latos y genéricos del TA, constituían una garantía que los Estados signatarios no se embarcarían en ninguna aventura supranacional.

En efecto, el espíritu conservador y cauto contenido en el TA, por un lado, se manifiesta en la prácticamente copia de las estructuras concebidas y consensuadas para situaciones previas y comprensivas para otros actores y, por el otro, en las manifestaciones integrales que pretenden cubrir todos los aspectos del proceso de integración que se pergeña, pero sin mayores precisiones y puntualizaciones orgánico-funcionales. Podemos convenir que todas las apelaciones a los aspectos sociales, laborales, culturales y políticos están mas reservados a las declaraciones formales que a las concreciones prácticas.

La prudencia y cautela tenida en cuenta por los redactores al momento de concebir el texto, la difícil arquitectura política que hubieron de montar para obtener el consenso nacional y la esperanza cifrada en el cumplimiento de las “etapas de la integración” en forma progresiva, gradual, equilibrada y flexible, quizá expliquen las forma espartanas y deliberadamente simples de conformar los órganos administrativos fundacionales.

Un Consejo como órgano de decisión política superior con carácter intergubernamental, es decir integrado por representantes nacionales con capacidad derivada del mandato expreso de sus gobiernos y aún en la circunstancia que adoptaran normas específicas, con el reaseguro del cumplimiento del sistema de la “internalización” nacional para tenerlas por vigentes e incorporadas a las estructuras jurídicas pertinentes.

Dicho órgano superior ostenta la misión y función genérica de “... asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución del Mercado Común... ”, mediante la toma de decisiones puntuales que deben estar en correspondencia con los objetivos políticos oportunamente fijados, tal como lo establece el artículo 10 del TA. El CMC desarrolla sus actividades dentro de las competencias atribuidas por el TA, el POP y la Decisión N° 2/98 mediante la cual se aprueba su Reglamento Interno.

También queda previsto un Grupo de ejecutores y técnicos, que asumirán y ejercerán la iniciativa para viabilizar las distintas etapas de la Integración, especialmente la económica, a través de un Programa de Liberación Comercial que busque la coordinación macroeconómica globalmente o por acuerdo sectoriales, para el logro de un instrumento de política arancelaria externa común.

Los objetivos economicistas son indubitables. Razón por la cual, para la optimización del trabajo burocrático, el Grupo sería asistido por una Secretaría Administrativa que el TA no alcanzó a percibir más allá de las obvias necesidades de resguardo documentario y de comunicaciones inter orgánicas y por una serie de subgrupos técnicos que posibilitarían el armado y concreción de trabajos para justificar las mandas que ordenan “... proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas y la negociación de acuerdos frente a terceros y... fijar otros programas de trabajo que aseguren el avance hacia la constitución del Mercado Común...” (artículo 13 TA)

Razón por la cual se apelan a los diez subgrupos de trabajo técnico mencionados en el Anexo V al TA.

Se menciona incidentalmente la promesa del establecimiento de un futuro y eventual mecanismo, pensamos que con ubicación y rango orgánico, para “... facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común”. Se trataba de una Comisión Parlamentaria Conjunta, que efectivamente tendría rango y posición administrativa principal cuando se produjera una conformación más compleja de las estructuras administrativas del Bloque.

Como se podrá advertir el TA no es nada original ni novedoso en materia de organización orgánico-funcional. Calca sumisamente estructuras concebidas anteriormente, ya adoptadas y probadas en el campo de la experiencia. Los Acuerdos argentino-brasileños les sirvieron de molde y le garantizaron la aquiescencia de los miembros convocados.

Por supuesto que a poco de andar la mayoría de la doctrina acusó las falencias, ausencias y limitaciones, de lo que cierta corriente más política que jurídica, trató de disimular con el desarrollo explicativo de las características propias de aquello que conforma un “instrumento marco”.

Sea cuales hayan sido las motivaciones y argumentos, el TA demostró que superó los primeros tiempos y su práctica tranquilizó los ánimos de los siempre celosos defensores de las soberanías nacionales, hasta que los hechos demostraron la necesidad y conveniencia de profundizar los esquemas burocráticos y administrativos. Pero hasta que ello ocurriera, hubo que, sobre la marcha, salvar errores, cubrir faltantes y proveer de instrumentos y modalidades adicionales que suplieran la excelsa prudencia y lasitud de los términos administrativos contenidos en el TA.

Así una de las primeras e inmediatas normas aprobadas por el CMC, en cumplimiento del artículo 13 última parte del TA, fue el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común a través de la Decisión N° 4/91, instrumento insustituible para posibilitar que el órgano ejecutivo pudiera cumplir los fines asignados en el Tratado fundacional. En efecto, allí

quedan establecidas las atribuciones y funciones, el régimen de sesiones, las relaciones con el CMC, los idiomas oficiales para comunicarse, etc. Pero lo más importante de destacar es que tempranamente se vio la necesidad de proveer de estructuras adicionales, paralelas, subordinadas o no, para poder completar el trabajo técnico en forma eficiente, ordenada y ágil.

Quedan planteadas la Reuniones de Ministros, la ampliación de los Subgrupos de Trabajo y las Reuniones Especializadas como alternativas posibles y viables para acompañar a las estructuras burocráticas originarias en el ámbito del GMC. También se prevé la participación del sector privado en las reuniones de los subgrupos técnicos.

1.1) Las Reuniones de Ministros.

La amplitud y generalidad del TA no impidieron que los estrategas políticos de la Integración y sus ejecutores previeran que, para llegar a ver concretado un Mercado Común, se pudiera necesitar acompañar el esfuerzo con el aporte de diversas esferas de actuación social y técnica existente dentro de las estructuras burocráticas internas de los Estados Nacionales. Razón por la cual, se convocan a las más altas jerarquías de estas organizaciones para que, de resultar necesario y conveniente, vayan “bajando líneas” para el logro de las efectividades conducentes. La Decisión N° 5/91, reafirmada por la Decisión N° 1/95, promueve e institucionaliza las Reuniones de Ministros o funcionarios de jerarquía equivalente para el tratamiento de los asuntos vinculados al TA, en sus respectivas áreas de competencia. Sus conclusiones deberán ser remitidas al GMC y será el CMC el que las considerará y, eventualmente, las aprobará. Queda, por lo tanto, establecida la “Reunión de Ministros” como “órgano administrativo” comunitario derivado.

Posteriormente y como consecuencia de la norma general aludida, resultan creadas las: Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales¹, Decisión N° 6/91; Reunión de Ministros de Educación², Decisión N° 7/91; Reunión de Ministros de Justicia³, Decisión N° 8/91, juntamente con la Resolución N° 9/94 por medio de la cual se aprueba el Reglamento Interno de la Reunión; Reunión de Ministros de Trabajo, Decisión N° 16/91; Reunión de Ministros de Agricultura, Decisión N° 11/92; Reunión de Ministros

1 La Reunión de Vice Ministros de Economía depende la citada Reunión ministerial.

2 De la Reunión de Ministros de Educación dependen varias estructuras subordinadas como la General Coordinadora Regional de todo los Sectores Educativos de los EP; Comisiones Técnicas Regionales de Educación Superior (con varios Grupos de Trabajo: Universidad, Evaluación y Acreditación, Enseñanza de la Historia y Geografía del MERCOSUR, etc.); Comisión Técnica Regional de Educación Especial (con Grupos de Trabajo referidos a Políticas Lingüísticas, Post graduación, Educación Tecnológica, Información y Documentación Educativa, Educación a distancia, etc.); Comisión Técnica Regional de Educación de nivel Básico y Medio.

3 Por medio de la Resolución N° 14/92 se recuerda que el compromiso de los Estado para con el Bloque, los llevan a asumir roles activos, como es el caso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes. Razón por la cual, y en la específica de Justicia, se insta a los Ministerios de Justicia y de RR.EE. de los Estados partes a designar a los funcionarios que deberán integrar la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR, órgano subordinado a la Reunión ministerial.

de Salud⁴, Decisión N° 3/95; Reunión de Ministros de Cultura⁵, Decisión N° 2/95; Reunión de Ministros del Interior⁶, Decisión N° 7/96 juntamente con las Decisiones N° 27/99, 38/00 y 39 /00 por medio de las cuales queda aprobado el Reglamento Interno de la Reunión; Reunión Ministros de Industria⁷, Decisión N° 7/97; Reunión de Ministros de Minas y Energía, Decisión N° 60/00; Reunión de Ministros de Desarrollo Social del MERCOSUR, Decisión N° 61/00;

1.2) Los SGT originarios y su inmediata ampliación.

También quedan ampliado los primitivos diez subgrupos, con la incorporación de un oneno: el de “Asuntos Laborales”, Resolución N° 11/91, el cual mediante la Resolución N° 11/92 mudó su nombre al de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”, con lo que quedaba definido su campo de actuación y su amplitud temática, como ya tuvimos oportunidad de estudiar en el MERCOSUR como proyecto económico, pero más especialmente al momento de analizar al Bloque desde la perspectiva socio-laboral.

Como veremos mas adelantes, la cantidad, calidad y competencia de los SGT sufrirán una profunda y contundente modificación de acuerdo a las necesidades que se le fueran presentando al Bloque, primero de la mano de la Resolución N° 20/95 y después por medio de las Decisiones N° 26/00 y N° 59/00.

1.3) Las Reuniones Especializadas.

Como se percató que el trabajo técnico habría de requerir el tratamiento de temas no incluidos en los once subgrupos de trabajo designados, requiriendo modalidades operacionales diferentes, tanto en las formas analíticas como en la periodicidad de las reuniones, es que por Decisión N° 9/91 queda habilitado el GMC para crear y reglamentar las Reuniones Especializadas que se estimen necesarias. Así, por Resolución N° 12/91 se crea la RE Turismo⁸; por Resolución N° 22/92 se crea la Reunión Especializada de Medio

4 La Reunión ministerial está organizada internamente bajo la forma de Núcleos de Articulación (Sistema de Información y Comunicación en Salud, Salud de Fronteras, Atención médica y uso racional de la Tecnología, Cooperación internacional en material de Salud, etc.) y Comisiones Técnicas Coordinadoras (Emergencias y Desastres, Prevención y Control de epidemias, dengue, fiebre amarilla, Hantavirus, etc.)

5 La Reunión ministerial reconoce una Coordinación General para el MERCOSUR cultural y una Comisión Técnica de industrias Culturales.

6 Existen estructuras subordinadas a partir de una Comisión Técnica que implica, además, una Reunión ampliada de Ministros del Interior del MERCOSUR, Chile y Bolivia y de varios Grupos de Trabajo: Asuntos Aduaneros, Plan Regional de Seguridad Ciudadana, Informática y Comunicaciones, Red informática interconectada de Seguridad Regional, etc.

7 La Reunión está organizada sobre la base de Grupos de Trabajo específicos, vgr. para Asociaciones de Interés Económico, Empresas Conjuntas del MERCOSUR, para el otorgamiento del Premio MERCOSUR de calidad, etc.

8 La RE de Turismo está organizada internamente por un Comité Técnico que reúne a las más altas autoridades oficiales turísticas de los EP y varios subcomités (Turismo termal, Polo Turístico Internacional

Ambiente; por Resolución N° 24/92 se crea la RE de Ciencia y Tecnología⁹; por Resolución N° 34/92 se crea la RE de Cultura, aunque queda derogada, posteriormente, por la Resolución N° 20/95; por Resolución N° 155/96 se crea la RE de Comunicación Social; por Resolución N° 20/98 se crea la RE sobre la Mujer; por Resolución N° 76/98 se crea la RE de Autoridades de aplicación en materia de Drogas, prevención de uso indebido y rehabilitación de drogadependientes¹⁰; por Resolución N° 89/00 se crea la RE de Infraestructura de la Integración; por Resolución N° 90/00 se crea la RE de Municipios e Intendencias del MERCOSUR¹¹; por Resolución N° 91/00 se crea la RE de Promoción Comercial Conjunta del MERCOSUR; por Resolución N° 35/01 se crea la RE sobre Cooperativas.

1.4) Las estructuras adicionales.

Todas las encomiendas adicionales que hemos estudiado, demostraron ser necesarias al margen de las estructuras originarias previstas y resumidas en los SGT, como una forma de ordenar y sistematizar el trabajo técnico comunitario, de por sí complejo y multifacético.

Un proceso integrativo como el propuesto en el TA requería de la seriedad y previsión máxima de sus ideadores y resultaba útil adoptar, aún mas, supuestos flexibles para absorber nuevos y variados mecanismos que convergieran hacia el objetivo final. Todo lo que no pudo ser subsumido en los SGT, fue canalizado hacia otras estructuras más acordes y eficientes, ora relativamente autónomas ora subordinadas a otras ya existentes, pero todas respondiendo al máximo responsable de la ejecución, el GMC, para el logro de los trabajos propuestos dentro del programa integrativo. Esto, por otra parte, no era sino vigenciar las mandas generales ordenadas por Decisión N° 10/91, en el sentido de aprovechar al máximos la cooperación técnica para conseguir los recursos en apoyo al proceso de integración mercosuriana, delegando en el GMC las facultades para aprobar los programas nacionales, regionales e internacionales de cooperación útil. Por supuesto, que dichos programas irían acompañados de sus respectivas estructuras orgánico-funcionales para su concreción. Estuvo prevista, también, la estructura subordinada de gestión y contralor: el Comité de Cooperación Técnica dependiente del GMC, aprobado por Resolución N° 26/92¹².

Iguazú, Ecoturismo, Misiones Jesuíticas, Marketing y Participación en Ferias Internacionales, etc.). La Resolución N° 5/01 da instrucciones a varios SGT y a la RE de Turismo.

⁹ La Reunión está organizada sobre la base de Grupos de Trabajo, Comisiones Temáticas y un Comité Editorial. Siendo la resolución N° 17/96 la que le fija las pautas negociadoras y la Resolución n° 78/97 la que programa los trabajos para el bienio 1998-1999. Por medio de la Resolución N° 11/00 se acomodan las estructuras internas de la RECyT y se le da nuevas funciones y se actualizan las misiones.

¹⁰ Por Resolución N° 39/00 se establecen pautas negociadoras de la RED.

¹¹ Ver Suplemento de Comercio Exterior, páginas 1-6, “Ciudades hermanadas”, diario La Nación, 10/6/03.

¹² La Resolución N° 50/92 instruye al Comité de Cooperación Técnica sobre el exámen de varias solicitudes de cooperación efectuadas por los SGT que allí se mencionan, pero es, en realidad, por Resolución N° 77/97 donde quedan determinadas las atribuciones y procedimientos para las iniciativas, selección, aprobación, transferencias, incorporación, desarrollo y seguimiento de las acciones de cooperación técnica entre le MERCOSUR y los entes y/o asociaciones requeridas.

Razón por la cual no todo podía estar comprendido ni abarcado por las estructuras disponibles, máxime si las necesidades competenciales adicionales no justificaban una asignación y un armado de un aparataje burocrático como el existente, toda vez que si lo que se quería lograr era la economía de esfuerzos, se habría de evitar la sobredimensión administrativa, no solo por una cuestión de sana organización, sino también para vigenciar el deber de ejemplaridad que el Bloque debía dar hacia los Estados miembros, especialmente a hora de aconsejarlos en la búsqueda de la competitividad programática. Hubieron de crearse subestructuras que respondieran, “pari pasu”, a las necesidades coyunturales. Así, otras funciones fueron encargadas a Comités y Subcomités técnicos, Comisiones y Grupos Ad hoc y Grupos de Trabajo específicos.

1.4.1) Comités y Subcomités Técnicos.

Durante la V° Reunión del GMC, realizada en Buenos Aires en abril de 1992, el GMC decide aprobar la recomendación presentada por el SGT N° 3, en el sentido de crear un Comité de Normalización MERCOSUR sobre la base de reconocer la diferencia que debe existir entre Norma Técnica, de carácter voluntario, de aquella otra obligatoria resumida en los Reglamentos Técnicos, posición que asume un contenido que sobrepasa lo puramente semántico, habida cuenta de los efectos jurídicos y prácticos que tal diferenciación conlleva.

Surge así la Resolución N° 2/92, por medio de la cual se crea un Comité que tiene por misión armonizar la legislación de los Estado miembros respecto de las normas técnicas. Para optimizar el trabajo burocrático se prevén, también, Comités sectoriales y Subcomités sectoriales, que dependen orgánica y técnicamente del Comité de Normalización y no deben confundirse con las Comisiones existente dentro del organigrama del SGT N° 3 (alimentos, productos para la salud, metrología, etc.) que mantienen su independencia funcional. Ya tuvimos oportunidad de estudiar, cuando analizamos las normas y reglamentos técnicos como puntales del proceso de integración económica, las vicisitudes jurídicas, prácticas y administrativas que sufriera el Comité de Normalización en favor de la Asociación MERCOSUR de Normalización, allí, pues, nos remitimos.¹³

Recordemos que por Decisión N° 6/93 se aprueba el Acuerdo Sanitario del MERCOSUR y la Resolución N° 81/94 crea un Comité a los efectos de la administración de dicho Acuerdo, donde, por otra parte, se fijan sus competencias y atribuciones. Como ya tuvimos oportunidad de estudiar, la adhesión de cada unos de los Estados partes a las normas específicas internacionales sobre materia sanitaria y fitosanitaria de la OMC, obligó a actualizar los términos originales, derogar el ACSAFIM regional y acomodar las estructuras orgánico-funcionales a las nuevas realidades, circunstancia que fue cumplida mediante las normas contenidas en la Decisión N° 6/96 que determina un Comité Administrador acompasado con las nuevas normativas. Dicho Comité tiene como función

¹³ Debemos recordar que por medio de la Resolución N° 68/93 queda fijada la ciudad de San Pablo como la sede física de la Secretaría Técnica, determinándose la secuencia y periodicidad para ejercer la Presidencia del Consejo de Administración.

específica aconsejar y atender la problemática sanitaria y fitosanitaria implicada específicamente aplicable a la región en su conjunto, por supuesto que estamos hablando del espacio ampliado en los términos del TA. Razón por la cual, y con el fin de vigenciar los términos del Acuerdo Sanitario Internacional adoptado por el Bloque, más amplio, moderno y omnicomprensivo que el primitivo y teniendo en cuenta que las estructuras existentes están determinadas para casos puntuales como órganos dependientes de otros organismos superiores ya creados y vista la necesidad de otorgarle mayor competencia y amplitud para gestionar más eficientemente el tratamiento administrativo, es que se crean sendos Comités con autonomía funcional y en igualdad de nivel con otros creados y con el fin de reportar directamente al GMC. Nos referimos al Comité de Directores de Aduanas y al Comité de Sanidad Animal y Vegetal, Resolución N° 87/00 comprendiendo también la Resolución N° 10/01 por medio de la cual quedan fijadas las respectivas pautas de trabajo. El fin es lograr estructuras autónomas, aunque con dependencia directa al GMC, que programen y propongan mecanismos para el logro de la máxima eficiencia de la aduanas de los EP que redundarán en beneficio de la agilización, con seguridad y legalidad, de los productos intercambiados. La conjunción con el trabajo de otro organismo similar, un Comité, que atienda las prevenciones sanitarias y fitosanitarias implicadas en ese esfuerzo programático, se impone por lógica consecuencia. Las funciones de dichos Comités se sitúan en un plano organizativo apropiado como para permitirse las funciones de asesoramiento directo al GMC, respecto de los temas aduaneros y sanitarios vistos desde un punto de vista mucho más amplio que el que se pueda visualizar desde algún SGT o desde algún Comité Técnico específico.

1.4.2) Comisiones y Grupos Ad hoc

Las Comisiones ostenta un nivel inferior, administrativamente hablando, que los Comités, pero superior en cuanto a autonomía y comprensión funcional que las comisiones internas de trabajo originariamente existentes en cada SGT. Por lo menos eso es lo que se infiere de los términos contenidos en la Recomendación N° 2/92 del SGT N° 4 “Política monetaria y fiscal relacionadas con el comercio” y adoptadas como propias por el GMC con motivo de su V° Reunión celebrada en Buenos Aires en abril de 1992, en el sentido de crear en el ámbito del citado SGT un grupo específicamente técnico que evalúe el tema de la protección de las inversiones extranjeras.

En efecto, por medio de la Resolución N° 20/92 se crea una Comisión con el fin de realizar estudios y formular recomendaciones sobre promoción y protección recíproca de inversiones y como las mismas pueden ser atribuibles a más de un sector, también se encargan a cada uno de los SGT que en el tema específico de las inversiones canalicen sus inquietudes y necesidades al través de la Comisión que se crea. La ubicación burocrática se estimaba correcta habida cuenta de la especificidad temática pero a su vez de la de la generalidad de los funcional implicada, con lo que justifica esa suerte de “comisión de comisiones”. Vamos a ver más adelante, que la incidencia práctica y las necesidades puntuales condicionaron la jerarquización hasta llegar hasta nuestros días y ver la ubicación de los temas de inversiones centralizada en un SGT específico.

En otro orden de cosas, si bien el tema es propio de un SGT específico, en éste caso el que se encarga de fijar la políticas agrícolas, por la incidencia general de la cuestión y su importancia regional, la Comisión interna que se ocuparía del complejo azúcar–alcohol estaría encargada no solo de los aspectos técnicos y procedimentales, sino de la actividad más genérica y omnicompreensiva de fijar una política regional al respecto. La Resolución N° 21/92 se encargó de normatizarla y darle ubicación y competencia. No deben confundirse esta Comisiones que estamos estudiando y que tiene autonomía y cierta independencia funcional, con aquellas otras, también denominadas Comisiones, pero que tienen una subordinación organizativa y administrativa con algún SGT específico, del cual dependen y no gozan de ninguna autonomía administrativa como no fueren encomiendas puntuales que el propio SGT autorizare. Es el caso de la presencia paralela de éstas últimas que fueran creadas a medida que se fueren necesitando, por caso, las determinadas por medio de las Resoluciones N° 28/92, N° 29/92, N° 51/92, N° 67/92, N° 5/93, etc. que organizaban internamente las programaciones, cronogramas y competencias específicas.

Tuvimos oportunidad de estudiar como se fueron desarrollando las negociaciones entre el MERCOSUR y sus EP con países miembros de la ALADI que tuvieron un tratamiento diferenciado respecto al resto de los terceros países. Allí, pués, nos remitimos. Aquí vamos a ponderar que, en mérito de normativas anteriores, especialmente la Resolución N° 16/92 que establecía la convocatoria a Coordinadores especiales del GMC a los efectos de concertar con otros funcionarios del Alto Nivel la definición de los criterios a ser aplicados por los EP en sus negociaciones con otros países de la ALADI. De esa reunión que fuera realizada en San Pablo en julio de 1992 y de las encomiendas asignadas por delegación del CMC en el GMC en la Decisión N° 1/92, surgió la idea de aplicar criterios para los AAP (Acuerdos de Alcance Parcial) en lo atinente a las Preferencias Tarifarias Recíprocas, a las Listas de Apertura de Mercados y a la renegociación del Patrimonio Histórico, revisando los mecanismos existentes. Razón por la cual y a los efectos de lograr eficiencia, racionalizar el trabajo técnico y atender a las vicisitudes temporales que se puedan presentar, se crea, por Resolución N° 22/93, una Comisión Ad hoc, MERCOSUR-ALADI, dentro del ámbito del SGT N° 1 “Asuntos Comerciales”, con la misión puntual de definir los criterios comunes para la renegociación de los EP mercosurianos con otros miembros de la ALADI. Otros criterios con el resto de los países serían definidos posteriormente. Si bien dicha Comisión es puesta al amparo de un SGT específico, la consideración particularizada se justifica por la puntualidad de la encomienda y por la relativa independencia y generalidad en el tratamiento de las cuestiones encargadas. El tema de las relaciones externas, en su consideración burocrática-administrativa, entre el Bloque, sus EP y terceros Estados, grupos de Estados, otras organizaciones internacionales y/o esquemas de integración, ha sufrido modificaciones constantes y profundas. Cuando estudiemos las formas administrativas que adoptó la Comunidad sureña después de la vigencia del POP y de la reglamentación por parte de la Resolución N° 20/95, veremos como se fueron adaptando en profundidad y contenido al compás de los requerimientos y necesidades de relacionamiento externos puntuales.

Todo proceso de integración lleva implícito profundas modificaciones en los parámetros comerciales, financieros, políticos, culturales, etc. y hasta territoriales. Con el fin de

analizar la problemática que se presentare en las economías regionales, los diagnósticos en lo atinente a las soluciones posibles frente a las distintas realidades que puedan incidir negativamente o en forma desequilibrada en el desarrollo propuesto, es que se crea y encarga, por medio de la Resolución N° 37/93, a una Comisión Ad hoc de Desarrollo Regional que reportaba directamente al GMC.

En lo tocante a Grupos Ad hoc el primero que resultó creado lo fue con miras al trabajo institucional y en vista de la ausencia de un órgano específico existente que se encargara de las encomiendas ordenadas en el artículo 18 del TA. Como se recordará antes de que se tuviera por constituido el Mercado Común en las previsiones temporales tenidas en cuenta hacia 1991, es decir el 1° de enero de 1995, los EP debían convocar a una reunión especial a los efectos de considerar la estructura institucional que adoptaría el Bloque y la cantidad y conformación de sus órganos administrativos, asimismo como sus competencias y el sistema de adopción de decisiones. Como también debemos recordar las nuevas realidades y los nuevos tiempos supusieron una estructura organizativa de conciliación materializada en el POP. La voluntad política de la iniciativa y la labor técnica fue canalizada hacia el Grupo Ad hoc "Aspectos Institucionales" creado por Resolución N° 7/93, de acuerdo a lo manifestado en el Cronograma de Medida de Las Leñas en sus Considerandos y no instrumentado en su texto resolutivo ni en ninguno de sus Anexos. Así quedaba incorporado a la estructura burocrática un órgano que comenzó simplemente como Grupo y llegó a destacarse, por su importancia, proyección y necesidad, como un SGT específico.

Otro Grupo Ad hoc fue creado tempranamente, hacia 1993, por medio de la Resolución N° 38/93 para dar cumplimiento y resolución puntual a la encomienda encargada al SGT N° 2 "Asuntos Aduaneros" en lo tocante a la creación de un documento único de viaje en el ítem "control migratorio" de dichas encomiendas, habida cuenta que se infería que la manda se estaba refiriendo a un "documento personal", ya que otros ítems ya se encargaban del control, simplificación y clasificación de mercaderías y cosas transportadas. El grupo en cuestión era específico pero los resultados tendrían incidencia general, impactaría primeramente dentro de los temas aduaneros, sin embargo, su operatividad trasuntaría lo meramente aduanero para conformar un instrumento de legalidad circulatoria y medida de responsabilidad para mensurar residencia temporal comunitaria. El Grupo se encargaría de analizar la viabilidad de confeccionar un documento que habilitara a los nacionales de los EP a viajar dentro del espacio ampliado, como asimismo dentro de sus territorios nacionales y aún hacia terceros países. El citado Grupo debía elevar sus conclusiones directamente al GMC. Fue prolífico y exitoso el trabajo de dicho Grupo que logró que el GMC aprobara las normas armonizadoras sobre los documentos habilitados para la circulación mercosuriana, asimismo como sus formas exteriores, medidas y colores distintivos. También se encargó de viabilizar otras iniciativas puntuales respecto de las condiciones de circulabilidad, traducción y reconocimiento de documentos administrativos de inmigración.¹⁴

Otros Grupos Ad hoc o Comisiones fueron creados en el ámbito y bajo dependencia de los SGT existentes, para encomiendas puntuales o mandas específicas algunas de ellas temporales o transitorias. Algunos ya no existen, otros mudaron sus competencias, cuando

¹⁴ Vrg. la Resolución N° 44/94 y las Decisiones N° 44/00 y N° 45/00.

no fueron refundidos o transferidos hacia otras estructuras orgánicas más acordes o mejor posicionadas.¹⁵

1.5) Los mecanismos de agilización administrativa.

Todas éstas previsiones administrativas y burocráticas no podían funcionar sólo con la buena voluntad de sus creadores. Habría que suponer los imponderables, los inconvenientes, cuando no el liso y llano desinterés de algún miembro por destacar sus representantes, en tiempo y forma, ante los órganos supuestos originariamente y aquellos creados después.

No se tardó en percatarse que, frente a la realidad jurídica que obliga a conformar los actos comunitarios por medio de la voluntad positiva consensuada y a las experiencias acumuladas, especialmente durante los dos primeros años de vida del Bloque, existían algunos desfases procedimentales y de cumplimiento, especialmente en los órganos técnicos subordinados, cuya “lentitud” conspiraba con los plazos y objetivos temporales tenido en consideración por el TA. Razón por la cual, por medio de la Decisión N° 4/93 se establecieron líneas marcatorias de conducta administrativa. Así, en primer lugar, es deber de los Estado miembros asegurar la presencia de los representantes nacionales antes los diversos órganos técnicos del Bloque. No obstante ello, ante la ausencia de alguna delegación o de una cantidad importante de sus miembros que desnaturalizara la capacidad decisoria grupal de la SN pertinente, los actos asumidos se considerarán aprobados si dentro de los 30 días posteriores a la reunión aprobatoria, la delegación ausente no formulara, total o parcialmente, objeciones formales. Siempre con el ánimo y la voluntad por no dilatar u obstaculizar innecesariamente el trabajo administrativo, otra norma, la Resolución N° 25/93, paralela a la que estamos estudiando, establece que las consultas, comunicaciones, aclaraciones e intervenciones, voluntarias o solicitadas, inter órganos, se realicen directamente a través de las Secciones Nacionales respectivas y sólo se apelará a la forma jurídico-administrativa de Recomendaciones cuando el tema requiera la intervención necesaria del GMC.

2) Las modificaciones introducidas por el POP y la Resolución N° 20/95

15 Vrg. el Grupo Ad hoc creado por Resolución N° 154/96, bajo la supervisión y competencia del SGT N° 7 “Industria”, que habría de atender los temas relacionados con las manufacturas del cuero para los calzados. También debemos recordar, por caso, la Resolución n° 25/92 que crea la Comisión de Propiedad Intelectual en el ámbito del SGT n° 7.

2.1) Las Reuniones Cumbres del año 1994.

El año de 1994 marca un punto de inflexión en la marcha del Bloque. Por un lado es el año límite fijado por el TA para tener por concluidas las baterías de medidas técnicas que posibilitarían iniciar el año 1995 dentro de un esquema comercial y político de Mercado Común. Por el otro, el convencimiento práctico que la evaluación de lo logrado en el Cronograma de Las Leñas no era suficiente. Más aún, era incompleto e iniciar un proceso tan complejo dentro del espacio ampliado con la pretendida vigencia de las “cuatro libertades”, no solo era dificultoso, sino que constituía una irresponsabilidad política que podía poner en peligro la continuidad del proceso.

Razón por la cual se organizaron tres Cumbres que prepararon el camino y las modalidades instrumentales para encarrilar la integración dentro de carriles lógicos y posibles. Colonia, Buenos Aires y Ouro Preto, sirvieron de marco para materializar éstas iniciativas. Por otra parte, estando vigente el TA, había que dar cumplimiento a la manda ordenada en el artículo 18 respecto a la “estructura administrativa definitiva” que habría de adoptar el Bloque, solo que no apuntado al objetivo final del Mercado Común, sino a la escala inmediata inferior, pero ésta vez “convergiendo” hacia la Unión Aduanera, sin desmerecer ni desnaturalizar el objetivo original. Ello se vio muy claramente en Colonia cuando el CMC reconoce, a través del documento “Consolidación de la Unión Aduanera en tránsito hacia el Mercado Común” (Decisión N° 13/93), que si bien, en general, se ha alcanzado resultados exitosos en el logro de los objetivos buscados a partir de 1991, ciertos factores coyunturales precisan de una redefinición en la secuencia de proceso de integración y un perfeccionamiento de los instrumentos requeridos.

Administrativamente hablando, la etapa de transición había agotado sus estructuras posibles y los órganos resultaban “obsoletos” para encarar la nueva etapa. El Cronograma de Las Leñas había dado todo lo máximo que se podía esperar de ello. Y había sido relativamente exitoso. Por el resultado de sus productos, dado el exiguo tiempo disponible. Entonces se imponían nuevas estructuras, nuevos órganos, nuevos instrumentos para la atención de las nuevas modalidades. Solo que el proceso fue complejo y distribuido a lo largo de todo el año de 1994, sin embargo las urgencias de implementación eran inmediatas. Tanto es así que por Resolución N° 5/94 del mes de mayo de 1994, antes de la Cumbre de Buenos Aires del 4 y 5 de agosto y de la de Ouro Preto de diciembre del mismo año, se encargaban tareas puntuales en los siguientes items:

- Se urgía un “cronograma” de actualización y pronta resolución de las mandas de Las Leñas en lo tocante a los SGT N° 1 “Asuntos Comerciales”, SGT N° 2 “Asuntos aduaneros” y ST N° 10 “Coordinación macroeconómica”, especialmente en lo tocante a la definición del AEC (coordinación y armonización aduanera para la implementación y aplicación del AEC, normas armonizadas sobre Defensa del Consumidor, Defensa de la de la Competencia, coordinación sobre políticas cambiarias, trato nacional para la radicación de las empresas de los países miembros.
- Se creaba un Grupo Ad hoc que estaría encargado de analizar y definir los contenidos y pautas de los nuevos instrumentos para la puesta en marcha de la

Unión Aduanera. Dicho Grupo reportaba directamente al GMC, el que debía elevar sus conclusiones entre los meses de agosto y septiembre del año 1994.

Pero aún antes que se concretizaran esas conclusiones solicitadas orgánica y sistemáticamente, se marcaron las pautas definitivas para la convergencia integral de las distintas alícuotas que conformarían los diferentes sectores involucrados en el AEC y en mérito a ello por Decisión N° 7/94 fueron creados Grupos Ad hoc para la atención de varios temas puntuales:

- Los bienes de capital que debían converger en forma lineal y automática hacia un arancel común del 14 % hacia enero de 2001. Las cuestiones excepcionales, coyunturales o la situación relativa del Uruguay y del Paraguay sería encargada al análisis y estudio de un Grupo específico.
- Los bienes de informática y telecomunicaciones convergerán hacia la misma fecha y con el mismo guarismo. Sin embargo otro Grupo específico atenderá situaciones puntuales y considerará alícuotas inferiores o superiores a la consignada.
- Los específicos y críticos sectores automotriz y azucarero serán atendidos por Grupos de estudio, análisis y propuestas específicas que tendrían como misión adecuar dichos sectores al régimen general de convergencia hacia la Unión Aduanera. Los trabajos de dichos Grupos derivaron en la transformación en sendos CT, con mayor incidencia y mejores competencias, como veremos mas adelante.

Las mandas encargadas al Grupo de Instrumentación Administrativa resultaron coherentes con la nueva estructura orgánica aprobada por el POP y receptada, en lo funcional y ejecutivo, en la Resolución N° 20/95, pero, nuevamente, antes de encarar el trabajo reformador integral, como camino previo, se encararon varias reformas puntuales preparatorias. Sucedió que al momento de conclusionar, a principios de 1994, que el buscado Mercado Común para principios de 1995 no se lograría, ya vimos que se provocaron tres reuniones fundamentales en las cuales se definieron las tácticas a seguir, juntamente con los mecanismos más idóneos para lograrlas. Colonia, Buenos Aires y Ouro Preto marcaron un hito reformador y a su vez esperanzador de que la filosofía integracionista estaba viva en el ideario de los miembros comunitarios.

2.2.) La creación de la CCM

Una de esas tácticas fue perfilar un organismo relativamente autónomo respecto del Grupo, que estuviera abocado exclusivamente a las cuestiones comerciales juntamente con sus incidentes puntuales. Surgió la CCM con encomiendas ajustada a medidas programadas y diseñadas para una eficiente implementación sin que ello ocasionara un recargo

innecesario de tareas dentro del Grupo, de por sí sobrepasado y superado de trabajo desde su creación.

Hasta que la CCM se dio su propio reglamento y creó las estructuras orgánicas para el funcionamiento interno, especialmente después que el POP le diera el espaldarazo jurídico a su existencia, tanto el Consejo como el Grupo le fueron aconsejando temas y encomiendas que hubieron de ser referenciadas en estructuras burocráticas acordes.

Así sucedió con la necesidad de contar con sub organismos que se encargaran de las políticas públicas que distorsionan la competitividad (Decisión N° 20/94), otro para la defensa de la competencia juntamente con los instrumentos jurídicos tuitivos que se requerirían (Decisión N° 21/94), la aprobación de una base de AEC para que a CCM pudiera cumplir con el objetivo de velar y aplicar los instrumentos de política comercial común (Decisión N° 22/94), un régimen de origen como reaseguro de la completitud y lealtad del sistema de excepciones y liberalidades dentro del espacio comercial común (Decisión 23/94), un régimen de adecuación de ciertos sectores hacia la configuración final de la Unión Aduanera a los efectos de evitar distorsiones innecesarias (Decisiones N° 24/94 y N° 29/94), un código aduanero común y clasificación tarifaria de mercaderías (Decisiones N° 25/94 y N° 26/94). Todo ello unido a la necesidad de contar con instrumentos para resguardar al Bloque y a sus miembros contra la deslealtad en el comercio extrazona y demás medidas antidumping (Resoluciones N° 108/94, N° 123/94, N° 124/94, N° 125/94 y N° 129/949), los reaseguros para defender al consumidor (Resolución N° 126/94) y un régimen de importación de bienes usados (Resolución N° 109/94), condicionaron y provocaron que por Directiva N° 2/95 fueran creados los distintos Comités Técnicos que se encargarían de materializar esas encomiendas dentro de la competencia general de la CCM.

En efecto, con todas esta batería de mandas, que configuraban un bastante complejo abanico de trabajo posible, la CCM organizó varias estructuras dependientes, nominándolas como Comités Técnicos y numerándolos correlativamente, a saber:

- Un Comité Técnico que atendería los aranceles, las nomenclaturas y la clasificación de mercaderías.
- Un Comité Técnico encargado de los asuntos aduaneros, cuya estructura interna fuera aprobada por Directiva N° 2/95, con varios subcomités (controles y operativos de fronteras, legislación aduanera, informática aduanera y valoración, prevención y lucha contra ilícitos aduaneros, procedimientos aduaneros)
- Un Comité Técnico que se encargaría de las norma y disciplinas comerciales. Por Directiva N° 8/95 fue creado el Sub Comité Técnico de Estadística de Comercio Exterior.
- Sobre los términos contenidos en la Decisión N° 15/96, que suponía un Grupo Ad hoc específico de apoyo y asesoramiento para acelerar los resultados encargados a un CT que debía dar cumplimiento de la Decisión N° 20/94 mediante la cual se avocaría al estudio, identificación, formulación de estrategias, correctivos, etc. de políticas públicas que distorsionan la competitividad.
- Está previsto el que se debe encargarse de dar cumplimiento a la Decisión N° 21/94, es decir atender la armonización y compatibilización de los distintos regímenes

nacionales sobre defensa de la competencia, como asimismo elaborar un estatuto común sobre el tema.

- Las prácticas desleales y las salvaguardias serán atendidas por un CT específico de acuerdo a las mandas contenidas en las Resoluciones N° 108/94 y N° 129/94 y concordantes. Ya tuvimos oportunidad de ver, al momento de estudiar el régimen de salvaguardias y los resguardos para las prácticas desleales en el comercio, el tratamiento duplicado que el Bloque aplicó según se tratara de cuestiones provenientes de la intrazona, de aquellas con origen en la extrazona. El Comité N° 6 denominado Prácticas desleales y salvaguardias, con la misión de aplicar fundamentalmente los términos contenidos en la Decisión N° 18/96, comparte funciones con otros creado por Decisión N° 17/96 con las misiones y funciones que les otorgan varias normas puntuales entre ellas, el Anexo de la propia Decisión N° 17/96 y la Decisión N° 11/97, entre otras. El Comité “paralelo” al designado con el N° 6, se organiza de acuerdo a las funciones y competencias contenidas en la Directiva N° 9/97. La Directiva N° 13/98 aprobó el RI de éste Comité adicional.
- Las normas y mecanismos ordenados en la Resolución N° 126/94 apuntan a la obtención de un Reglamento Común para la defensa del consumidor mercosureño.
- La Decisión N° 3/94 y la Resolución N° 123/94 condicionaron la creación del CT encargado de actualizar la lista de medidas restrictivas no arancelarias a ser eliminadas y aquellas que necesitan ser mantenidas con el debido control y armonización.
- Finalmente dos sectores críticos y muy sensibles, especialmente para Brasil y Argentina, merecen la atención de sendos CT: uno es el automotriz, de acuerdo a los términos de la Decisión N° 29/94, el otro,
- El CT encargado de las medidas y asuntos relativos a la industria textil, en cumplimiento de lo ordenado en la Resolución N° 124/94.
- Un Comité azucarero específico ya creado y renovado sus competencias por medio de la Decisión N° 19/94.

Cuando la CCM se organizó burocráticamente y contó con su RI, produjo una serie de novedades administrativas por medio de las cuales resultaron conformada su estructura funcional actual.

2.3) Otras nuevas estructuras

Tal como sucedió con la necesidad de reorganizar y acomodar el trabajo casi desbordado del GMC y encargar la ejecución de las mandas económico-comerciales a un órgano específico: la CCM, los nuevos objetivos, la convergencia hacia la Unión Aduanera, implicaban una aceleración del trabajo propuesto y la creación de estructuras subordinadas acordes. La contundencia y seriedad que los nuevos objetivos requerían para el logro del éxito esperado, exigían una visualización seria, profunda y certera de los continentes burocráticos dentro de los cuales habrían de elaborarse los temas necesarios.

Tres de ellos resultaron de urgente implementación. El primero fue cubrir las necesidades de expresión de los distintos sectores económicos y sociales convocados al esfuerzo integrativo, canalizando sus inquietudes y habilitando un ámbito de recepción y discusión de iniciativas, inquietudes y necesidades. El otro, resultó tocante a un tema ausente de las previsiones existentes: el ámbito y el lugar en donde habrían de canalizarse las propuestas, discusiones e implementación de estrategias políticas comunes de los EP. Finalmente, habría de darse respuesta administrativa a la necesidad de conformar y organizar, mas seriamente, el tema de los relacionamientos externos del Bloque.

2.3.1) Foros Especializados

Un foro es una reunión ampliamente participativa, con modalidades de actuación democráticas, generalmente deliberativa y con la mayor cantidad de representantes del sector o de los sectores que convoca. Los temas son genéricos y programáticos, básicamente elabora directrices de política y de estrategia decisional, encargándosele la ejecución de las mismas a otro órgano, con competencias tasadas, mejor adaptado administrativamente hablando y más aptamente conformado para ello.

El primer foro mercosuriano fue concebido como órgano principal en la estructura organizacional máxima del Bloque y respondió a la necesidad por convocar y hacer participar a todas las partes, especialmente de los sectores privados, en el esfuerzo de la integración que se venía gestando desde 1991.

En efecto, el POP supuso un Foro Consultivo Económico y Social con amplia participación societaria y la experiencia lograda resultó positiva habida cuenta que dicho organismo fue y es caja de resonancia, en la práctica ejerce derecho de iniciativa, de varias normas concretadas y hasta algunas de ellas con alto valor político y programático-estratégico como resultaron las consideraciones vertidas en la Recomendación FCES N° 3/99 sobre la “Situación actual y futura del MERCOSUR” y que sirviera de base para la sanción de toda la batería normativa que constituyó el Programa del Relanzamiento del año 2000 y que, aún en su incumplimiento por impacto de las crisis advenientes en alguno de sus miembros, los diagnósticos elaborados por el FECS sobre las causas del “inmovilismo” comunitario y las posibles soluciones a implementar, justificaron la toma de conciencia política, hacia el 2003, que permitieron avizorar un Bloque más activo, moderno y ajustado a las circunstancias.

Siguiendo con esa misma filosofía de actuación y conformación, fue concebido otro foro, solo que en ésta oportunidad la razón de su existencia era esencialmente política, es decir orientado en la búsqueda de espacios útiles para el ejercicio del poder decisional. El ámbito en donde se presentarían, analizarían y discutirían los proyectos se suponía sería una reunión bajo la forma material de un Foro.

Ya tuvimos oportunidad de destacar que durante la realización de la X° Reunión del CMC realizada en San Luis en junio de 1996 se emitió la Declaración Presidencial sobre Diálogo Político, reconociendo que el proceso de integración en curso tiene una dimensión política

creciente, requiriendo acciones coordinadas y sistematizadas de todos los actores involucrados en esas acciones. Posteriormente y con motivo de la XII° Reunión del CMC realizada en Asunción en junio de 1997, se concretiza en una norma formal, la decisión asumida en aquél momento sobre Diálogo y Concertación política como metodología idónea para asumir decisiones conjuntas y concretarlas útilmente. Dicha norma está resumida, básicamente, en la Declaración Conjunta sobre Consulta y Concertación Política de 1997.

Sin embargo, se necesitaba algo más que dos enfáticas declaraciones, aún que provinieran de los máximos referentes políticos de los Estados partes. Se necesitaba un ámbito burocrático-administrativo de consulta y coordinación para gestionar la consolidación y expansión de la creciente dimensión política del MERCOSUR, propender a los diálogos políticos constructivos entre los miembros plenos y entre éstos y los Asociados. Y ese ámbito fue un Foro. Un Foro que la Decisión N° 18/98 lo denominó “Foro de Consulta y Concertación Política”, que estaría ubicado como órgano auxiliar del CMC y que encontrara justificación jurídica en los términos del párrafo único del artículo 1° del POP, en la tesitura que el órgano máximo del Bloque podía crear todos los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

El Foro está integrado por Altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados parte y Asociados y tendrá como objetivo ampliar, sistematizar, examinar y coordinar la agenda política de los EP y los Asociados, propendiendo a la cooperación política entre ellos, inclusive en lo atinente a las cuestiones internacionales de naturaleza política y de interés político común relacionados con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.

Podrán actuar en todas las reuniones del GMC para coordinar posiciones y elegir el mejor y más conveniente curso de acción político para acompañar a alguna medida o proyecto técnico crítico. Para ello elevará sus recomendaciones, que adoptará por consenso, directamente al CMC quién decidirá en definitiva.

El mecanismo de Consulta y Concertación Política reconoce dos Grupos de Trabajo. Uno sobre Asuntos Jurídicos y el otro puntualmente técnico y temporal como resultó ser el que atendió la Problemática Informática en el año 2000.

La creciente dimensión política que está adquiriendo el Bloque obligan a justificar las encomiendas específicas oportunamente asignadas y en lo tocante no solo a la canalización de las iniciativas generadas por parte de los EP, sino la coordinación de la “agenda política” de los órganos internos que traten temas cuya naturaleza desborde lo estrictamente económico y comercial. Razón por la cual, la Decisión N° 2/02 pondera como necesaria la coordinación que debe existir entre el GMC y el FCCP para dichos temas y organiza reuniones periódicas a través de contactos directos con representantes de las respectivas Secciones Nacionales, aunque encarga en forma directa al FCCP que asuma, por delegación, las competencias que le corresponde al GMC en la coordinación de los trabajos de las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior y Desarrollo Social. Se le encarga, también, un seguimiento puntual de la Reunión Especializada de la Mujer, de

la de Autoridades de aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y rehabilitación de drogadependientes y de la de Municipios e Intendencias.

Para organizar la viabilización de tales objetivos, la ejecución de tales mandas la canaliza el EP que esté ejerciendo la Presidencia “pro t mpore” y el FCCP elevará al GMC, a través de ella, los acuerdos y normas emanados de los órganos mencionados y que necesitan aprobación.

2.3.2) Los relacionamientos externos

Casi resulta una verdad de Perogrullo manifestar que un proceso de Integración se realiza, primera y fundamentalmente, con una eficaz y certera batería de instrumentos que disciplinen y armonicen el mercado ampliado, pero, también, se requiere un aceitado bagaje de mecanismos instrumentales que hagan posible las relaciones del Bloque con terceros Estados y de sus EP con ellos y, aún, entre sí, si lo que se propuso ese proyecto de integración es superar el estadio de la simple Zona de Libre Comercio y aspira a conformar un sitio con situaciones consolidadas que reconozcan y vigencien las cuatro libertades de la Integración.

Vimos que el Bloque desde sus mas tempranas medidas se ocupó, un tanto inorgánicamente, del tema mas con orientaciones declarativas que con programas concretos. Recién en el año 1993 con la creación, primero, de los mecanismos útiles para la cooperación MERCOSUR-CE y MERCOSUR-BID, mediante la Resolución N  9/93 y, segundo, con la creación de la Comisión MERCOSUR-ALADI, dependiente del SGT N  1, mediante la Resolución N  22/93, se perfila un cierto rigor administrativo que va a continuar con la Resolución N  20/95 y que, en vista de las nuevas encomiendas atribuidas a la CCM y dentro de ella los propios de los asuntos comerciales y aduaneros distribuidos entre varios CT, es que la citada Comisión MERCOSUR-ALADI se convierte en un Grupo Ad hoc independiente juntamente con otro creado paralelamente, denominado Grupo MERCOSUR-OMC. No sucedió lo mismo con los grupos de cooperación MERCOSUR-BID y CE habida cuenta que por las propias funciones implicadas y de acuerdo a las recomendaciones entregadas por el Comité de Cooperación Técnica que elevó al GMC un Informe al respecto, se trataba de organizar los mecanismos más aptos para organizar los Fondos Especiales, los Seminarios y las áreas prioritarias de acuerdo al Tratado Marco de Cooperación Interinstitucional firmado en Santiago de Chile entre el MERCOSUR y la CE en 1992 y el oportunamente concertado con el organismo financiero internacional.

Todo ello sucedió, primero, durante la IX  Reunión del GMC realizada en Asunción en abril de 1993 y, posteriormente, durante la XVIII  Reunión del GMC realizada, también, en Asunción pero durante los días 2 y 3 de agosto de 1995. Sin embargo, en la siguiente Reunión, celebrada en Montevideo en noviembre del mismo año, fue aprobada la Resolución N  34/95 por medio de la cual resulta creado el Grupo Ad hoc “Relacionamiento Externo” de mayor y mejor factura y contenido que las estructuras existente atinentes al tema.

En efecto, la Unión Aduanera a conformarse no podía abstraerse del tema de los relacionamientos externos como un actividad propia, necesaria e insustituible. Para ello debió de llegar a la conclusión, por otro lado evidente, que las actuales estructuras disponible a sus efectos, no solo eran escasas sino que no cumplían, ni por asomo, con las necesidades de relacionamiento mínimas. Razón por la cual con el fin de profundizar y sistematizar orgánicamente los trabajos y actividades específicas, se crea un Grupo Ad hoc, con el mandato de presentar, actualizar, comprender, proponer y concretizar los temas relativos a las relaciones entre el Bloque y terceros países, grupos de países y organismos internacionales y como ello era obvio, quedan disueltos los Grupos MERCOSUR- ALADI y MERCOSUR-OMC que quedaron comprendidos dentro del Grupo que se crea.

Dentro de la nueva estructura burocrática se reconocen los distintos orígenes administrativos y las diferencias de tratamiento funcional de los temas implicados. En efecto, en el caso del tratamiento puntual de las relaciones con la CE primero y la UE después y del caso con los relacionamientos con las organizaciones financieras internacionales, el Grupo de “relacionamientos externos” (después se llamaría de relaciones exteriores) le dio ubicaciones puramente internas (intra) y otras exteriores con participación de todas las partes implicadas, cuando no, supuso ambas formas administrativas, coexistiendo orgánicamente dentro del Grupo mayor. El caso de la UE es definitorio: existe un Grupo Ad hoc MERCOSUR-UE (intra), un Consejo de Cooperación MERCOSUR-UE y Comisiones Mixtas de Cooperación UE-MERCOSUR para cuestiones comerciales, con distintas subcomisiones específicas (bienes, servicios, normas y disciplinas comerciales, etc.). Otro caso similar ocurre con la Comunidad Andina, con Chile, con Bolivia.¹⁶

2.4) Las formas administrativas acompañadas con la normativa del POP.

¹⁶ El Grupo de relacionamiento externo está conformado por Grupos Ad hoc designados como grupos de trabajo interno (intra) y que son aquellos que relacionan al MERCOSUR con la UE, la OMC, el ALCA, la CAN, Chile, Bolivia y el Grupo Cairns. También están las Comisiones Administradoras del ACE 35 (Chile) y del ACE 36 (Bolivia), la Comisión Negociadora CAN, México y Perú, las Reuniones MERCOSUR con el CER, CEI, SADC, ASEAN, CAN, Sudáfrica, México, Venezuela, Japón, China, Suiza, Canadá, India, Corea, Panamá. Debemos mencionar el Grupo de Comercio e Inversión con Canadá, con el MCCA y con los EE.UU. El Plan de Acción y Cooperación en materia de comercio e inversiones entre el MERCOSUR y los Estados de la AELC es aprobado por Decisión N° 63/00.

En el caso de la CAN, por Resolución N° 71/96 se autorizó al Grupo externo a iniciar, negociar y conducir un Acuerdo de Libre Comercio con los países integrantes, excepto Bolivia, encomienda que fuera reafirmada por Decisión N° 31/02. Las tratativas con Perú y Venezuela tomaron un giro diferenciado y por ello están una etapa de concreción avanzada.

Los resultados de los acuerdos logrados o encaminados a concertar zonas más proclives, ventajosas e incidentes para los intercambios económicos, dependen de varios factores, donde los políticos cobran una importancia fundamental. Caso de los logrados con México, la CAN, Sudáfrica, India, etc. como así también las pausas que presentan las tratativas con el ASEAN, China, Corea o la CEI. Debemos tener presente que una importante Decisión del CMC, la N° 32/00, fijó los límites y las posibilidades del relacionamiento externo del los EP y del Bloque en su conjunto, por caso habilitó la reiniciación de las negociaciones con México y la CAN (artículo 4). La Decisión N° 62/00 aprobó el Acuerdo Marco para la creación de un Área de Libre Comercio con Sudáfrica.

Llegamos así, al tiempo de tener por configurada una nueva estructura orgánico-funcional del Bloque a través del POP, razón por la cual se imponía una reglamentación consecuente para acomodar los nuevos órganos dentro de los esquemas burocráticos que habrían de posibilitar las mandas ejecutivas. La Resoluciones N° 20/95 y la N° 38/95 fueron las encargadas de materializar las iniciativas. La primera organizando y sistematizando los órganos, la segunda programando sus actividades.

En primer lugar, los que sufren importantes modificaciones son los SGT existentes en cuanto a sus competencias y denominaciones. Sucedió, básicamente, que con la creación de la CCM y las competencias asignadas, las primitivas encomiendas encargadas a los SGT, Grupos Ad Hoc y Comisiones varias, se vieron desbordadas, como se vio desbordado el GMC por acumulación de tareas ejecutivas, y se necesitaba una reestructuración y una reformulación competencial organizativa y sistemática a la luz del POP.

Los SGT volvieron a ser diez, quedó suprimido en de coordinación macroeconómica habida cuenta que las encomiendas encargadas y ejecutadas por la CCM, por un lado, y la distribución temática en los distintos grupos de trabajo, en lo pertinente, unido a una centralización coordinadora en cabeza del GMC, por el otro, justificaron esa reorganización burocrática. También contribuyó, en el futuro, la creación de estructuras específicas de estudio, coordinación y seguimiento de temas macroeconómicos puntuales.

- El SGT N° 1 ahora se denomina y atiende temas sobre “Comunicaciones”.
- El SGT N° 2 es “Minería”
- El SGT N° 3 se denomina “Reglamentos técnicos”
- El SGT N° 4 atiende los “Asuntos financieros”
- El SGT N° 5 se encarga de los “Transportes y la infraestructura”
- El SGT N° 6 estudia el “Medio ambiente”
- El SGT N° 7 es “Industria”
- El SGT N° 8 es “Agricultura”.
- El SGT N° 9 es “Energía”
- El SGT N° 10 son “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.

La Resolución N° 20/95 organiza la estructura paralela a los SGT y menciona a algunas Reuniones Especializadas, Grupos Ad hoc y el Comité de Cooperación Técnica, que los tiempos y la incorporación de nuevos órganos le han hecho perder actualidad.

Para completar la organización, por Resolución N° 38/95 se fijaron las pautas negociadoras para los SGT, las RE y Grupos Ad hoc, con indicación de las tareas prioritarias, los plazos de ejecución y los medios instrumentales para su realización. Virtualmente estas encomiendas constituyen el Cronograma de Actividades en reemplazo, mejor dicho, en continuación y profundización del Cronograma de Las Leñas, que cumplió y justificó una

etapa fenecida. Posteriormente varias Resoluciones incorporaron nuevas pautas y modificaron o actualizaron otras.¹⁷

Mas adelante veremos que en plena etapa del relanzamiento, la estructura orgánico-funcional del Bloque sufrió, nuevamente, cambios en las denominaciones, contenidos y cantidad de órganos burocráticos.

2.5) Estructuras adicionales.

Veremos, al estudiar el MERCOSUR como proyecto socio-laboral, que al momento de aprobarse la Declaración Socio-laboral del MERCOSUR se produce un giro copernicano en materia de consideración social de los temas pendientes y ausentes del interés de la Comunidad. Para fomentar, acompañar y estimular, cuando no exigir a los EP, la aplicación de los términos contenidos en dicha Declaración, se crea una Comisión que actúa como órgano tripartito auxiliar del GMC, denominada Comisión Socio-laboral del MERCOSUR. Para su estudio pormenorizado y analítico de sus mecanismos y competencias nos remitimos al lugar arriba indicado.

Varios Grupos Ad hoc son creados en ésta etapa de desarrollo de la Comunidad, por caso, sobre Incorporación Normativa MERCOSUR, el relativo a la SAM, el Especializado sobre la Mujer, los Aspectos Institucionales o el Comercio Electrónico. Nosotros al momento de analizar la etapa del relanzamiento, vamos a ver como han mudado los criterios y las formas de darle tratamiento administrativo, algunas veces incorporándolos a otros grupos ya formados, otras jerarquizando las encomiendas y creando verdaderas estructuras independientes.

Sin embargo, otros temas requieren un estudio pormenorizado por la gran importancia y incidencia que ostenta y que hasta roza factores no solo coyunturales sino macroeconómicos, de lealtad y competencia comercial y financiera. Nos referimos a las Compras Gubernamentales. La propia especificidad y complejidad de las cuestiones implicadas, aconsejan la creación de un órgano especial con ubicación preponderante en el esquema institucional, que evalúe racional, jurídica, sistemática y correctamente un régimen integral, común o armonizado, de inserción comercial y financiera comunitaria. Un tratamiento incorrecto o no circunstanciado puede poner en peligro las metas sobre control inflacionario, gastos público y hasta pautas probables y queridas de contención del déficit fiscal de los EP y ni que hablar de su consideración intra mercosuriana. Razón por la cual la Resolución N° 79/97 crea un Grupo que se denominaría “Compras Gubernamentales” y que se encargaría de elaborar un régimen de comprar gubernamentales de bienes y servicios en el MERCOSUR, que incluya disposiciones respecto a cobertura, trato nacional, disciplinas y procedimientos que hacen a la transparencia en las negociaciones y otros aspectos institucionales conexos. Los lineamientos y directrices elaborados por dicho Grupo fueron aprobados, oportunamente,

¹⁷ Como son los casos de los términos contenidos en las Resoluciones N° 15/96; N° 20/96; N° 150/96; N° 152/96; N° 153/96; N° 57/97.

por medio de la resolución N° 34/98, la cual le impuso mandas adicionales y complementarias, las que fueron encuadradas, en cuanto a la continuación de la competencia orgánico-funcional, por medio de la Resolución N° 81/99.

Con el fin de optimizar los resultados del trabajo de coordinación de factores macroeconómicos con incidencia directa en las cuestiones propias de la coyuntura económica y comercial de los EP y su incidencia en el espacio ampliado, la Decisión N° 7/99 crea el Grupo Ad hoc “Acompañamiento de la Coyuntura Económica y Comercial”.

De ésta época datan la creación de Grupos de Trabajo para encomiendas muy puntuales y específicas, como es el caso del Grupo “Fuerza de Tareas” para la represión del lavado de dinero en el MERCOSUR, creado por Resolución N° 82/99 o los casos del Grupo de Trabajo sobre Circulación Vial de Transporte no comercial, Decisión N° 33/00 y el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos, Decisión N° 34/00.

3) Las reformas del Relanzamiento del año 2000.

El órgano consultivo del Bloque produjo un documento de estudio y propuestas que impactó grandemente en las consideraciones de los estrategas y ejecutores del programa de integración. El FCES consideró la situación por la que pasa la salud del Bloque y los términos más idóneos para encarar una inyección de vitalidad. Se supusieron varias medidas, entre las cuales estuvieron presentes las que implicaban una amplia reforma administrativa.

Muchas formas fueron mantenidas, otras mudaron de lugar y funcionalidad, otras fueron especialmente creadas y lisamente algunas fueron suprimidas. Pero lo más importante fue que este movimiento significó un análisis interno circunstanciado necesario y una voluntad enderezada a mantener el esquema integrativo pese a los avatares políticos, sociales y económicos por los que atravesaban los EP. Y esto es toda una novedad en la política sudamericana y una pauta de dirección futura: no se abandona el proyecto por la cantidad de fracasos e incumplimientos, sino que se lo pondera como útil y perfectible y se lo pretende “aggiornar” para obtener un producto integral, más y mejor adaptado a los cambios contemporáneos.

3.1) Reformas y afirmaciones conceptuales.

Quizá nosotros debamos remarcar lo que venimos diciendo a través de todo nuestro trabajo respecto a los puntos básicos dentro de los cuales debe ordenarse todo proceso integrativo.

3.1.1) A medida que se van cumpliendo etapas y se van superando estadíos nacionales hacia la integración, deben ir afirmándose conceptos liminares. Uno de ellos es el cumplimiento

de las normas emanadas por los órganos habilitados para ello. Si no se cumple, o se cumple a medias, el proceso termina desnaturalizándose y muriendo en el campo de las buenas intenciones. Las normas como metodología idónea para el control social propuesto, deben tener un “efecto útil” y al realizarse un “recurso al contexto” normativo no deben existir lagunas ni de interpretación, ni de cumplimiento, ni de aplicación. Y eso en tanto y en cuanto estén vigentes. Para ello todos los asociados a ese proyecto deben compartir el mismo esquema respecto a la completitud jurídica del sistema comunitario y los sistemas nacionales deben estar en correspondencia con esos mecanismos a la hora de incorporar las normas a sus estructuras internas.

Ya hemos tenido oportunidad de estudiar esta limitación jurídica y conceptual que cala hondo en las estructuras constitucionales elegidas por cada uno de los EP y que su infirmitad (caso de una norma similar contenida en el artículo 75 inc 22 de la CN Argentina) constituiría un óptimo ideal, cosa que está lejos de ocurrir actualmente.

El Bloque supo y sabe de las reservas nacionales a la hora de interpretar la “norma internacional” enfrentada con la “norma nacional”, especialmente si esta última tiene rango constitucional. Sin embargo, el Bloque tiene necesidades y urgencias puntuales que lo obligan a arbitrar de los medios y mecanismos que le posibilite el logro de los tiempos oportunos para alcanzar los objetivos fijados en los Tratados fundacionales.

Las incorporación, vigencia y aplicación de las normas comunitaria resulta ser el “cuello de botella” del sistema mercosuriano. Mucho se ha logrado con medidas agilizadoras o “atajos” que de una forma u otra evitaron, sin violentar los sistemas constitucionales de cada EP, la rémora de la aprobación formal y explícita de las normas comunitarias para cada Estado nacional. Sin embargo, ello solo fue un paliativo. Existe numerosos instrumentos que requieren la aprobación formal y explícita y que al consistir en normas fundamentales para la viabilidad del proceso integrativo, su falta de aprobación oportuna genera dificultades, retrasos e incumplimientos.

En la etapa del “relanzamiento” como una forma de autocrítica operativa, el Bloque consideró que se debía actuar positivamente. La Decisión N° 23/00 fue la respuesta que se encontró para paliar éste problema. Nosotros ya hemos estudiado el tema al momento de enfocar la crisis regional de 1999 y el relanzamiento propuesto. Allí nos remitimos.

Sin embargo, las dilaciones y las “pausas nacionales” que corren a destiempo de las urgencias comunitarias, condicionaron la reafirmación de ese objetivo en una norma que pretende arbitrar los mecanismos y las modalidades administrativas para perfeccionar el sistema de incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los EP. Nos estamos refiriendo a la Decisión N° 20/02 que ya hemos estudiado y analizado al momento de tratar el tema de la condición jurídica de las normas comunitarias y la problemática de la incorporación nacional, lugar al que nos remitimos.

3.1.2) Otro concepto básico que debe ser afirmado es que una integración supone un espacio ampliado en donde funcionen todos los resortes propios que han posibilitado una armonización normativa y administrativa, una comunión de ideas y de mecanismos de prácticas comunes y concertados y un mercado considerado como una unidad en donde los

intercambios son solo los medios idóneos para la localización de productos dependiendo ellos en cantidad y en periodicidad de acuerdo a los gustos y necesidades del consumidor.

La “intrazona” debe funcionar como tal y no como una variante del mercadeo internacional, con las reglas y limitaciones propias del comercio tradicional entre Estados independiente, soberanos y autónomos. Hasta que el ideario integrativo se vaya afirmando, los EP que conforman una proyecto común pueden tender a comportarse como lo hacían tradicionalmente en un esquema de libre intercambio.

Muchas fueron las advertencias, las normas programáticas, las directrices, etc. que el Bloque fue sancionado para orientar la conducta de los EP, especialmente en su comportamiento mutuo en la intrazona. Pero fue la Decisión N° 22/00 la que fijó las pautas y las urgencias respecto del tema. La libre circulación, en general sin aditamento, es un elemento básico par conformar la Unión Aduanera, se desprende de los Considerandos de la norma citada. Razón por la cual los EP:

- No adoptarán, en lo sucesivo, ninguna medida restrictiva para el comercio recíproco.
- De tener medidas limitativas en vigencia de orden impositivo, financiero, fiscal, aduanero, administrativos o de otra naturaleza, el EP que las sufra podrá determinarlas en un listado identificatorio, para ser informado al GMC.
- El GMC fijará los cursos de acción que tiendan a eliminar las medidas restrictivas en el comercio intrazonal, informando al CMC sobre dichas acciones y el grado de cumplimiento de las mismas.

3.1.3) Casi como reverso de la libertad que debe existir en el comercio intrazona, está el relativo a las defensa que los EP deben arbitrar para prevenir acciones desleales y anticompetitivas.

En el comercio intrazona, ya lo vimos, no se concibe hablar de medidas antidumping y derechos compensatorios, sino de lealtad comercial y reglas de competencia. Por ellos la Decisión N° 28/00 habla de eliminar gradualmente las medidas antidumping y derechos compensatorios en la intrazona y propender a elaborar un reglamento común de Defensa de la Competencia con sus mecanismos de investigación bien disciplinados y las sanciones implicadas debidamente tasadas, todo ello pese a que la a propia norma se desdice en el artículo 1 y confunde las cosas, a punto tal que mixtura los términos atribuibles a la intrazona de aquellos propios de la extrazona.

Cosa que hace bien el artículo 3 cuando instruye al GMC para que elabore el Reglamento Común que discipline las medidas antidumping y los derechos compensatorios implicados para productos provenientes de países no miembros del MERCOSUR, en condiciones inequitativas y perjudiciales para las prácticas normales y comunes del comercio internacional. La Decisión N° 29/00 cumple con ese cometido.

3.1.4) Finalmente, un proceso de integración, no solo requiere un comportamiento, disciplinas y organización interna, requiere un comportamiento común externo, una disciplina de negociación común y conjunta. A ello apunta la Decisión N° 32/00 cuando prohíbe a los EP a firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales, que no hayan sido negociadas por el MERCOSUR.

3.2) Reformas de administración

Parece superfluo y hasta obvio recalcarlo que toda organización que se precie de tal y si quiere ver cumplidos los fines para la cual ha sido creada, debe contar con un mínimo de aquiescencia social y normativa. Los productos que se conciben para regularse administrativamente y aventar conflictos futuros, deben estar vigentes y al alcance de la mano de quienes los necesiten usar. Ello le permitirá funcionar eficientemente hacia “adentro”, óptima gestión endógena, y contar con los recursos y reaseguros necesarios para afrontar un frente común hacia “afuera”, eficiente gestión exógena.

Con la afirmación conceptual de estos básicos presupuestos y el encarecimiento de su cumplimiento, se puede avanzar trabajando niveles más puntuales de concreción, habida cuenta que sin aquellos en conjunción operativa, éstos últimos resultaría una paradoja de dispendio de esfuerzos por concretar, inútilmente, el logro de las especificidades conducentes y todo ello redundaría en detrimento de la credibilidad y desalienta a los espíritus mas comprometidos con el proyecto.

La Decisión N° 26/00 resultó clara en sus postulados y paradigmática en cuanto a la filosofía implícita que moviliza todo los factores de cuanto venimos analizando. Hay que estudiar el funcionamiento de todos los órganos administrativos y el cumplimiento de sus misiones y objetivos y repensar su arquitectura a la luz de las evaluaciones producidas, en caso de encontrar falencias, ausencias o sobre dimensionamientos insustanciales.

El Grupo Ad hoc encargado de tamañas encomiendas, llegó a la conclusión que resultaba conveniente encarar una revisión de toda la estructura administrativa y burocrática vigente, redefiniendo el número de los foros de trabajo, así como las modalidades de su funcionamiento con la identificación puntual de aspectos críticos formales y de procedimiento.

El resultado mereció la sanción de la Decisión N° 59/00 denominada “Reestructuración de los órganos dependientes del GMC y de la CCM”. Una importante novedad administrativa inaugura esta norma. Por primera vez se legaliza una práctica, una veces instrumentalizada con carácter preceptivo, otras surgiendo de la conveniencia, pero ésta vez, en forma general y obligatoria para todo el espectro administrativo.

- Todos los órganos dependiente del GMC y de la CCM deberán mantener, como mínimo, una reunión por semestre.
- Todos los órganos deben elaborar programas anuales de trabajo, debiéndose mantener coordinadas las etapas entre el GMC y la CCM en general con las Reuniones de Ministros en los temas competentes.
- El EP que inicie la Presidencia Pro t mpore y dentro de los próximos 20 días de ocurrido, hará circular una primera versión del calendario con las fechas previstas para ese semestre. Los  rganos subsidiarios deben arbitrar los medios para reunirse con antelación (no menos de 10 días) suficiente para permitir el análisis y aprobación de los temas por parte de los órganos decisorios de los cuales dependan, los que serán recibidos con un Resumen Ejecutivo del asunto que se trata y de las recomendaciones para su aprobación.
- A los efectos de optimizar el trabajo administrativo, separando lo puramente técnico de lo concretamente ejecutivo, se autoriza a que todos los órganos realicen sus actividades en dos etapas: una preparatoria, con la participación del sector privado si hubiere consenso para su convocatoria y otra decisoria, en la cual participaran exclusivamente los representantes gubernamentales.

La Decisión N  59/00 organiza la nueva estructura sobre la base de seis items.

El primero, se refiere a los SGT que agrupa en el orden de los catorce y renombra y refunde funcionalmente los existente y crea nuevos.

- El SGT N  1 se denomina “Comunicaciones”
- El SGT N  2 “Aspectos Institucionales”¹⁸
- El SGT N  3 “Reglamentos Técnicos y evaluación de la Conformidad”
- El SGT N  4 “Asuntos Financieros”
- El SGT N  5 “Transportes”
- El SGT N  6 “Medio Ambiente”
- El SGT N  7 “Industria”
- El SGT N  8 “Agricultura”
- El SGT N  9 “Energía y Minería”
- El SGT N  10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”
- El SGT N  11 “Salud”

18 Como encomienda permanente, la Decisión N  1/02 encarga al GMC, al través del SGT N  2 Aspectos Institucionales, para que presente propuestas de fortalecimiento institucional del Bloque, en donde se analicen la estructura, los cometidos, el funcionamiento, la relación e interacción de los órganos que integran la estructura institucional, la conformación de mecanismos para una asesoría técnica y el régimen de incorporación de la normativa comunitaria. Por medio de la Decisión N  30/02 se propone la transformación de la SAM en Secretaría Técnica y para tales fines por medio del artículo 4 se instruye al GMC, al través del SGT N  2, profundice los estudios correspondiente al proceso de transformación, teniendo en cuenta, entre otros, el principio general del equilibrio en la representación de la Secretaría y la racionalización del presupuesto de la SAM.

- El SGT N° 12 “Inversiones”
- El SGT N° 13 “Comercio Electrónico”
- El SGT N° 14 “Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial”.

En segundo lugar, como se verá no solo han aumentado la cantidad de los SGT sino la calidad y se ha profundizado el funcionamiento y la misiones asignadas. En efecto, el Grupo Ad Hoc “Aspectos institucionales” es ascendido a un nivel superior y convertido en SGT específico, manteniendo las anteriores atribuciones. El SGT N° 2, Minería, en la estructura aprobada por la Resolución N° 20/95, se refunde en el SGT N° 9 “Energía” y ahora se denomina: “Energía y Minería” y que por Decisión N° 60/00 resulta creada la reunión de Ministros del ramo. El Grupo Ad Hoc Comercio Electrónico, creado por Resolución N° 43/00, se convierte en el SGT N° 13, reconociéndose un camino progresivo en la evolución que sufrió el tema desde la ausencia de consideración en el Cronograma de Las Leñas hasta el reconocimiento gradual por imperio de las necesidades y las circunstancias. Lo mismo sucede con el Grupo Ad Hoc Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial, que se convierte en el SGT N° 14 y que por Decisión N° 61/00 resulta creada la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo del MERCOSUR. El Grupo Ad Hoc Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad es eliminado por economía procesal, habida cuenta de la duplicidad de funciones con el homónimo CT N° 4 de la CCM.

Los Grupos Ad Hoc mantenidos, es decir reafirmando la norma originaria que les da nacimiento¹⁹, en esta etapa de organización administrativa son cuatro. Posteriormente y por Resolución N° 14/02 fue creado el Grupo Ad hoc sobre “Comercio de Cigarrillo en el MERCOSUR”.²⁰

- Concesiones.
- Sector azucarero
- Compras Gubernamentales.
- Relacionamiento Externo.

La norma que estamos estudiando se encarga de aclarar una directriz de política organizacional presente y futura: en materia de Grupos Ad Hoc los mismos tendrán duración limitada al cumplimiento de las respectivas encomiendas. Lo que significa un monitoreo constante respecto del cumplimiento de las mandas encargadas y la prórroga del mandato, si las circunstancias así los aconsejan, pero lo más importante es la posibilidad, siempre presente de su modificación, anulación o transformación en la jerarquía orgánico-funcional del Bloque.

19 Ellas son las Resoluciones N° 44/00; N° 7/94 y N° 19/94; N° 79/97 y N° 34/98; N° 34/95.

20 Dicho Grupo tiene como finalidad analizar las condiciones relativas a la comercialización, importación, exportación, cuestiones tributarias y aspectos aduaneros relacionados con el comercio de cigarrillos en el espacio ampliado.

En tercer lugar, en cuanto a las RE se mantienen siete, más la de Cooperativas creada posteriormente por Resolución N° 35/01.

- Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y recuperación de drogadependientes.
- Mujer.
- Ciencia y Tecnología.
- Turismo.
- Promoción Comercial Conjunta.
- Municipios e Intendencias del MERCOSUR
- Infraestructura de la Integración.

Si se repasa las creadas y conformadas por anteriores normas estructurales, se podrá colegir, que algunas fueron convertidas en Reuniones ministeriales y otras en SGT específicos.

En cuarto lugar, se mantienen tres Comités autónomos y genéricos: el de Cooperación Técnica, el de Directores de Aduanas y el de Sanidad Animal y Vegetal. Con mas un Grupo especial: el de Servicios. En el caso de los Comités de Directores de Aduanas y de Sanidad Vegetal y Animal, ya tuvimos oportunidad de verlo, la Resolución N° 37/02 dio por finalizada sus funciones y asumidas sus atribuciones genéricas por parte del CT N° 2 “Asuntos Aduaneros” y del SGT N° 8 “Agricultura”, respectivamente, por haberse cumplido el mandato respecto de la identificación inmediata de los problemas específicos que obstaculizaban el libre acceso a los mercados ordenado por la Decisión N° 22/00, ya que, tanto el Comité de Sanidad Animal y Vegetal como el de Directores de Aduanas, subordinó el éxito de su misión a los acuerdos que se lograran entre los organismos sanitarios de los Estados Partes, en el primer caso, como en las reuniones bilaterales producidas en los foros técnicos específicos, en los casos aduaneros.

En quinto lugar, en lo atinente a la CCM, de la originaria estructura conformada por diez CT, entre los que se suprimen y los que son refundidos y absorbidos por las encomiendas atribuidas a otros órganos, solo quedan 6 (el CT N° 1 (Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías), el N° 2 (Asuntos Aduaneros), el N° 3 (Normas y Disciplinas Comerciales), el N° 4 (Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad), el N° 5 (Defensa de la Competencia), y el N° 7 Defensa del Consumidor) y un genérico, el Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias. La incorporación en otros SGT de los temas automotrices y textiles y la existencia del Comité de Defensa Comercial, que absorbe la temática de las prácticas desleales de comercio y las medidas y restricciones no arancelarias, tornan superflua y sobreabundante las estructuras existentes de los CT N° 6, 8, 9 y 10, que ahora se anulan.

En sexto lugar, queda abierta la posibilidad de que la estructura que se aprueba pueda ser modificada de acuerdo a las atribuciones previstas en el artículo 14 inciso V POP, dando un giro dinámico y continua a la posibilidad de revisión burocrática.

3.3) Reformas de orientación

Una novedad de política instrumental fue inaugurada con la Decisión N° 19/02. Ya tuvimos oportunidad de estudiar los niveles competenciales que fueron definidos en el TA y mejor y más determinados en el POP, respecto de las posibilidades de manifestación que tiene el CMC. Por supuesto que, paradójicas aparte, si bien constituye el órgano supremo por excelencia y el que fija las líneas de las más altas y generales direcciones posibles a orientar para efectivizar el proceso de Integración, resulta, en la práctica, el más acotado a la hora de proponer, generar y concretar iniciativas, especialmente aquellas no conectadas con una orden o una línea determinada de actuación, sino las que, todavía, campean en la zona de las posibilidades, las expectativas, las ilusiones o los deseos.

El CMC sintió la necesidad de contar con formas de pronunciamientos jurídicos-administrativos que no revistan el carácter obligatorio para los EP, es decir, aquellos que trascendiendo el ámbito de actuación directa de las instituciones mercosurianas, contribuyan, también y en forma efectiva, a la creación de las condiciones propicias para la consolidación del proceso de Integración.

Por ello, el CMC, cuando lo considere oportuno y pertinente, podrá formular a los distintos órganos del Bloque Recomendaciones con el objetivo de establecer orientaciones generales, planes de acción o iniciativas que contribuyan a la consolidación del proceso de Integración.²¹

Las características más salientes de las Recomendaciones del CMC son:

- Son tomadas por consenso y rubricadas por todos los EP.
- No constituyen la manifestación jurídica propia del CMC, razón por la cual no son obligatorias ni vinculantes para los EP,
- No es necesaria su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales.
- No obstante todo ello, sus formas materiales jurídico-administrativas se rigen por la normativa general contenida en la Resolución N° 26/01.

3.4) Las reformas en la estructura interna de la SAM

²¹ La primera Recomendación del CMC se realizó en diciembre de 2002 y versó sobre la conveniencia de tener en cuenta, al momento de aprobar y ejecutar proyectos en las áreas de fronteras de los EP, la relevancia de la preservación del patrimonio cultural y natural de la región.

En un primer momento, digamos organizacional o transitorio, la Secretaría Administrativa era precisamente eso, una SA, una simple oficina receptora, coordinadora y archivera de materiales y documentación que los demás órganos utilizaban como recurso de buena administración burocrática. Dichos órganos estaban resumido en dos principales, además de los diez SGT, e iban produciendo y necesitando los antecedentes para consolidar, continuar, organizar y sistematizar el trabajo posterior, el pendiente o el concluido, en una suerte de “memoria administrativa” eficaz y prontamente disponible. En ésta primera etapa, la labor era bastante “inorgánica”, “deslucida” y “desprolija”, como en todo los comienzos organizacionales. Se necesitaba sede física, recursos humanos y experiencia. Las distintas normas administrativas que se fueron conformando cumplieron, en parte, con éstos requerimientos. La normas originarias con que contó la Secretaría estaban contenidas en el artículo 15 del TA y en los artículos 32 y 33 de la Decisión N° 4/91 que constituye el RI del GMC. Como la sede montevideana estaba determinada en el Tratado fundacional, en el artículo 35 del RI se le encarga al gobierno uruguayo la instalación, organización, provisión de recurso humanos y materiales de dicha Secretaría, sin perjuicio de ello, cada Estado parte designaría, a su costa, un funcionario administrativo para el trabajo interno y un titular y un alterno que oficiarían de enlace entre los EP y los órganos comunitarios para todas las comunicaciones producidas, pero especialmente para imponerse de la agenda de las distintas reuniones del Bloque. Los funcionarios de enlace, para no encarecer el presupuesto destinado, serían designado del nivel funcional diplomático medio obtenido de las representaciones que cada EP mantenía en la sede montevideana de ALADI. Como era lógico suponer, estas previsiones no resistirían el paso del tiempo, ni siquiera mediano, razón por la cual están contenidas en el Capítulo de la norma reglamentaria destinado a las Disposiciones Transitorias.

Una de las primeras medidas administrativas “inorgánicas” se realizaron por intermedio de las Resoluciones N° 8/93 y N° 91/93 por medio de las cuales se le encargaba a la SA, que en cumplimiento del artículo 33 del RI del GMC, efectuara un relevamiento trimestral de la puesta en vigencia y aplicación de las normas comunitaria, con los requerimientos adicionales que deberían contener para su implementación e identificación nacional. Si bien es cierto que ya el Cronograma de Las Leñas se interesaba por los “aspectos institucionales” como temática a considerar ineludiblemente, éstos parecieron enfocarse mas en su perspectiva institucional, que en la puramente administrativa, por lo menos eso surgiría de la lectura de la Resolución N° 7/93, al momento de crear el Grupo ad hoc “Aspectos Institucionales”, para atender las encomiendas encargadas en el artículo 18 del TA. Si bien la lectura de dicho artículo no discrimina al respecto, la sanción de otras normas específicas habilitarían la tesis que tendría por configurada una diferencia en el tratamiento normativo de las cuestiones “institucionales”, por un lado, de las puramente “administrativas” por el otro. En efecto, los detallados programas contenidos en la Resolución N° 38/95 que puntualizan las labores de las estructuras que crea la Resolución N° 20/95 sobre la reforma producida en el POP, no involucran a la SAM, más aún, una Resolución posterior y diferenciada, la N° 39/95, especifica que el presupuesto y la organización de la SAM sean analizados por funcionarios especializados, razón por la cual se crea un Grupo Ad hoc para esos fines. Vista la complejidad técnica de los temas implicados, el Grupo aconsejó, en su tercera reunión, atender las urgencias más inmediatas y prácticas y proveer de normas presupuestarias y administrativas, aunque sean provisorias,

a través de un conjunto legal muy genérico y omnicompreensivo. El resultado se concretó por intermedio de las Resoluciones N° 67/96 y N° 114/96.

El segundo momento organizacional responde a la aprobación del POP y a la modificación estructural producida en el Bloque. La SA es ahora un órgano del Bloque, ahora podemos con justeza hablar de la SAM, como órgano de “apoyo operativo” con funciones y misiones asignadas constitucionalmente en forma orgánica, prolija y puntualizada. Nos remitimos al lugar donde estudiamos en detalle el fenómeno. Sin embargo debemos ponderar las modificaciones y adaptaciones administrativas que hubo que realizar. En primer lugar, el órgano se pone al cuidado y bajo a responsabilidad de un funcionario denominado Director, el único exponente y representante del carácter comunitario y supranacional del Bloque. Como hemos tenido oportunidad de estudiar, es atribución del GMC elegir al Director (artículo 14 numeral XII, POP) y corresponde al CMC su designación (artículo 8 numeral IX, POP) tal como lo reafirma la segunda parte del artículo 33 del POP y el inciso 1° del artículo 3° del RAI. Ésta etapa institucional está marcada por la manda ejecutiva, consignada en el artículo 2° Resolución N° 114/96, que ordena reemplazar las normas administrativas provisorias contenidas en el Anexo a dicha Resolución, situación que debía producirse, a mas tardar, antes del 1 de julio de 1997, fecha en que quedaría sin efecto aquellas normas provisorias. En efecto, en la XXVII° Reunión del GMC realizada en Montevideo los primeros días del mes de septiembre de 1997, queda aprobada la Resolución N° 42/97, que constituye el Reglamento Administrativo Interno, denominado Normas Generales Relativas a los Funcionarios de la SAM. Esta norma se complementa con otra contenida en la Resolución N° 74/98 por medio de la cual se organizan los aspectos básicos de Ejecución Presupuestal y Contabilidad Patrimonial. La evolución existencial operada en el Bloque y las complejidades a las que debió adaptar las estructuras internas, condicionaron el dictado de normas que cumplieran esos cometidos. Las Resoluciones N° 92/00, N° 93/00, N° 94/00 y N° 15/02 sirvieron acabadamente a esos fines.

En la etapa del relanzamiento, tercera etapa de nuestra exposición evolutiva, el CMC instruyó el GMC para que, al través de un nuevo Grupo Ad-hoc, elaborara una propuesta para el fortalecimiento institucional de la SAM. Ello constituyó el contenido de las encomiendas encargadas por intermedio de la Decisión N° 24/00. Aquí notamos que, por primera vez, se reconoce, aunque en forma tácita, que una cosa son los “asuntos institucionales” del Bloque y otra muy distinta son las formas administrativas y burocráticas que los Institutos adopten para su funcionalidad y manifestación. Deben estar concebidos acompasadamente, en forma jurídica y política, con un criterio común, desde ya, pero la resolución material requiere de un tratamiento que tenga en cuenta consideraciones puntuales y específicas. Esta es la razón por la cual el CMC instruye al GMC para que se elaboren propuesta para los fines del fortalecimiento institucional de la SAM de acuerdo a las mandas y funciones ordenadas por el POP y en respuesta a los criterios contenidos en la norma general por medio de la Decisión N° 26/00, que realiza la misma manda pero sólo reservada al funcionamiento de los órganos dependientes del GMC y de la CCM. Tanto en aquella circunstancia, referente a la SAM, como en los otros específicos técnicos dependientes del Grupo y de la Comisión de Comercio, se le encargan a sendos Grupos ad hoc especiales y diferenciados del de “asuntos institucionales”, para el tratamiento analítico y la elaboración proposicional de pautas y criterios reformistas.

La Decisión N° 24/00 ordena que dicho Grupo Ad hoc especial se instale en Montevideo y que de acuerdo a las funciones asignadas a la SAM por el POP y aquellas adicionales encargadas posteriormente por el GMC, focalice prioritariamente sus propuestas de reformas y fortalecimiento institucional a la asignación, selección y provisión de recursos humanos y materiales. Estas encomiendas están contenidas en el inciso a) y b) del artículo 1° de la citada norma y establecen la consideración y propuestas puntuales sobre:

- Asignación de recursos humanos y materiales de acuerdo a las tareas que desempeña cada sector administrativo.
- Elaboración de criterios objetivos para la selección y contratación de personal apto para el cumplimiento de las funciones asignadas.

El resultado fue mas que halagüeño no solamente por las reformas puntualmente producidas, especialmente después del comienzo de los estudios y propuestas concretas - ordenadas por Decisión N° 16/02- para la transformación de la estructura burocrático-administrativa de la SAM, que, por otra parte, fue profunda e importante, sino por el efecto demostración que esta política legislativa tuvo y que abarcó al resto de la organización. Desde ya que fueron revisadas la efectividad de los mecanismos para la provisión de recursos humanos y materiales de la SAM, pero paralelamente se avanzó hacia una concepción novedosa e integral que permitió visualizar la existencia del órgano desde un punto de vista técnico-funcional. Así por Decisión N° 30/02 quedan reconocidas las necesidades que impone la dinámica del proceso de integración, es decir, una creciente perspectiva técnica para una rápida formulación, sistematización, estudio y ejecución de sus pautas programáticas orientadas hacia el mundo globalizado, que, por otra parte, requieren, cada día mas, contar con una perspectiva común, expresa o tácita, que refleje la voluntad de los EP. Razón por la cual se debe contar con un ámbito de reflexión y creación de oportunidades que propenda y profundicen el proceso de integración y aún se adelante a él. Por ello, es necesario poner todos los recurso humanos y materiales al servicio de ésta idea y de ésta empresa y para tales fines nada mas útil que contar con personal altamente capacitado, preparado y con un nivel competencial de excelencia en los campos del Derecho Internacional y de la Economía. Ya lo dijimos en su momento, la idea de la reforma es tener menos “administrativos” y más “profesionales” que puedan volcar su experiencia y sapiencia en el logro de las nuevas encomienda asignadas a la SAM. La Resolución n° 1/03 puso en consideración todos los cargos, funciones y misiones amparados por la normativa general anterior, que no deroga, sino que declara subordina a los términos de la nueva tendencia que se irá imponiendo, “pari pasu”, a medida que el órgano administrativo, ahora también técnico, sufra las adaptaciones y acomodamientos materiales y jurídicos necesarios. Para no ser reiterativos, nos remitimos, pues, al lugar donde estudiamos en detalle el tema.

Hacia la época de la sanción de la Decisión N° 26/00, los ejecutores del plan del relanzamiento “sólo vieron y captaron” necesidades analíticas sobre el funcionamiento de los órganos dependientes del GMC y de la CCM, una redefinición del número de los distintos foros de trabajo y la evaluación del cumplimiento de las mandas temporales asignadas. Después de los logros obtenidos por el Grupo Ad hoc que estudió y entendió las necesidades del fortalecimiento institucional de la SAM, que calaba mucho más hondo que

una simple revisión y modificación funcional, la Decisión N° 01/02 instruyó al GMC para que, por intermedio del SGT N° 2 “Asuntos Institucionales”, presentara propuestas destinadas al fortalecimiento institucional para todo el espectro funcional y orgánico del Bloque, especialmente la estructura, los cometidos, el funcionamiento, sin olvidarse, como acción permanente la conformación de nuevos mecanismos para una asesoría técnica y el recurrente y siempre presente tema de la incorporación de la normativa comunitaria, como así mismo, la relación e interacción de los órganos que integran la estructura funcional del MERCOSUR.

Sin perder oportunidad y en relación a ésta última manda, la Decisión N° 2/02 en atención a la creciente dimensión política que está adoptando el Bloque, posibilita y propende una mayor coordinación entre sus órganos, a los efectos que interactúen en materias que no sean estrictamente económico-comerciales, intercambiando información sobre el proceso de integración en curso, al través de reuniones periódicas y contactos directos entre las SN del GMC y del FCCP, elevando, éste último órgano, al GMC los proyectos de normas MERCOSUR que estime pertinente. Normas que obtendrán y consensuarán, especialmente después que fuera provocada una importante reforma administrativa al encargarse al FCCP que asuma las competencias propias que las normas vigentes le otorgan al GMC en lo atinente a gestión, control, promoción y regulación de las actividades de órganos dependientes. En ésta tesitura por delegación expresa del GMC, el FCCP coordinará actividades, propuestas, foros de trabajo y eventualmente normas específicas, entre las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior y Desarrollo Social. También hará un seguimiento circunstanciado de las Reuniones Especializadas de la Mujer, de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas y Prevención de su uso indebido y rehabilitación de drogadependientes y de Municipios e Intendencias. Dicho seguimiento se realizará en el EP que esté ejerciendo la Presidencia Pro tempore o en el país sede de la reunión específica.

Similar actitud asumió la Resolución N° 88/00 por medio de la cual se encarga a la Comisión Parlamentaria Conjunta para que participe de los trabajos del Grupo Ad hoc Azúcar, aunque asumiendo una posición de observador, en atención al carácter consultivo del órgano parlamentario.

4) Conclusiones

Las conclusiones a las que podamos arribar son siempre parciales y acomodaticias dentro de un proceso dinámico y evolutivo. Todo está en constante cambio y adaptación.

Podemos decir que las estructuras se fueron acomodando de menor a mayor, con gran responsabilidad y criterio por parte de los ejecutores del programa integrativo. Los sectores débilmente, o ausentemente considerados, fueron, prontamente cubiertos por normas a sus efectos. Otros, suprimidos cuando la práctica demostró superposición o sobreabundancia y era aconsejable una oportuna refundación o una evolución hacia formas más complejas y abarcativas.

En líneas generales, el Bloque tiene adoptada las formas administrativas “correctas” y en consonancia y medida con los objetivos que cada etapa propone. En éste sentido notamos una gran amplitud de direccionamientos de gestión y oportunas decisiones políticas, cuando son menester. Sin embargo, debemos puntualizar que los EP deben ser muy cautos y cuidadosos al momento de “reformular y crear” estructuras administrativas, para no contribuir innecesariamente a la inflación normativa de la organización que, a la postre, genera burocracia y ésta se convierte en un factor inmovilizante y perjudicial para el logro eficiente de los objetivos integradores buscados.

Hemos reconocido tres momentos definitorios en lo tocante a reformas administrativas.

El primero, se caracteriza por la recepción de formas ya probadas, en la experiencia europea y aún americana, como asimismo la relativa a la corta actuación de los grupos administrativos similares ideados para servir a la experiencia integrativa binacional argentino-brasileña. A poco de andar, se fueron necesitando mas y mejores instrumentos para cubrir los faltantes y ubicar aquellos no previstos. Los Organismos Internacionales y los esquemas de Integración extra mercosurianos en funcionamiento realizaron su apoyatura técnica a través de programas de cooperación.²² El Cronograma de Las Leñas significó un importante esfuerzo de adaptación administrativa y posibilitó, y exigió, estructuras burocráticas acordes para la optimización de los resultados esperados.

El segundo, implicó una puesta en claro de las metas conseguidas, los esfuerzos de aquellas en trámite de realización y los tiempos requeridos para el logro de los objetivos de máxima propuestos: la creación y funcionamiento pleno de un Mercado Común entre los EP. El reconocimiento político oportuno de los EP, de que bien valía transitar el camino para experimentar el desafío de la integración, los obligó a reprogramar los objetivos, y ello significó un acomodamiento administrativo consecuente. La integración no es solo intercambios económicos positivos y buenos negocios, sino que es eso y mucho más: es política, el relacionamiento externo, es cultura, es un catalizador de sociedades en transformación, es trabajo, es educación, es experiencia de vida y es futuro. Razón por la cual, el Bloque comprendió que debía aliviar al GMC de las puntualidades administrativas comerciales y de intercambios, designando un órgano especial para ello, y encargarle la ejecución y codirección de las directivas políticas que emanen del CMC, a los efectos de vigenciar el MERCOSUR social, laboral, educativo, cultural, etc. Muchas formas administrativas originarias desaparecieron, otras se transformaron y algunas se crearon a los efectos propuestos para justificar la nueva etapa.

²² Es útil recordar los proyectos de cooperación interinstitucional vigentes con Organismos Internacionales y con la UE, por caso. Los proyectos de apoyo y cobertura técnica e institucional están plenamente vigentes y en funcionamiento. Y aún dentro del mismo continente europeo. La incorporación de diez nuevos miembros a la UE, conlleva el esfuerzo de los postulantes en el sentido que deben acomodar sus estructuras económicas, sociales, judiciales y político-administrativas, de acuerdo con la normativa comunitaria. Hacia noviembre de 2003 la Comisión Europea, por intermedio de un informe oficial que transmitió el Presidente Romano Prodi, alertaba a algunos postulantes (caso Polonia) que a la fecha programada para el ingreso (mayo de 2004) podrían no estar listas las reformas nacionales requeridas para una inserción conforme a la legislación comunitaria.

El tercero, tiene como telón de fondo algunos años vista de vigencia integrativa. Era hora de pasar revista de los logros y fracasos. Los resultados no fueron muy halagüeños. Falencias de administración, falencias de ejecución, falencias de asimilación normativa, falencias de “armonización nacional” del ideario comunitario. Valgan algunos pocos ejemplos: la asimetría más deletérea para el proceso integrativo regional, es la jurídica constitucional. De nada valen las declaraciones y las buenas intenciones políticas de los gobernantes de turno, si el pensamiento dominante de la doctrina y la acción de la jurisprudencia tribunalicia del Brasil considera gradativamente superior el derecho interno al internacional o por lo menos justifica que una ley interna pueda desautorizar la norma internacional comunitaria. Caso, también, del Uruguay, donde un importante y superior tribunal administrativo consideró nulo un acto debido del PE uruguayo a favor de la vigencia de una norma mercosuriana. En orden a las debilidades del Bloque, la devaluación brasileñas de 1999, puso al descubierto las falencias comunitarias en lo tocante a la armonización de las política macroeconómicas, lo que unido a un pobre resultado en materia de normas comunitarias vigentes entre los EP, tornaron, hacia el año 2000, muy preocupante el panorama real y el futuro del Bloque de Integración. Sin embargo, el sentido común y el criterio de estadista de algunos gobernantes mercosurianos, superaron a los pesimistas, detractores y agoreros del “seguro y anunciado” fracaso integrativo regional. Para ello se idearon mecanismos y métodos que se resumieron bajo el lema real del “relanzamiento” del Bloque y éste acomodó sus estructuras jurídico-administrativas para realizar la experiencia. Muchas resultaron frustradas, pospuestas o sencillamente abandonadas, pero entronizaron acciones e ideas posibles, enderezadas a salvar el objetivo final, malgrado los fracasos puntuales ¡Toda una escuela de acciones comunitarias! El relanzamiento lejos de haberse abandonado, está en plena ejecución y adaptación, especialmente desde que asumieron la Presidencia de sus respectivos países, “Lula” da Silva y Krichner, sin olvidar la impronta del Presidente chileno Lagos, el Presidente peruano Toledo, el Presidente venezolano Chávez y las expectativas positivas creadas en torno a las figuras presidenciales de Mesa, en Bolivia, Duarte Frutos en Paraguay y Batlle en Uruguay.

Conectado con éste último tema, quizás deberíamos considerar un cuarto momento en lo atinente a las formas administrativas ponderadas. Nos estamos refiriendo al MERCOSUR desde su perspectiva política, es decir, como instrumento de viabilización de expectativas buscadoras y optimizadoras del poder de negociación interna e internacional.

Desde que los Presidentes de cada uno de los EP buscaban el momento final de cada reunión que el CMC realizaba, cada seis meses, para manifestarse, se fue conformando una suerte de “foro de declaraciones políticas”. Hasta que llegó el punto que buscaron su organización y hasta su institucionalización. Ello se vio claramente mediante las Declaraciones que al efecto emitieron los Presidentes mercosurianos con motivo de la X° Reunión del CMC realizada en Bs. As. y San Luis en junio de 1996. En esa oportunidad concibieron un órgano de Consulta y Concertación Política entre los mismos donde, además de las definiciones y afirmaciones generales, concertaron un mecanismo de reuniones, encuentros y consultas programadas, que fueron afirmadas en la Declaración Conjunta sobre Consulta y Concertación Política realizada el 17 de junio de 1997, con motivo de la XII° Reunión del CMC realizada en Asunción, donde se estableció “... que el

mecanismo de Consulta y Concertación buscará articular... sus propósitos y... acciones... para ampliar y sistematizar la cooperación política entre los EP **en todos los campos que no formen parte de la agenda económica y comercial de la integración.** Toda una definición y una divisoria de trabajo posible.²³ El Acta de La Alvorada y el “Consenso de

23 El Mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR toma su nombre de su homónimo latinoamericano el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo Río) creado en 1986 en Río de Janeiro y que es el máximo organismo de concertación política que existe en América Latina, en el marco de la ALADI, y constituye un Foro al servicio de las Cumbres Presidenciales para la elaboración de políticas y estrategias de conjunto, como por ejemplo el diálogo “región a región” que se impuso y provocó el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el MERCOSUR y las Comunidades Europeas del 29 de mayo de 1992 firmado en Santiago de Chile.(conf. Belter Garré Copello, “Las soluciones paralelas al MERCOSUR. El nuevo rol de la ALADI”, en “Estudios multidisciplinarios sobre MERCOSUR”, pag. 259/265, FCU, Montevideo, 1995).

El Grupo Río es el heredero de dos iniciativas latinoamericanas que se interesaban por la paz de América Central: el Grupo Contadora que reunía a México, Colombia, Venezuela y Panamá y el Grupo de Apoyo que comprendía a Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. El GR reúne a todos los países sudamericanos, más México y un representante en nombre de los países centroamericanos y otro en representación de los países integrantes del CARICOM, aunque a partir de junio de 2000, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana tienen cada uno calidad de miembros plenos.

La I° Reunión se realizó en México en 1987 y le sucedieron: la II° en Uruguay, en 1988; la III° en Perú, en 1989; la IV° en Venezuela en 1990; la V° en Colombia, en 1991; la VI° en Argentina, en 1992; la VII° en Chile, en 1993; la VIII° en Brasil, en 1994; la IX° en Ecuador, en 1995; la X° en Bolivia, en 1996; la XI° en Paraguay, en 1997; la XII° en Panamá, en 1998; la XIII° México en 1999; la XIV° en Colombia, en 2000; la XV° en Chile, en 2001. La XVI° Cumbre se realizó en San José de Costa Rica, abril de 2002, y coincidió con los violentos acontecimientos ocurridos en Venezuela, lo que motivó una enérgica condena de los Presidentes latinoamericanos. La XVII° se realizó en Cuzco, Perú, en mayo de 2003, siendo el temario principal el desarrollo económico latinoamericano sostenido como garantía para el logro de la estabilidad política de los gobiernos locales.

En relación con la creación de un mecanismo que reuniera, al más alto nivel decisorio político, a los mandatarios latinoamericanos con los representantes de sus madres patrias, fueron concebidas, a partir de 1991, la realización anual de Cumbre Iberoamericanas, con España y Portugal, para el tratamiento de temas de interés común, comenzando sus labores en Guadalajara, México, en 1991, donde se sientan las bases y los objetivos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones de América y Europa conformando un Foro de encuentro político, económico y cultural. La II° Cumbre se realiza en Madrid en 1992 (cooperación científica y en educación, defensa de la democracia representativa y respeto de los derechos humanos). La III° Cumbre se realiza en Salvador de Bahía, Brasil, en 1993 (tema desarrollo económico y pobreza). La IV° Cumbre se hace en Cartagena, Colombia, en 1994 (tema la pobreza regional). La V° Cumbre tiene lugar en Bariloche, Argentina, en 1995 (tema la educación como motor del desarrollo). La VI° Cumbre tiene lugar en Santiago y Viña del Mar, Chile, en 1996 (tema: fortalecimiento de los mecanismos democráticos y los procesos descentralizadores). La VII° Cumbre se realizó en la Isla Margarita, Venezuela, en 1997 (tema: se ratifica el Compromiso de Viña del Mar con respecto a la actividad democrática y el debate público). La VIII° Cumbre se realiza en Oporto, Portugal, en 1998 (tema la globalización y la adaptación a esa realidad). La IX° Cumbre tiene lugar en La Habana, Cuba, (tema la finalización del embargo a Cuba). La X° Cumbre, Panamá, en 2000 (tema derechos de los niños y adolescentes). La XI° Cumbre, Lima 2001, (tema terrorismo y problema económicos regionales). Particularmente importante resultó ser ésta Cumbre habida cuenta del respaldo general y específico que recibió la Argentina en sus esfuerzos por negociar su deuda externa y reprogramar el pago de los intereses. Sucede que los países iberoamericanos están interesados en monitorear la modalidad, ya que podría resultar un caso testigo, positiva o negativamente hablando, para situaciones similares. El apoyo decidido, pero condicionado, a que, internamente, el país argentino logre acuerdos entre las fuerzas políticas, sociales y económicos inter actuantes y que, además, sean sustentables, básicos, fundamentales y proyectivos, que España prometió darle ante los organismos financieros internacionales y ante los principales gobiernos del G 8, se explica por la cantidad y calidad de inversiones e intereses que ostenta en la Argentina. La XII° Cumbre, Bávaro, República Dominicana, noviembre de 2002, los temas centrales fueron la crisis financiera de la región, el desfinanciamiento productivo y el desempleo, resumidos en 56 puntos y 12 anexos, aunque el

Buenos Aires” constituyen una muy buena prueba de que el mecanismo de Consulta y Concertación Política mercosuriano está en plena acción y funcionamiento.

El FCES, concebido primitivamente con competencias resumidas a la canalización de los intereses comprometidos por las fuerzas económicas y sociales privadas de los EP, se ha ido convirtiendo en una caja de resonancia política en donde actúan, en consonancia con ellos, los representantes gubernamentales de los EP.

Estas creaciones, adaptaciones y simbiosis jurídico-político-administrativas entre distintos órganos mercosurianos, han provocado, colateralmente, el nacimiento de la Comisión de Representantes Permanentes, cuyas competencias están centralizadas en la búsqueda de niveles óptimos de actuación representativa comunitaria, intra y extra Bloque, constituyéndose en la cara visible de la experiencia integrativa y, por ende, de la existencia política del grupo de Estados ubicados en ésta porción regional sudamericana.

carácter “inorgánico” y no “institucional” de las Cumbres, obligaron a sus dirigentes a encomendar al ex presidente del Brasil, Fernando H. Cardoso (por entonces en ejercicio de la primera magistratura de su país) a tener redactado, para la próxima Cumbre a realizarse en Bolivia, orientaciones y reformulaciones, materializadas en un mecanismo jurídico-institucional de toma de decisiones, del máximo organismo de reunión de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La elección de Cardoso no es caprichosa. Brasil, conjuntamente con España y México, han sido los países que más han bregado para institucionalizar las reuniones cumbres. A punto tal, que desde la VIII° Cumbre, opera en Madrid la Secretaría de Cooperación, cuyas funciones son consolidar los valores iberoamericanos compartidos, promover y estimular la cooperación regional, fortalecer los lazos de unión y identificación iberoamericanas a través de la difusión de las lenguas propias, de la interacción inter societarias y de la creación y del fortalecimiento de los mecanismos idóneos para el logro de sistemas institucionalizados de cooperación iberoamericanos. La XIII° Cumbre se realizó en Bolivia en el mes de noviembre de 2003. Para prepararla, en marzo de 2003 la República Dominicana entregó a Bolivia la Secretaría “pro t mpore”, la que debió organizar no sólo el Orden del Día de la sesión final, sino las reuniones preparatorias con los Coordinadores Nacionales y los responsables de Cooperación de los países miembros.

Es de destacar que cada uno de los 21 países latinoamericanos est n representados por sus Presidentes en ejercicio, además de las más altas autoridades portuguesas y la presencia del Rey de España, don Juan Carlos I .