

COMPARACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR DESDE UN ENFOQUE ECONÓMICO INSTITUCIONAL

Natalia Bologna

Universidad Nacional de Rosario, Argentina. E-mail: n_bologna@yahoo.com

Recibido: 25 Julio 2003 / Revisado: 29 Agosto 2003 / Aceptado: 19 Septiembre 2003 / Publicado: 15 Octubre 2003

Resumen: Este artículo realiza una comparación entre la Unión Europea y el MERCOSUR en cuanto a procesos de integración. Desde el punto de vista analítico se toman tres grupos de variables. En primer lugar la génesis u origen de ambos procesos de integración, en donde se destacaba la juventud del MERCOSUR frente a la Unión Europea. En segundo término, se analizan: a) los principios guías, b) las etapas de la integración económica, c) los objetivos del proceso, d) los medios e instrumentos que se detallan en los tratados y e) la estructura institucional. Y en tercer lugar se desarrolla variables de tipo políticas y jurídicas, destacando su interrelación con las anteriores. Al respecto se desarrollan: a) la relación entre integración política y económica, b) la soberanía de los Estados parte, c) la normativa y d) la solución de controversias, en cada uno de estos dos procesos.

Palabras Clave: instituciones, integración regional, MERCOSUR, relaciones internacionales, tratados, Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

Este artículo intentará realizar una comparación entre la Unión Europea y el MERCOSUR de un modo general. Debemos destacar anticipadamente que son más las diferencias que las similitudes que encontramos entre estos dos procesos de integración.

Desde el punto de vista analítico tomaremos tres grandes grupos de variables. En primer lugar analizaremos la génesis u origen de ambos procesos de integración, en donde destacamos la juventud del MERCOSUR frente a la Unión Europea. En segundo término, se

analizaran cinco variables que corresponden, en parte, con el análisis de Jacques Pelkmans, y serían: a) los principios guías, b) las etapas de la integración económica, c) los objetivos del proceso, d) los medios e instrumentos que se detallan en los tratados y e) la estructura institucional¹.

Y en tercer lugar, haremos una pequeña referencia a variables de tipo político y jurídico, destacando su interrelación con las anteriores, porque entendemos que la integración económica es también política, porque exige ajustes por parte de los participantes a las necesidades e intereses de los demás. Al respecto, se tendrán en cuenta: a) la relación entre integración política y económica, b) la soberanía de los Estados parte, c) la normativa y d) la solución de controversias, en cada uno de estos dos procesos.

Finalmente quisieramos aclarar que, actualmente la Unión Europea se halla en pleno proceso de construcción de la Constitución europea, es por eso que señalaremos, a título informativo, algunos datos que nos parecieron relevantes².

1. UNIÓN EUROPEA

1.1. Primer nivel: Génesis

La idea de la construcción europea surgió al final de la Segunda Guerra Mundial, y sus objetivos principales fueron garantizar la paz y prosperidad y ofrecer un punto de partida a un continente cuyos cimientos se habían desmoronado.

Para cumplir estos objetivos se fundó en 1949 el Consejo de Europa para favorecer la

colaboración política entre los países europeos, pero este organismo resultaba insuficiente, ya que se basaba en relaciones intergubernamentales. Así, en 1950 el ministro francés Robert Schuman propuso la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)³, para poner bajo una única autoridad supranacional la producción, distribución y comercialización de ambos metales. Francia, Alemania, Gran Bretaña y los tres países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmaron el tratado constitutivo de la CECA en 1951, entrando en vigor en 1952.

Esta unidad se reforzó con la firma en 1957 de los dos Tratados de Roma, por los que se crean la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE) entrando ambos en vigor en 1958. Son tres organizaciones diferentes aunque sus miembros son los mismos. Esto es lo que se conoce con el nombre de los Tratados Constitutivos. Pasaron 30 años para que se decidiera modificarlos. Fue por medio del Acta Única Europea (AUE), cuyo principal impulsor fue Jacques Delors, y su objetivo, la creación de un Mercado Único (libre circulación de mercancías, personas, bienes y capitales). La firma tuvo lugar en 1986 y entró en vigor en 1987.

Durante esos 30 años merecen destacarse la creación de la Política Agrícola Común (PAC), en 1962, el Tratado de fusión de las tres Comunidades (CECA, CEE, EURATOM), en 1967, la entrada en vigor de la Unión Aduanera en 1968⁴, con la fijación de un arancel externo común, la creación de la serpiente monetaria en 1972, posteriormente sustituida por el Sistema Monetario Europeo (SME) en 1979, y la creación del ECU. En 1973 se produce la primera ampliación de las Comunidades Europeas con la incorporación de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, las próximas ampliaciones tendrán lugar en 1980 con la incorporación de Grecia y en 1986 España y Portugal. En 1979 tienen lugar las primeras elecciones del Parlamento Europeo.

Otro gran impulso a la Comunidad Europea se produce en 1992 con la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE), también conocido como el Tratado de Maastricht. En este Tratado se producen modificaciones de los Tratados Constitutivos, aunque el avance más importante viene en el terreno económico, acordándose las bases para la consecución de una Unión

Económica y Monetaria (UEM), que supone la consumación del proceso de integración monetaria: una moneda única y un Banco Central Europeo (BCE). Para conseguir estos objetivos se crearon los criterios de convergencia, los cuales tienen que ser cumplidos por todos aquellos países que deseen formar parte de la UEM. Tanto el Banco Central Europeo como la moneda única, el euro, comenzaron en 1999⁵. Con este tratado se introducen nuevos pilares que convivirán con el pilar comunitario, uno referente a la política exterior y de seguridad común y otro en el ámbito de la cooperación en justicia y los asuntos de interior.

En 1995 tiene lugar la cuarta ampliación de la UE por el que se incorporan Austria, Suecia y Finlandia. Así como la solicitud de adhesión de los países de Europa Central y Oriental. Durante 1997 se firma el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1º de mayo de 1999. Con este tratado se pretende avanzar en el ámbito de la política social en la UE y se incorpora, el empleo a las políticas comunitarias.

En febrero del 2001 se firmó el Tratado de Niza⁶ que ha modificado los tratados UE y CE, aportando cambios a nivel de funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea e introdujo como regla general, el voto a mayoría cualificada para algunos sectores, en vez de la unanimidad.

Por otro lado, uno de los últimos desafíos que enfrenta la UE, es la ampliación hacia el Este. Esta ampliación será la quinta y la más ambiciosa por su volumen: diez Estados y un total de cuatrocientos cincuenta millones de ciudadanos⁷.

Finalmente, la UE enfrenta actualmente la difícil tarea de adopción de una Constitución Europea. Proceso que se está desarrollando actualmente durante el semestre italiano de la Unión.

1.2. Segundo Nivel

A) Principios guías

En el Tratado de Roma, explícitamente se citan tres: 1) lealtad comunitaria; 2) no discriminación nacional y 3) ensanchar los poderes de la Comunidad.

El primero (art. 5 CEE) tenía como objetivo de largo alcance lograr la descentralización de la CEE. La lealtad a la Comunidad compromete al Estado Miembro para legislar en la persecución de los objetivos del tratado. Estaríamos ante una declaración sólo política. Aquí también entran en juego la aplicación de la normativa comunitaria al interior de los Estados partes (ver normativa).

El segundo principio, hace referencia a la no discriminación nacional. Aquí, por un lado hubo regulaciones nacionales y administrativas en las respectivas leyes nacionales que mostraban casos de discriminación. Pero por otro lado, la no discriminación ayudó para reducir el proteccionismo oculto.

En cuanto al tercer principio: el art. 235 proporciona la base legal para este ensanchamiento de los poderes de la Comunidad, siempre que tenga relación con el mercado común.

En el Acta Unica Europea, los principios guías se mantienen intactos en relación con el Tratado de Roma.

Con el Tratado de Maastricht, a los viejos principios se le agregan dos grupos más. El primero incluye: precios estables, condiciones a las finanzas públicas y monetarias y equilibrio sustentable en las balanzas de pagos. La Comunidad se encuadrará en una economía de mercado abierta con competición libre. El otro grupo de principios incluye el *acquis communautaire* y la subsidiariedad entre los poderes coexistentes⁸.

B) Etapas de la integración económica

Siguiendo la génesis de la UE, podemos decir que el BENELUX, fue una unión aduanera con sólo 3 países y sin órganos supranacionales. Luego, la CEE con 6 países miembros, ya era una integración completa en todos los sectores y poseía órganos supranacionales.

Las etapas de la integración económica europea podrían resumirse de este modo:

- Tratado de Roma: UNIÓN ADUANERA (1958/1968)
- Acta Unica Europea: MERCADO UNICO (1987/1993)

- Tratado de Maastricht: UNIÓN MONETARIA (1993/1999)

C) Objetivos

Del Tratado de Roma:

1. desarrollo "armonioso" de las actividades económicas,
2. expansión económica "continua y balanceada",
3. incremento de la estabilidad, y
4. crecimiento "acelerado" del estándar de vida.

No hay ningún medio político para promover la convergencia del primer objetivo, excepto el Banco Europeo de Inversiones que proveía los subsidios. Por otro lado, los principios de una política regional unida no se establecieron hasta los años 70's. El primer objetivo también podría entenderse desde otro punto de vista, el social, y allí se sitúan las relaciones industriales (entre los trabajadores y patrones). Aquí se iniciaron, aunque débilmente, la política social así como el Fondo de Previsión social.

Por otro lado, la frase "estándar de vida" estaría haciendo referencia a los agricultores y a los obreros, y aquí estaría la PAC.

En cuanto al contenido social del primer objetivo, es dudoso, y no hay instrumentos acordados en la CEE, ya que el Fondo Social era en sus inicios sumamente pequeño.

En cuanto al segundo objetivo, recién a los 15 años de la CEE, se podría estar hablando de este crecimiento económico permanente y elevado, y no había referencias al daño medioambiental. El tercer objetivo, que probablemente se refiere a la estabilidad macroeconómica, necesitaba de una coordinación macroeconómica que no existió. Por lo tanto, cada Estado voluntariamente se ocupaba de esto, y encontramos otra debilidad de la CEE.

Por último, el cuarto objetivo es ambiguo respecto a qué significaba "acelerado", ya que se suponía que mejoraría el estándar de vida cuando se cumplieran los primeros dos objetivos. Resumiendo, los objetivos económicos del Tratado no fueron muy claros, queda en limpio la idea de un "crecimiento económico bajo condicionalidad"⁹.

En el caso del Acta Unica Europea, y según Pelkmans, los objetivos económicos, los medios, los instrumentos, principios guías y la estructura, permanecen iguales. En cuanto al Tratado de Maastricht, aquí hubo varios cambios. Los objetivos de la Unión pasarían a ser seis. Se sacó la palabra "acelerado" del cuarto objetivo; el segundo y tercer objetivos (totalmente nuevos) tienen relación directa con el SME. El segundo objetivo hace referencia al compromiso de la UE con el desarrollo sustentable. Se eleva la "dimensión social" de la integración europea al nivel fundamental de un cuarto objetivo. En el quinto objetivo queda reconocida la calidad de vida. También la cohesión económica y social se eleva a carácter de objetivo.

D) Medios e instrumentos que se detallan en los tratados

En el Tratado de Roma, los dos medios generales a los que hace referencia son: a) el mercado común y b) la aproximación de políticas económicas. Pero los dos permanecen indefinidos. Sólo se hace referencia a las cuatro libertades: movimientos de bienes, personas, servicios y capitales; sumando una quinta libertad para pagar las transacciones intra-CEE. Pero el mercado común necesitaba de una regulación económica, que está ausente en el Tratado.

El Tratado de Roma establece un abanico de medios de acción para que las instituciones comunitarias se encargasen de orientar el funcionamiento de determinados sectores.

En el Acta Unica Europea, las modificaciones serán las siguientes:

a) Respecto al mercado común: encontramos aquí una definición explícita del mercado interior, como el "área sin fronteras interiores en donde, el movimiento libre de bienes, personas, servicios y capitales, se asegura". Aquí se introduce claramente un principio madre, reduciéndose los problemas de ordenamiento y condicionalidad. La votación por mayoría cualificada (que antes era la unanimidad, ahora sólo quedaría para algunos aspectos de la regulación social y en materia de impuestos), introdujo la presión política necesaria.

b) Y con relación a las políticas de aproximación económica: se agregan, i) el reconocimiento mutuo como un principio regulador, ii) salud y seguridad en el lugar de trabajo, aquí la votación por mayoría cualificada también fue muy exitosa, iii) la cohesión económica y social: los fondos existentes –social, agrícola y regional–, se transformaron en los Fondos Estructurales y se ampliaron¹⁰, iv) también codificó varias políticas existentes, como fueron, el SME y la política de Investigación y Desarrollo Tecnológico y v) desde el punto de vista institucional se creó el Consejo Europeo y se le asignó un mayor rol al Parlamento Europeo.

En cuanto al Tratado de Maastricht: al mercado común y a la redefinición de las políticas y actividades comunes se suma como un instrumento específico el SME.

En cuanto al mercado común se prohíben las restricciones del capital. Con relación a las políticas y actividades comunes encontramos la reformulación de instrumentos. Y por último el SME implicará: una moneda única, estabilidad en los precios, un Banco Central Europeo, déficit controlado y condiciones a la entrada en este mecanismo.

E) Estructura institucional

Las instituciones fundamentales son el Consejo de Ministros, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia.

Existen además otros órganos e instituciones especializadas creadas tanto por los tratados como por los otros actos de derecho derivado. Ellos son, el Comité de las Regiones, Tribunal de Primera Instancia, Tribunal de Cuentas, Banco Europeo de Inversiones, Consejo Económico y Social, entre otros.

El Consejo de Ministros: es el principal cuerpo legislativo de la UE, está formado por los ministros de los gobiernos de los estados miembros y auxiliado por el Comité de Representantes Permanentes (o embajadores) de cada Estado miembro.

El país que asume la Presidencia¹¹ del Consejo de Ministros convoca reuniones de los jefes de Estado o de gobierno de los países miembros, por lo menos, una vez cada seis meses. Esta cumbre recibe el nombre de Consejo Europeo.

Tales reuniones tienen un carácter regular desde 1975. El Consejo Europeo se convirtió en parte oficial de la estructura de la CE en 1987.

La Comisión Europea: es el brazo ejecutivo de la UE. Elabora normas y las presenta al Consejo de Ministros. La Comisión Europea también representa a la UE en las relaciones económicas con otros países u organizaciones internacionales. La función administrativa de la Comisión afecta a los fondos y programas de la UE y al reparto de ayudas a otros países.

El Parlamento Europeo: es el único órgano de la UE cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos de los estados miembros. En un principio era sólo un órgano consultivo, sus competencias aumentaron tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. Se reúne en Estrasburgo (Francia), aunque la mayor parte del trabajo de sus comisiones se realiza en Bruselas (Bélgica) y su Secretaría está ubicada en Luxemburgo. Sus actuales 626 escaños se asignan en función de la población de cada Estado miembro.

Los distintos comités del Parlamento Europeo revisan la legislación propuesta por la Comisión Europea. Estos comités proponen enmiendas a las leyes antes de presentarlas al Consejo de Ministros. El Parlamento puede vetar una propuesta después de haber llegado al Consejo de Ministros si está en desacuerdo con la posición de éste. También interviene en la preparación del presupuesto de la UE y puede rechazarlo si no se llega a un acuerdo dentro del Consejo.

En cuanto a los Comités, una vez que el Tratado de la Unión Europea incrementó el poder político del Consejo Europeo, otros órganos asumieron un papel consultivo similar al que antes tuvo el Parlamento. El Comité Económico y Social es uno de ellos. Sus miembros son nombrados cada cuatro años por el Consejo de Ministros para representar a empresarios, trabajadores y otros grupos de interés. El Comité tiene estrictamente una función asesora, pero el Consejo de Ministros y la Comisión Europea están obligados a consultarlo en muchas decisiones legislativas. Otro grupo importante es el Comité de las Regiones, creado por el Tratado de la Unión Europea para acercar la UE a los ciudadanos y permitir que se expresen las autoridades regionales y locales. Carece de poder legislativo pero tiene que ser

consultado sobre temas relacionados con cuestiones económicas y sociales.

El Tribunal Europeo de Justicia: es el árbitro final de todas las materias legales de la UE. Los jueces que lo integran, al menos uno por cada Estado miembro, son elegidos para un periodo de seis años. El Tribunal media en las disputas entre los gobiernos de los estados miembros y las instituciones europeas, y entre las instituciones europeas entre sí, así como en las apelaciones contra fallos y decisiones de la UE. Los tribunales de los estados miembros remiten a menudo al Tribunal Europeo de Justicia casos relativos a puntos poco claros de la legislación de la UE. El Tribunal emite fallos de cumplimiento obligatorio que ayudan a los tribunales nacionales a la hora de dictar sentencia. Los fallos del Tribunal Europeo de Justicia sientan precedentes legales y se convierten en parte de la jurisprudencia de cada Estado miembro¹².

1.3. Tercer nivel: variables políticas y jurídicas

A) Relación entre integración política y económica

En la génesis de la Unión Europea se han unido los procesos de integración económica y política. Las razones históricas de la percepción de la amenaza del comunismo y la Guerra Fría, jugaron un papel importante en la mezcla de economía y política (ver génesis).

En relación con la democracia, el art. 6 del Tratado de la UE –tal como quedó modificado con el Tratado de Amsterdam– enuncia los principios fundamentales en los que se basa la Unión. Establece que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

En relación a la entrada de nuevos países a la Unión, los "Criterios de Copenhague", establecen que los países candidatos deben ser: democracias estables, con respeto de los derechos humanos, imperio de la ley y protección de las minorías¹³.

B) Soberanía de los Estados Parte

La integración regional en Europa es un proceso de cesión progresiva de la soberanía nacional a las instancias comunitarias a cambio de ciertos beneficios esperados. La UE cuenta con un "marco institucional único", las instituciones comunitarias actuarán dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Tratados.

El Tratado de Roma, limita la soberanía irrestricta de los Estados miembros en varios sectores de actividades, en diferentes planos, asignando la primacía de la norma comunitaria sobre la normativa nacional. De allí surge jurídicamente la distinción entre los derechos internos, internacional y comunitario, prevaleciendo la norma comunitaria sobre las demás, teniendo carácter supranacional¹⁴.

C) Normativa en la Unión Europea

Encontramos un Derecho principal o primario: formado por el Tratado constitutivo de las Comunidades, el Tratado de Adhesión, el Acta Única Europea, el Tratado de la UE y el Tratado de Amsterdam.

En el Derecho derivado, se hallan Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones/Dictámenes y Jurisprudencia.

Reglamentos: son de alcance general, obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro. Vinculación inmediata para todos los Estados miembros y sus ciudadanos.

Directivas: exigen que cada Estado miembro modifique su legislación interna (mediante la promulgación de nuevas leyes, en caso necesario) para cumplir con alguna disposición de los tratados de la Comunidad.

Decisiones: vinculan de inmediato en su totalidad para aquellos a quienes van dirigidas (por ej. un Estado miembro, una empresa y/o una persona física).

Recomendaciones/Dictámenes: no tienen carácter de ley, por lo que no son legalmente vinculantes.

Jurisprudencia: su efecto es similar al de una decisión, aunque la establece el tribunal cuando emite una sentencia y/o con posterioridad a la misma.

D) Solución de controversias

Es importante el rol del Tribunal de Justicia para la solución de conflictos. Ejerce dos funciones principales: a) comprobar la compatibilidad con los tratados de los actos e instituciones europeas y de los Gobiernos, y b) pronunciarse, a petición de un Tribunal nacional, sobre la interpretación o la validez de las disposiciones del Derecho comunitario.

El tribunal está asistido por un Tribunal de Primera Instancia, creado en 1989, que trata en particular los casos contencioso-administrativos de las Instituciones Europeas y de los litigios suscitados por las normas de competencia comunitarias.

2. MERCOSUR

2.1. Primer nivel: Génesis

Hallamos los antecedentes más próximos del MERCOSUR en el Programa de Integración y Cooperación Económica, conocido como PICE, firmado en 1985 y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. Ambos firmados por Argentina y Brasil.

Otro hito importante fue la firma del Acta de Buenos Aires en 1990, entre Argentina y Brasil, que aceleraba los plazos para el establecimiento de una zona de libre comercio entre estos dos países. Con posterioridad, estos dos países, firmaron Acuerdos de Alcance Parcial con Paraguay y con Uruguay.

A partir del éxito considerable de la iniciativa bilateral de Argentina y Brasil, se suman a este proyecto Paraguay y Uruguay, en donde se suscribe el Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, dando origen al MERCOSUR. El Tratado de Asunción fue ratificado por los Parlamentos de los cuatro Estados Partes.

Desde 1991 y hasta fines de 1994 se desarrolló el llamado Período de Transición.

Además, los Estados parte del MERCOSUR suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica N° 18 (ACE N° 18), en el marco del

Tratado de Montevideo de 1980, a efectos de notificar a la OMC la constitución del MERCOSUR, al amparo de la cláusula de habilitación establecida por los acuerdos del GATT. Actualmente el MERCOSUR se encuentra en proceso de examen por parte de un grupo de trabajo en el ámbito del Comité de Acuerdos Regionales de la OMC, con el objetivo de evaluar su compatibilidad con el Art. XXIV del GATT.

En 1996, Chile, y en 1997, Bolivia, pasaron a formar parte de una Zona de Libre comercio con el MERCOSUR.

Por último, podemos considerar que la evolución del MERCOSUR pasó por períodos de auge y caída. Pero frente a las crecientes crisis del bloque (y de sus Estados parte en particular), en el año 2000, se decidió encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, conocida como "Relanzamiento del MERCOSUR", que tuvo como objetivo fundamental el reforzamiento de la Unión Aduanera tanto a nivel intracomunitario como en el relacionamiento externo.

2.2. Segundo Nivel

A) Principios guías

Los cuatro Estados Partes que conforman el MERCOSUR comparten una comunidad de valores que encuentran expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad¹⁵.

B) Etapas de la integración económica

Podríamos decir que desde 1991 y hasta diciembre de 1994, el MERCOSUR era una Zona de libre comercio.

En diciembre de 1994, y según el Tratado de Asunción, debía constituirse un Mercado Común (art. 1).

Pero desde enero de 1995 estaríamos hablando que el MERCOSUR es una Unión Aduanera, pero imperfecta, por no tener un AEC para el

100% de los productos, es decir que hay excepciones al libre comercio al interior del bloque. Los productos que no tienen un AEC se incluyen en las excepciones al AEC (aproximadamente un 12%).

Con Chile y con Bolivia, estaríamos hablando de Zonas de libre comercio con el MERCOSUR. Con Chile, el acuerdo entró en vigencia en octubre de 1996 y con Bolivia entró en vigor en abril de 1997. En ambos casos se establece la conformación de una zona de libre comercio en un plazo de 10 años, a través de un Programa de Liberalización Comercial que consiste en desgravaciones progresivas y automáticas aplicables sobre los aranceles vigentes para terceros países.

C) Objetivos

El objetivo central del MERCOSUR, según el art. 1 del Tratado de Asunción, es el establecimiento de un mercado común regional. En torno al mismo, se articulan las siguientes metas más específicas:

1. La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través de, entre otras medidas, la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.
2. El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales.
3. La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes.
4. El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En cuanto a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, se ha avanzado mucho al respecto. El tema de la eliminación de las restricciones no arancelarias fue más dificultoso, pero también se han hecho avances significativos.

Relacionado con los servicios, y para garantizar su libre circulación, en diciembre de 1997 se aprobó el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios.

Las inversiones también gozarán de libertades. Cada Estado Parte asegurará en todo momento un tratamiento justo y equitativo a las inversiones y no perjudicará su gestión. Existe un Protocolo que contempla la promoción y protección de tales inversiones (Decisión CMC N° 11/94).

D) Medios e instrumentos que se detallan en los tratados El Tratado de Asunción, en el art. 5, estipulaba que para el Período de Transición (hasta el 31/12/1994), los principales instrumentos para la construcción del Mercado Común, serían:

1. Un programa de Liberalización Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efecto equivalente.
2. La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias.
3. Un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Partes.
4. La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

Respecto a la liberalización del comercio intrazona, que se llevó a cabo de manera programada, lineal y automática, alcanzó la totalidad de productos (salvo algunas excepciones) a través de desgravaciones semestrales concluidas exitosamente, en tiempo y forma, a fines de 1994, se cumplió muy bien. Pero no se desgravaron totalmente los

productos incluidos en las "Listas de excepciones nacionales", confeccionadas conforme a lo establecido en el Anexo I del Tratado de Asunción o aquellos a los que se aplicaron "Cláusulas de Salvaguardia", conforme a lo establecido en el Anexo IV de dicho Tratado. El conjunto de ítems arancelarios exceptuados por ambos conceptos constituyen la base del luego denominado "Régimen de Adecuación Final" a la Unión Aduanera. En cuanto al Arancel Externo Común (AEC), recién se alcanzó un acuerdo definitivo sobre el mismo a mediados de diciembre de 1994.

En relación a la Coordinación de Políticas Macroeconómicas, definidas de manera conjunta con las "políticas sectoriales"; podemos decir que las políticas macroeconómicas propiamente dichas, en este período, no fueron más que "consultas" entre las partes, alcanzando un modesto grado de armonización. En cuanto a las políticas sectoriales, la evolución de las mismas varió según el área en cuestión.

Y por último, los Acuerdos sectoriales, aparentemente derivados de la experiencia positiva de anteriores procesos de integración regionales (por ejemplo en el caso de las "acciones parciales" de la ALADI), sólo tuvieron un alcance modesto. Funcionaron poco o nada. La idea era favorecer la realización de acuerdos por sectores para acelerar el programa de preferencias arancelarias, pero lo que resultó fue más bien un reparto del mercado.

E) Estructura institucional

El Tratado de Asunción en su art. 9 establece la estructura orgánica del MERCOSUR durante el período de transición, hasta el 31 de diciembre de 1994, era más simple que la actual. Ellas eran: el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). A partir del Protocolo de Ouro Preto, de diciembre de 1994, y a través del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, se determina la estructura institucional definitiva del MERCOSUR. Se redefinieron las denominaciones y funciones de los órganos y subórganos existentes. Y se agregaron nuevas instituciones plasmadas en el Programa MERCOSUR 2000 (PM2000). Por el art. 1 de dicho Protocolo, los organismos institucionales del MERCOSUR serán los siguientes:

- a) Consejo del Mercado Común (CMC).
- b) Grupo Mercado Común (GMC).
- c) Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM).
- d) La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).
- e) El Foro Consultivo Económico y Social (FCEyS).
- f) La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)

a) el Consejo del Mercado Común (CMC), es el órgano superior, encargado de la conducción política y de la toma de Decisiones, que garanticen el cumplimiento definitivo del proceso de integración del MERCOSUR en los plazos y las formas previstas. Sus funciones son: 1) formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; 2) ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR; 3) negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales y 4) crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos; etc. Está compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes. La Presidencia del Consejo se ejerce por rotación entre los Estados Partes y por orden alfabético, por períodos de seis meses (art. 5 PROP).

b) el Grupo Mercado Común (GMC), es el órgano ejecutivo. Sus funciones principales (art. 14 PROP) son: 1) velar dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; 2) tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el CMC; 3) fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común; 4) manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del MERCOSUR en el ámbito de sus competencias; y 5) negociar, con terceros países, grupos de países y organizaciones internacionales, bajo delegación expresa del CMC. Está formado por ocho miembros por país (cuatro titulares y cuatro alternos). Estos miembros deben representar a los siguientes organismos públicos: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica) y Banco Central. Se reúne por lo menos una vez cada tres meses en forma

ordinaria y cuando lo disponga en forma extraordinaria. El GMC se pronuncia mediante Resoluciones, que son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte¹⁶.

c) la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), es el órgano encargado de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados para el funcionamiento de la Unión Aduanera, así como también de efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionadas con la Política Comercial Común, el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países, según el art. 19 del PROP. Está formada por 4 miembros titulares y 4 alternos, provenientes de la Administración Pública, representando a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía (y dentro de éste a las Aduanas). Se reúne una vez por mes como mínimo, o cuando el GMC o cualquiera de los Estados Partes lo solicite. Sus decisiones, Directivas o Propuestas, son tomadas por consenso y en presencia de todos los Estados Partes¹⁷.

d) la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), tiene sus bases en el Tratado de Asunción, el cual previó su existencia con el objetivo de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común, en carácter de "órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte" (art. 22 PROP). Sus funciones son: 1) procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos con capacidad de decisión del MERCOSUR; 2) coadyuvar en la armonización de legislaciones; 3) ser un órgano de consulta para los otros órganos del MERCOSUR; 4) controlar (a través de pedidos de informes) las actividades de los otros órganos; 5) emitir "recomendaciones" a través del GMC para la posterior consideración del CMC. Está integrada por ocho Senadores y ocho Diputados por Estado Parte, designados por los respectivos Parlamentos. Su sede funciona en Asunción, reuniéndose al menos dos veces al año.

e) el Foro Consultivo Económico-Social (FCEyS), está limitado a funciones consultivas, responde al objetivo de incorporar institucionalmente la participación del sector privado en el proceso MERCOSUR, en "representación de los sectores económicos y sociales" (art. 28 PROP), integrado por igual número de representantes por país. Consta del

Plenario del Foro-órgano superior, el cual podrá constituir órganos de asesoramiento. Está conformado por las respectivas Secciones nacionales de cada Estado parte, que tendrán autonomía organizativa pudiendo definir en forma independiente y de acuerdo a sus propias peculiaridades internas los sectores económicos y sociales que las compondrán. La única limitación que se pone es que las organizaciones que representan a los sectores privados sean las más representativas y de ámbito nacional.

f) la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), fue creada por el art. 15 del Tratado de Asunción como órgano de apoyo operativo del GMC. La SAM sale reforzada del PROP convirtiéndose en el órgano de apoyo operativo de "todos" los órganos de MERCOSUR. Funciones: 1) servir como archivo oficial de la documentación del MERCOSUR; 2) realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del MERCOSUR (a través de la edición de un Boletín Oficial), traduciendo toda la normativa a los dos idiomas oficiales (español y portugués); 3) organizar los aspectos logísticos de las reuniones de todos los órganos y 4) informar regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria. Estará a cargo de un Director, quien será electo por el GMC, en forma rotativa, previa consulta a los Estados Partes, quien será finalmente designado por el CMC. Su mandato durará dos años, estando prohibida su reelección. Además, cada Estado Parte designa cuatro funcionarios que cumplirán las funciones administrativas de la SAM como así también un funcionario diplomático que sirva de enlace entre dicho organismo y su respectivo Gobierno. Es el único órgano del MERCOSUR que tiene sede propia (Montevideo) con personal permanente. Por tal razón es la única en contar con un presupuesto para atender sus gastos de funcionamiento y todos aquellos que disponga el GMC. Dicho presupuesto será financiado mediante contribuciones de los Estados Partes por partes iguales.

El art. 2 del PROP distingue a los tres primeros órganos como una categoría superior con capacidad decisoria, quedando los restantes como órganos de consulta y apoyatura. También a través del Protocolo de Ouro Preto (PROP), que modifica al Tratado de Asunción

en sus aspectos institucionales, se arribó a una configuración más compleja:

1. el MERCOSUR goza de personalidad jurídica en el Derecho Internacional. Incorporado por el PROP (art. 34), significa que el MERCOSUR tiene una entidad jurídica autónoma, independiente de sus Estados parte, y puede, en el uso de sus atribuciones "practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias" (art. 35).
2. el MERCOSUR tiene un sistema institucional intergubernamental, sin cesión de soberanía legislativa o judicial por parte de los Estados Partes hacia el sistema institucional del MERCOSUR.
3. el sistema institucional del MERCOSUR sigue siendo de carácter provisorio, lo que condiciona temporalmente las demás características del proceso. Si bien el art. 18 del Tratado de Asunción apelaba a determinar una "estructura institucional definitiva" antes de diciembre de 1994, se podría argumentar que la difícil coyuntura que debió soportar el MERCOSUR durante el Período de Transición, ha postergado el debate hacia más adelante. En Ouro Preto ocurrió lo mismo determinando su tratamiento cuando los Estados partes "lo juzguen oportuno", y limitándose solamente a algunos cambios no sustanciales.

2.3. Tercer nivel: variables políticas y jurídicas

A) Relación entre integración política y económica¹⁸.

El MERCOSUR sienta las bases fundamentales sobre las que se consolidan definitivamente las relaciones entre los países que forman el proceso. Representa, por sobre todo, un Acuerdo político. A partir de este Acuerdo, los conceptos de confiabilidad, armonía y razonabilidad pasan a formar parte del lenguaje y de la convivencia política, económica y social de estas sociedades. La "red de seguridad política" del MERCOSUR genera las reglas de

juego necesarias para que se desarrollen plenamente las interrelaciones económicas y comerciales existentes.

El MERCOSUR es un elemento de estabilidad en la región, pues el entramado de intereses y relaciones que genera, profundiza los vínculos tanto económicos como políticos y neutraliza las tendencias hacia la fragmentación. En efecto, los avances en la construcción del mercado común implican necesariamente la conformación de un "espacio político común".

En todo el texto del Tratado de Asunción se omitieron los términos como democracia o democrático. No obstante, en el Período de Transición comenzaron manifestaciones al respecto, como es el caso de la Declaración Presidencial de las Leñas (Mendoza, Argentina, 27/6/92) en donde se hace referencia a la plena vigencia de las instituciones democráticas como una condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR.

Hacia 1996, peligraba el régimen democrático paraguayo, lo que llevó a la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, suscrita en la Reunión Cumbre de San Luis (Argentina), el 25 de julio del citado año. La asociación de Chile y Bolivia con el MERCOSUR trajo aparejada la adhesión de ambos países al Compromiso Democrático mediante el correspondiente Protocolo.

Finalmente, los Estados parte, más Bolivia y Chile, firmaron el Protocolo de Ushuaia Sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, realizado en Ushuaia, Argentina, el 24 de julio de 1998, declarando que las instituciones democráticas son una "condición esencial" para el desarrollo de dicho proceso de integración.

B) Soberanía de los Estados Parte

El MERCOSUR no ha llegado a configurar un sistema jurídico-institucional cuya complejidad se aproxime, al establecido por la Unión Europea, ya que por el momento, los países parte no lo estiman imprescindible. De allí que han establecido deliberadamente un sistema institucional intergubernamental y no supranacional.

En el Tratado de Asunción esta cuestión surge claramente en el artículo 16, que prevé dos

requisitos para la toma de decisiones institucionales: el consenso y la presencia de todos los Estados partes. De este modo se garantiza una fórmula intervencionista a favor del Estado en las relaciones con las instituciones subregionales, y la autonomía estatal en el ámbito interno.

También en el art. 8, en las negociaciones con terceros países, se colocan como únicas restricciones la realización de consultas y la voluntad de no afectar los intereses de la otra parte en los objetivos del Mercado Común (art. 8). Podríamos definir al MERCOSUR como un espacio subregional de cooperación.

C) Normativa MERCOSUR

Según el art. 41 del Protocolo de Ouro Preto, las fuentes jurídicas del MERCOSUR, serían:

I) El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios;

II) Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos;

III) Las decisiones del CMC, las resoluciones del GMC, las directivas de la CCM, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.

Si bien las Decisiones, Resoluciones y Directivas tienen el carácter de obligatorias para los Estados parte, no generan directamente derechos y obligaciones sobre las personas físicas y jurídicas residentes en el área del MERCOSUR. Los actos jurídicos de los órganos del MERCOSUR deben ser incorporados por los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país, cuando ello sea necesario.

D) Solución de controversias

El MERCOSUR contempla para la solución de controversias los siguientes medios: a) consultas ante la CCM; b) reclamaciones ante la CCM; c) los procedimientos comprendidos en el Protocolo de Brasilia (que entró en vigor el 24 de abril de 1993), para solución de controversias entre los Estados o entre particulares; y d) Acuerdo sobre arbitraje comercial: para proporcionar al sector privado, métodos alternativos para la resolución de

controversias que surjan de contratos comerciales internacionales concluidos entre personas físicas o jurídicas de Derecho Privado.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, y resumiendo este análisis, hemos realizado un cuadro sintético que refleja la comparación entre ambos procesos de integración.

En rasgos generales, una comparación de los dos procesos de integración, nos muestra que la Unión Europea fue pasando por sucesivas profundizaciones que le permitieron crecer como una organización internacional sopranacional. Por supuesto que fue un proceso de aprendizaje y una cesión de soberanía de los Estados hacia las instancias comunitarias, que no siempre fue fácil.

Hoy en día la Unión atraviesa por un momento de grandes cambios, a raíz de la instauración del euro, la creación de una Constitución y la incorporación de diez nuevos Estados.

Por su parte, el MERCOSUR, dentro de sus jóvenes once años, gozó de una etapa inicial exitosa en términos de comercio y estabilidad democrática. Pero, sin órganos supranacionales, sin objetivos o principios guías redefinidos, y sin una voluntad política de sus Estados parte por su fortalecimiento, no ha podido hacer frente a las graves crisis que atraviesan sus miembros en particular.

Sin embargo podemos afirmar que las crisis de inestabilidad de los Estados partes no han dañado el proceso de integración, sino que lo han frenado. Los Gobiernos de los países del MERCOSUR siguen pensando que este proceso es una estrategia de inserción internacional y una solución cooperativa a las crisis que atraviesan.

Actualmente, las variables macroeconómicas están retornando al equilibrio. También se está apostando a su poder negociador con otros bloques, grupos de países y organizaciones internacionales (ALCA, UE, Comunidad Andina y OMC).

BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría Administrativa del MERCOSUR. *Acuerdo de Complementación Económica N°*

18 [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.mercosur.org.uy>>.

- BID-INTAL, *Informe MERCOSUR (Informe n° 6. Período 1999-2000)*. Buenos Aires, 2000.

- Bizzozero, Lincoln J., "Estado e Espaço no Surgimiento de um Processo de Integração. Os casos do Mercosul e da Comunidade Européia". *Contexto Internacional*, vol. 14,1 (enero-junio 1992), 91-107.

- Bouzas, Roberto, "El Mercosur necesita definiciones estratégicas". *La Nación*, 27 de agosto de 2001.

- CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.

- INET (Instituto de Estudios Transnacionales) et al., *En la hora del Tratado de Amsterdam: una perspectiva española*. Sevilla, 2000.

- Garnelo, Vicente, *Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR*. Buenos Aires, 1998.

- Lucangeli, Jorge, *MERCOSUR: Antecedentes, logros y perspectivas. Seminario "Las Cumbres Iberoamericanas. Comunidad y Mercado"*. Madrid, 1994.

- Pelkmann, Jacques, *European Integration, methods and economic analysis*. Nueva York, 1997.

- *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur - Protocolo de Ouro Preto*. Ouro Preto, 1994.

- *Protocolo de Brasilia para a Solução de Controversias*. Brasilia, 1991.

- Saccone, Maria Alejandra, "Aspectos político-diplomáticos de una nueva prioridad en la política exterior argentina: el MERCOSUR", en AA.VV., *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario, 1994, 111-130.

- Stancanelli, Néstor E., *MERCOSUR. Situación y perspectivas*. Buenos Aires, 1996.

- *Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República de Argentina, la*

República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Asunción, 1991.

- *Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. Luxemburgo, 1997.

- The World Bank, *World Development Report - 1994*. Washington, 1995.

- The World Bank, *World Development Report - 1999/2000*. Washington, 2000.

NOTAS

¹ Pelkmans, Jacques, *European Integration, methods and economic analysis*. Nueva York, 1997, cap. 3.

² La firma definitiva del texto constitucional europeo deberá ser firmada antes de febrero del 2004.

³ Las abreviaturas utilizadas a lo largo del texto son AEC: Arancel Externo Común; AUE: Acta Unica Europea; BCE: Banco Central Europeo; CCM: Comisión de Comercio del MERCOSUR; CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero; CEE: Comisión Económica Europea; CMC: Consejo Mercado Común; CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta; ECU: *European Currency Unit*; EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica; FCEyS: Foro Consultivo Económico y Social; GMC: Grupo Mercado Común; MC: Mercado Común; PAC: Política Agrícola Común; PE: Parlamento Europeo; PROB: Protocolo de Brasilia; PROP: Protocolo de Ouro Preto; SAM: Secretaría Administrativa del MERCOSUR; SME: Sistema Monetario Europeo; TA: Tratado de Asunción; TM: Tratado de Maastricht; TR: Tratado de Roma; TUE: Tratado de la Unión Europea; UA: Unión Aduanera; UE: Unión Europea; UEM: Unión Económica y Monetaria; y ZLC: Zona de Libre Comercio.

⁴ Dos años antes de la fecha acordada en los Tratados de Roma.

⁵ El euro comenzó a circular libremente entre los países adherentes al mismo, en enero del 2002.

⁶ El Tratado de Niza entró en vigor el 1 de febrero del 2003.

⁷ El Tratado de Adhesión se firmó en Atenas el 16 de abril del 2003, por cuatro Estados del viejo bloque comunista: la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia; las tres repúblicas Bálticas: Letonia, Lituania y Estonia, la ex república yugoslava de Eslovenia y las pequeñas islas mediterráneas de Malta y Chipre. Estos Estados han obtenido el status de "observadores" al interior de la UE, con derecho a opinar en todas las reuniones decisorias de los 15, pero sin derecho a voto. El primero de mayo del 2004, terminarán el proceso de ratificación del Tratado.

⁸ El principio de subsidiariedad, en el Tratado de la CE art. 3B, significa que en los ámbitos que no sean

de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá "sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario".

⁹ Condicionidad: sólo podían usarse instrumentos del mercado común si se satisficieran ciertas condiciones agrupadas en la aproximación de políticas económicas.

¹⁰ La cohesión económica y social formó una condición política para que los cuatro países de la cohesión (Grecia, Irlanda, España y Portugal), pudieran aceptar el ambicioso programa CE-1992.

¹¹ La Presidencia de la Unión tiene una duración de seis meses y es rotativa entre los países miembros en orden alfabético.

¹² Los cambios más significativos que introduce el texto borrador de la Constitución europea, en relación con la estructura institucional, serían: a) Parlamento Europeo, adquiere más poderes en los sectores en los cuales "codecide" junto a los gobiernos y el número de eurodiputados se elevará a 736 en el 2004; b) Consejo Europeo, será compuesto de los Jefes de Estado y de Gobierno, del Presidente y del Presidente de la Comisión, se ocupará de políticas generales, teniendo un rol político central, mientras la Comisión se ocupará de la economía y del mercado común, c) Presidente del Consejo, será elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada por dos años y medio, renovable una vez, tendrá tareas de representación externa en política exterior; d) Comisión europea, desde el 1 de noviembre del 2009, será compuesta del Presidente, el Ministro de Relaciones Exteriores y 13 Comisarios con derecho a voto, elegidos a rotación entre los países, los demás Comisarios, sin derecho a voto, serán nombrados por el Presidente; e) Ministro de Relaciones Exteriores, será una figura nueva que reúne al actual Alto Representante de la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores, será nominado y podrá ser revocado por los gobiernos, será "mandatario" del Consejo, con un puesto en la Comisión, de la que será el vicepresidente.

¹³ Los objetivos señalados a la Convención europea (encargada de redactar el texto borrador constitucional) apuntaban entre otros, a maximizar la democracia. En este sentido se incorporará la Carta de los derechos al nuevo texto constitucional. Las cartas de Derechos de los distintos países europeos serán reunidas en un único tratado unitario, con fuerza jurídica vinculante. El rol de la Carta de Derechos será reforzado, y tendrán mayor peso las disposiciones en materia de derechos del trabajo, contratos colectivos, desocupación y despidos.

¹⁴ En el borrador del texto constitucional, queda claramente señalado que la Constitución y el derecho de la UE tendrán prevalencia sobre el derecho de los Estados miembros, excluyendo la política exterior y de defensa. La Unión tendrá "competencia exclusiva" sobre el mercado interno,

política monetaria en los países del euro, política comercial común, unión aduanera y conservación biológica del mar. En pesca, agricultura, energía, protección de los consumidores, ambientes, espacio de libertad y seguridad, justicia, transportes, política social, cohesión y problemas comunes de seguridad y sanidad pública, la competencia será "compartida" con los Estados, pero la ley comunitaria podrá prevalecer.

¹⁵ Secretaría Administrativa del MERCOSUR. *Acuerdo de Complementación Económica N° 18* [documento en línea] Disponible desde Internet en: <<http://www.mercosur.org.uy>>.

¹⁶ Subórganos dependientes de GMC: El artículo 13 del Tratado de Asunción ya otorgaba al GMC la posibilidad de constituir "los Subgrupos de Trabajo (SGT) que sean necesarios para el cumplimiento de sus cometidos". Son los siguientes: SGT 1 Comunicaciones; SGT 2 Minería; SGT 3 Reglamentos Técnicos; SGT 4 Asuntos Financieros; SGT 5 Transporte e Infraestructura; SGT 6 Medio Ambiente; SGT 7 Industria; SGT 8 Agricultura;

SGT 9 Energía; SGT 10 Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social y SGT 11 Salud. Cumplieron importantes funciones a los efectos de la coordinación de legislación durante la etapa de transición del MERCOSUR.

¹⁷ Subórganos que dependen de la CCM: para el cumplimiento de sus funciones, puede establecer Comités Técnicos (CT) bajo su cargo (art. 19 PROP), quiénes a su vez pueden crear Subcomités. A la fecha funcionan los siguientes Comités Técnicos: CT1 Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías; CT2 Asuntos Aduaneros; CT3 Normas y disciplinas comerciales; CT4 Políticas públicas que distorsionan la competitividad; CT5 Defensa de la competencia; CT6 Prácticas desleales y salvaguardias; CT7 Defensa del consumidor; CT8 Restricciones y medidas no arancelarias; CT9 Sector Automotriz y CT10 Sector Textil.

¹⁸ Secretaría Administrativa del MERCOSUR. *Acuerdo...*, op.cit.

ANEXO	
UNIÓN EUROPEA	MERCOSUR
Primer nivel: Génesis	Primer nivel: Génesis
<p>Inicio en la segunda posguerra mundial con el objeto de restaurar la paz y reconstruir Europa. Evolución y transformación: CECA, BENELUX, CEE, UE.</p> <p>PAC en 1962. SME en 1979 (Ecu). <u>Miembros:</u> <i>Tratados de Roma</i> en 1957, 6 miembros. En 1973, 9 miembros. Hacia 1980, 10 miembros; 12 miembros en 1986. Y última ampliación en 1995: 15 miembros. El 16 de abril del 2003 se firmó el <i>Tratado de Adhesión</i> para el ingreso de diez nuevos países. El 1 de mayo del 2004 deberá finalizar el proceso de ratificación de este Tratado.</p> <p><u>Dos grandes profundizaciones:</u> <i>Acta Unica Europea</i> en 1986 y <i>Tratado de la Unión Europea</i> en 1992.</p> <p><u>1999:</u> creación del euro y del BCE. Desde marzo del 2002, se inició el proceso de creación de la Constitución europea, que deberá ser finalizado antes de febrero del 2004. Ampliaciones y evolución acompañada de procesos de profundización.</p>	<p>Antecedentes en los acuerdos entre Brasil y Argentina en los ochenta.</p> <p><i>Tratado de Asunción</i> en 1991, se suman Uruguay y Paraguay.</p> <p>Período de Transición: 1991 a diciembre de 1994. Incorporación de Chile (1996) y Bolivia (1997) a una Zona de Libre Comercio.</p> <p><u>2000:</u> "Relanzamiento del MERCOSUR". Proceso joven, con períodos de auge y caída, 4 miembros plenos y dos en una ZLC. Relanzamiento del MERCOSUR frenado.</p> <p><u>2001-2002:</u> fortísimas crisis internas en los Estados partes, sobre todo en la Argentina.</p> <p><u>2003:</u> se inicia un proceso de acercamiento entre Brasil y Argentina, impulsado por los nuevos Presidentes de ambos países, con objetivo de relanzar el MERCOSUR.</p>
Segundo nivel: Principios guía	Segundo nivel: Principios guía
Explícitamente citados en el <i>Tratado de Roma</i> . Se amplían en el <i>Tratado de Maastricht</i> , en dos	No aparecen definidos como tales en el MERCOSUR, aunque explícitamente se pueden

grupos: en el ámbito económico monetario y a nivel de convivencia entre los poderes comunitarios.	encontrar en el recorrido de la normativa.
Segundo nivel: Etapas de la integración económica	Segundo nivel: Etapas de la integración económica
Citada en el <i>Tratado de Roma</i> : Unión Aduanera. Definido el Mercado Interior en el <i>Acta Unica Europea</i> (Mercado Común). Y en el <i>Tratado de Maastricht</i> , Unión Monetaria.	Se define un Mercado Común en el <i>Tratado de Asunción</i> (muy ambicioso), ya que hoy en día el MERCOSUR es una Unión Aduanera imperfecta. En relación a Chile y Bolivia, se define la Zona de Libre Comercio.
Segundo nivel: Objetivos	Segundo nivel: Objetivos
En el <i>Tratado de Roma</i> , no hay una definición clara de los mismos, ni una relación con los instrumentos y medios. En el <i>Tratado de Maastricht</i> , se agregan dos objetivos en relación directa con el SME, y se elevan a categoría de objetivos la dimensión social y la cohesión económica y social.	En el <i>Tratado de Asunción</i> , los objetivos son bien definidos pero muy amplios para una etapa inicial de la integración.
Segundo nivel: Medios e instrumentos	Segundo nivel: Medios e instrumentos
En el <i>Tratado de Roma</i> , los medios generales no son definidos en su totalidad. En el <i>Acta Unica Europea</i> , se redefinen con claridad y se agregan modificaciones. En el <i>Tratado de Maastricht</i> : se agrega un punto importante como es el SME, con sus respectivos instrumentos.	En el <i>Tratado de Asunción</i> se detallan cuatro instrumentos, que a pesar de ser coherentes con los objetivos, se han desarrollado en un 50%, y aún hoy en día, presentan dificultades entre los Estados parte.
Segundo nivel: Estructura institucional	Segundo nivel: Estructura institucional
Amplia representación de los Estados y todos los sectores sociales y privados en la estructura institucional. Que los órganos posean carácter supranacional, le otorga a la UE una autonomía decisoria frente a los intereses particulares de los Estados. Sumando a las reformas y atribuciones que fueron ganando a través del desarrollo del proceso de integración europeo, encontramos una dinámica propia que no depende de las situaciones coyunturales por las que estén atravesando los Estados miembros. El nuevo proyecto constitucional preve cambios en la estructura institucional, sobre todo con objeto de simplificar los procesos de toma de decisiones y lograr una mayor transparencia y eficacia al interior de la Unión.	El <i>Tratado de Asunción</i> definía una estructura mínima, que se supera con el PROP. Se hace una distinción entre los órganos -siempre intergubernamentales- con poder decisorio (GMC, CMC, CCM) y aquellos consultivos (CPC, FCEyS, SAM). Los órganos son representativos de las instancias estatales y también hay representación de sectores sociales y privados. La creación de subórganos ha permitido también una especialización técnica muy positiva de los variados aspectos de la integración. Pero, en general, se nota en el accionar de los órganos, un límite dado por la autonomía de los Estados para los asuntos internos que frena, en ciertas circunstancias, la evolución autónoma del proceso de integración.
Tercer nivel (variables políticas y jurídicas): Relación entre integración económica y política	Tercer nivel (variables políticas y jurídicas): Relación entre integración económica y política
Unión entre integración económica y política. El tema democrático aparece en el art. 6 del Tratado de la Unión Europea. Para los "países candidatos" a la Unión, los criterios de Copenhague han establecido como	Unión entre una coordinación política y una integración económica y comercial, a veces queda sólo en el ámbito discursivo. Mención del tema democrático por la latente inestabilidad política de los Estados parte.

requisitos: el sistema democrático estable, el respeto por los derechos humanos, el imperio de la ley y la protección de las minorías. El nuevo texto constitucional preve la incorporación de la Carta de Derechos de los Estados, en un único Tratado con fuerza vinculante.	
Tercer nivel: Soberanía de los Estados Parte	Tercer nivel: Soberanía de los Estados Parte
Cesión de la soberanía nacional a instancias comunitarias. Organos supranacionales. Derecho Comunitario: primacía de la norma comunitaria sobre la normativa nacional.	Autonomía estatal en el ámbito interno, sin una cesión de soberanía a un órgano superior interestatal o intergubernamental. Derecho de la integración.
Tercer nivel: Normativa	Tercer nivel: Normativa
Derecho Principal y Derecho Derivado. Reglamentos directamente aplicables a los Estados miembros, vinculación inmediata. Directivas: exigen que cada Estado miembro modifique su legislación interna para adaptarla al Derecho comunitario. Recomendaciones y dictámenes: no vinculantes.	Derecho Primario o principal. Decisiones, resoluciones y directivas: con carácter obligatorio, pero no generan directamente obligaciones y derechos. Deben ser incorporados a los ordenamientos jurídicos nacionales (no automáticos).
Tercer nivel: Solución de controversias	Tercer nivel: Solución de controversias
Existencia de un Tribunal de Justicia supranacional que emite fallos de cumplimiento obligatorio. Se transforman en Jurisprudencia de cada Estado miembro.	Por medio de consultas y reclamaciones ante la CCM, el Protocolo de Brasilia o el Acuerdo sobre Arbitraje Comercial. No son muy usados.