

semejanzas y disparidades permite delimitar los argumentos que sustentan la opción por los foros regionales en el acuerdo hemisférico.

En los textos –acuerdos MERCOSUR, Comunidad Andina, Grupo de los Tres, TLCAN y texto en negociación del ALCA- están contenidas las variables de este trabajo. Mediante la revisión de los respectivos documentos y de las fuentes teóricas se formula la hipótesis y se organizan los argumentos plausibles para sostenerla. En aplicación de los enfoques metodológicos citados y conforme a las variables enunciadas se dividió el trabajo en las partes que se enumeran a continuación.

- I. Se exponen los rasgos generales del tema. Sólo se consideran las controversias entre Estados miembros de los esquemas de integración. Se parte de la articulación entre ellos y del hecho que permea las relaciones entre los participantes en la negociación hemisférica: las disparidades entre sus niveles de desarrollo.
- II. Se señala el objetivo del trabajo: que la adopción por el ALCA de un sistema de solución de controversias incluya entre las posibilidades de elección de foro los mecanismos propios de los sistemas regionales.
- III. Se describen los antecedentes: la solución de controversias en la ALALC y su sucesora la ALADI.
- IV. Se exponen los regímenes de solución de controversias en el MERCOSUR, la CAN, el TLCAN y el Grupo de los Tres.
- V. Se entra en el punto focal del trabajo: elección de foro, tal como lo tratan los cuatro esquemas en el punto anterior.
- VI. Se ubica el tema en el contexto de la integración y el multilateralismo.
- VII. Se vinculan las secciones previas con las vías para encarar la elección de foro desde una perspectiva hemisférica.

Funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR

*Rita M. Gajate**

Problemática abordada y objetivos de investigación.

“La profundización de la estructura orgánica del MERCOSUR es un factor clave para consolidar y vigorizar el proceso de integración regional. Dicha profundización pasa por una necesidad imperiosa de reforzar la legitimidad democrática en el funcionamiento institucional del MERCOSUR¹“. Así lo han expresado el Consejo Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta en reciente acuerdo.

Es que si el MERCOSUR avanza hacia un grado más profundo de integración, su estructura jurídica y los instrumentos que paulatinamente se adopten deberán garantizar eficazmente el alcance de su objetivo formal - Mercado Común²-. Sin embargo, este grado de integración requiere una estructura jurídico-institucional que aún no se ha alcanzado (Gajate, 2000)³ y que desde diversos sectores se reclama.

El Tratado de Asunción, es producto del nuevo dinamismo integrador de comienzos de la década del 90 que se

* Docente e Investigadora del Instituto de Integración Latinoamericana. F.C.J. y S.- U.N.L.P.

¹ ACUERDO INTERINSTITUCIONAL CONSEJO MERCADO COMUN – COMISION PARLAMENTARIA CONJUTA. 15 de agosto de 2.003.

² CUMBRE DEL MERCOSUR. Declaración Conjunta de los Presidentes. 30 de junio de 2.000. Texto Oficial. Posteriormente: CONSEJO MERCADO COMÚN, Reunión XXII, 4 y 5/7/02, Acta N° 1/02, Pto.2 “Evaluación de la situación general del MERCOSUR y de la Región”, “...las Delegaciones coincidieron en que una mayor profundización del proceso de integración constituye la principal opción estratégica de sus países”.

³ GAJATE Rita M. “Participación social e instituciones en los procesos de integración”. UNLP, IIL, 2.000, Pto. 6 Conclusiones

inserta en la concepción del regionalismo abierto. La consolidación de las democracias en nuestros países garantizan los principios jurídicos propios del estado de derecho en dichas iniciativas, aunque en la actualidad se revele un debilitamiento de sus instituciones.

El marco dentro del cual se impulsa el mencionado avance es el de “*los principios e instituciones democráticos*” (Cumbre del MERCOSUR, 2000)⁴. Pese a los reclamos sectoriales, no se ha avanzado en la creación de instituciones que posibiliten la plena participación de los actores, protagonistas del proceso⁵. Parece inevitable que, si se pretende avanzar hacia un grado de mayor profundidad, su funcionalidad jurídico-institucional debería garantizar este crucial aspecto.

El trabajo de investigación que seguidamente se describirá se ha orientado a demostrar la insuficiencia de la estructura jurídico-institucional, de un proceso de integración que intenta profundizarse y plantear alternativas en torno a dotarlo de una más eficiente funcionalidad que asegure una mayor seguridad jurídica y la participación de los actores. Para tal fin, sobre la base de su actual estadio, se ha partido de cuestionamientos esenciales en cuanto a la posible reforma de la estructura orgánica del MERCOSUR y en torno a cuál sería la modalidad adecuada para responder a los cambios que se esperan; qué principios debería receptor la estructura institucional; y cuáles son los niveles y modalidades de representación que debería garantizar.

Partiendo de la hipótesis general que guía la investigación -en la que se inserta el particular análisis de referencia-, la cual expresa que la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR condicionaría las prácticas y comportamientos de los actores productivos, favoreciendo el ejercicio de influencias diferenciadas en la toma de decisiones en los distintos niveles de la estructura estatal asociados al proceso; se postula que sin la creación de una estructura jurídico-institucional basada en instituciones supranacionales que propone el Derecho de la Integración, no se alcanzará la plena seguridad jurídica ni la participación democrática de sus protagonistas.

Por tanto y entendiendo que la profundización del proceso de integración y su legitimación se relacionan con la funcionalidad jurídico-institucional, se proponen alternativas para el rediseño de una matriz jurídica.

A diferencia de otros estudios en los que el objeto ha sido abordado de manera parcial desde diferentes ramas de la Ciencia Jurídica, este análisis se enmarca dentro de la Teoría de la Integración y, particularmente, en el Derecho de la Integración (Gajate, 1995)⁶, en atención a que la integración es un fenómeno complejo y multidimensional, ya definido y descrito en anteriores investigaciones (Mellado, 1995)⁷. De allí que resulta original este abordaje que excede los límites de la tradicional Ciencia Jurídica.

La funcionalidad jurídico-institucional debe procurar llevar a destino el proceso de integración sin trabas, de manera que asegure -desde la toma de las decisiones hasta el efectivo cumplimiento de las normas emanadas- los principios democráticos y de seguridad jurídica.

Metodología

La investigación que se expone es un estudio de carácter descriptivo – interpretativo.

Se han utilizado técnicas tales como: observación documental y análisis de contenido. Asimismo –junto a otros miembros del equipo de investigación- se ha efectuado un trabajo de campo consistente en una encuesta realizada a asociaciones empresariales y sindicales.

Del trabajo de campo mencionado y de sus cuestiones de interés, se destacan aquellas que han revestido particular importancia en la presente dimensión jurídica: opinión frente a la profundización del proceso, actitud frente a la creación de instituciones supranacionales, propuesta acerca de instituciones que faciliten una mayor participación y seguridad jurídica.

⁴ CUMBRE DEL MERCOSUR. Op. cit..

⁵ GAJATE Rita. Op. cit.

⁶ GAJATE Rita M. “El rol del Derecho en un Proceso de Integración”, en: Aportes para la Integración Latinoamericana, págs. 117 y ss. Año 1- N° 2, diciembre 1995, La Plata. Argentina.

⁷ MELLADO Noemí y equipo de investigadores. “MERCOSUR, estrategias y alternativas de integración”, en Aportes para la Integración Latinoamericana, Año 1- N° 2, diciembre 1995, La Plata. Argentina.

En el tratamiento de dichas cuestiones de interés se procesaron las siguientes variables del “Ámbito Regional – MERCOSUR”:

- Participación en las organizaciones del MERCOSUR (Intervención en las negociaciones, identificación del organismo y fuentes de información);
- Opinión respecto de la funcionalidad jurídico – institucional del MERCOSUR (Sobre el Sistema de Solución de Controversias, Sobre la creación de órganos supranacionales e Identificación de los órganos);
- Tendencias del MERCOSUR (Alternativas del MERCOSUR, Alternativas para el desarrollo del MERCOSUR, Grados de integración a alcanzar e Identificación de países respecto de su ampliación).

Resultados

Conforme a las insuficiencias detectadas, a lo declarado por los gobiernos y lo demandado por los actores, se ha esbozado una matriz jurídico-institucional para un escenario que plantea un mayor grado de profundización del proceso conforme fuera corroborado como una necesidad por los resultados obtenidos en el trabajo de campo. Se expondrán dichos resultados y se presentará la propuesta de una nueva matriz jurídico institucional para el MERCOSUR.

La institucionalidad social en el MERCOSUR. El significado de la coordinación y la armonización de las políticas sociales para una nueva agenda.

*Dra. Gloria Edel Mendicoa**

Es tiempo de repensar el MERCOSUR. Este pedazo de América Latina, cuyos orígenes, ya son conocidos, actualmente reclama una nueva configuración, una nueva forma de emprenderlo, o quizás, simplemente, un retorno a sus propias bases. Por ello, en esta propuesta se plantea como punto de partida una *Integración e Institucionalidad social que consolide un proceso de creación de un espacio económico, político y social por la vía de la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados parte*, a la par que sean recuperados los intereses comunes que tienen como objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que le da origen. Se trata de hacer visible un esquema que lo aleje de los modelos cuyos resultados pueden cuestionarse con base en una línea de investigación que intenta demostrar un MERCOSUR en el que es viable un camino ascendente y distinto de sus vicisitudes y crisis recurrentes, capaz de asumir otras decisiones y otras dinámicas.

Para esta ponencia nos hemos valido de investigaciones en marcha y de antecedentes, que en este caso surgen en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, hacia el año 1986. Los trabajos a los que aludimos ya planteaban su visión crítica a los modelos predominantes y desde esa perspectiva se optaba por un paradigma multidimensional que contemplaba a la *Integración Social* como objeto de estudio. Esta categoría se asumía con una definición diferente a aquella que la interpretaba como un *hecho dado*, en el sentido de poseer una misma lengua, religión, historia. Por el contrario, se introdujeron otras visiones, cuya inspiración se debió al sociólogo rioplatense Alfredo Errandonea, precursor en cuanto a pensar, primero lo que podía significar la *integración social* de América Latina, desviándose de lo predominante en el modelo ALALC/ALADI, y luego, entender “lo social” desde dimensiones analíticas diferentes a las posiciones convencionales. Esta concepción fue constatada empíricamente en quienes se encontraban relacionados con el contexto organizacional, midiendo el alcance de una estrategia de integración mediante *la fuerza de la Densidad Interaccional, el sentido de la Pertenencia, la Participación para sumar actores, Cooperación y Conflicto para los acuerdos entre organizacionales gubernamentales y la Estabilidad de las instituciones y de sus políticas*⁸. Estos referentes pusieron en cuestión la *baja* y hasta *nula* capacidad de decididores políticos, administradores gubernamentales y otros, para pensar un proceso de integración que no fuera considerado sólo en términos

* Investigadora Instituto Gino Germani y Ubacyt. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Secretaria de Investigación. Universidad Nacional de La Matanza.

⁸ Mendicoa, Gloria (Directora) Investigación “La Integración Social en el MERCOSUR”, realizada en el marco del Programa de Incentivos para Docentes Investigadores. 1997-1998. Universidad Nacional de La Matanza-UBA.