

Comparación del desarrollo institucional en la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur*

Comparison of Institutional Development in the European Union, the Andean Community and the Southern Common Market

Ana Marleny Bustamante**

Resumen

El presente artículo compara la evolución de las instituciones en la Unión Europea, la Comunidad Andina y en el Mercado Común del Sur con el propósito de revisar su desarrollo y evolución, así como discutir la necesidad de los estudios comparados. La importancia de las instituciones ha sido abordada de una manera relevante en la creación de cada esquema y el debate entre Estado-nación y supranacionalidad suscitado en Europa contribuyó a darle forma a las instituciones de las dos experiencias latinoamericanas revisadas. El trabajo se divide en tres partes principales, además de la Introducción. La primera realiza una presentación general de las instituciones en cada caso, la segunda se dedica a las instituciones principales, mientras que la tercera se dedica a los órganos consultivos.

Palabras clave: Unión Europea, Comunidad Andina, Mercado Común del Sur, instituciones, integración, relaciones internacionales.

Abstract

This paper compares the evolution of the European Union, Andean Community and South Common Market institutions with the aim of reviewing their developments and evolution as well as discussing the need of comparative studies. The importance of

* Mi agradecimiento al Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes de la Universidad de Los Andes, Venezuela, por el financiamiento para el proyecto de investigación código NUTA-H-294-09-09-B. Este trabajo es resultado de dicho proyecto de investigación. También agradezco a Giovanni Molano por sus comentarios y aportes al borrador de este trabajo y a Ruth Herrera por su apoyo durante la etapa de recolección inicial de datos.

** Doctora en Integración Regional por la Universidad de Liverpool, Reino Unido. Docente-investigadora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la Universidad de Los Andes, San Cristóbal, Venezuela. Correos electrónicos: apernia5@hotmail y apernia@ula.ve.

institutions has been strongly discussed during the creation of each scheme and the debate between Nation-State and supranationality developed in Europe contributed to shape the institutions of the two Latin-American experiences under revision. The paper is divided in three parts in addition to the Introduction. The first has a general presentation of the institutions, the second is dedicated to the main institutions while the third is concerned with the advisory bodies.

Key Words: European Union, Andean Community, Southern Common Market, institutions, integration, international relations.

Introducción

La Unión Europea (UE), la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, también conocido como MERCOSUL, por sus siglas en portugués) son experiencias de integración regional cuyas instituciones han generado debates en cuanto a su tipo, al papel del Estado-nación en el proceso y al nacimiento de una institucionalidad supranacional; sin embargo, poco se ha avanzado en las comparaciones formales y sobre el impacto de la UE en las iniciativas latinoamericanas. La revisión institucional que se propone en este artículo espera ilustrar el desarrollo al respecto y contribuir a las opiniones rescatando la importancia de los estudios comparados.

El artículo realiza dicho ejercicio a partir de una presentación general en la primera parte y la separación entre órganos principales en la segunda, en donde se subdividen en supranacionales y cuasisupranacionales. La tercera sección se dedica a los órganos consultivos. En cada apartado la exposición se acompaña de la revisión teórica para ilustrar en cada caso la función del Estado-nación y el papel de la supranacionalidad.

Las instituciones: presentación general

Las provisiones institucionales de la UE, la CAN y el MERCOSUR ilustran el rol que ostentan los gobiernos nacionales, incluso a pesar de las modificaciones que han sufrido a lo largo de su existencia, y por las vinculaciones entre los órganos principales establecidas en los tratados. Las instituciones bajo revisión son las siguientes:

- 1) en la UE: Cumbre de presidentes/jefes de Estado, Consejo Europeo, Consejo de la UE, Parlamento Europeo, Comisión Europea y Tribunal de Justicia;
- 2) en la CAN: Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros

- de Relaciones Exteriores, Comisión, Secretaría General, Parlamento Andino y Tribunal Andino de Justicia;
- 3) en el MERCOSUR: Grupo Mercado Común, Consejo del Mercado Común, Comisión de Comercio del Mercado Común, Tribunal Permanente de Revisión, Parlamento, Secretaría Técnica y Comisión de Representantes Permanentes. También aparecen las cumbres de presidentes del MERCOSUR, pero éstas no son consideradas propias por los tratados; y

Cuadro 1 **Instituciones y órganos principales de la Unión Europea**

<i>Clasificación</i>	<i>Nombre</i>	<i>Fecha de creación</i>
Instituciones	Cumbre de Presidentes/Jefes de Estado	1986
	Consejo Europeo*	1979
	Consejo de la UE	1957
	Parlamento Europeo**	1957
	Comisión Europea	1957
	Tribunal de Justicia	1993
	Tribunal de Cuentas Europeo	2001
	Defensor del Pueblo Europeo	1993
	Supervisor Europeo de Protección de Datos	2002
Órganos financieros	Banco Central Europeo	1999
	Banco Europeo de Inversiones	1958
	ó Fondo Europeo de Inversiones	1994
Órganos consultivos	Comité Económico y Social	1957
	Comité de las Regiones	1994
Órganos interinstitucionales	Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas	1969
	Oficina de Selección de Personal de las Comunidades Europeas	2002
Organismos descentralizados de la Unión Europea (agencias)	Agencias de la Comunidad Europea	Inicio: 1958
	Instituto de Estudios de Seguridad de la UE	2002
	Oficina Europea de Policía	1999
	Escuela Europea de Policía	2000
	Unidad de Cooperación Judicial Europea	2002

* Instituido en el Comunicado Final de la Cumbre de París en 1974, inició sus funciones en 1975 y se institucionalizó con el Acta Única (1986) y el Tratado de Maastricht (1992). Consiste en una reunión semestral de los presidentes y/o jefes de Estado con el presidente de la Comisión.

** En el Tratado de Roma se denominó Asamblea Europea. En 1979 se realizaron las primeras elecciones directas y secretas de los parlamentarios. Con el Acta Única reforzó sus poderes.

Fuente: *La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea*, disponible en <http://clio.rediris.es/udidactica/intro.htm>, consultado el 20 de julio de 2008.

- 4) las instituciones consultivas son: el Comité Económico y Social y el Comité de Regiones en la UE; el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral y el Consejo Consultivo de Autoridades Municipales en la CAN; y el Foro Consultivo Económico y Social en el MERCOSUR.

Es pertinente hacer una diferenciación de términos entre el Consejo Europeo y el Consejo de la UE. Cabe señalar que el primero se refiere al organismo político constituido por los jefes de Estado o de gobierno creado con el fin de impulsar la Unión y ofrecer las directrices generales al proceso, mientras que el segundo es un órgano permanente y fundamental de toma de decisiones.

Los cuadros 2 y 3 muestran que la UE ha mantenido las instituciones básicas creadas en 1957 con el Tratado de Roma, mientras que la CAN sólo conserva la Comisión desde 1969 y el MERCOSUR incorpora los órganos creados en 1991 con el Tratado de Los Olivos en el Tratado de Creación de Ouro Preto (1994). Después creó instituciones que pasaron a ser consideradas básicas para su funcionamiento.

Instituciones principales

Los cuadros 2 y 3 presentan una diversidad de órganos que si bien cumplen funciones específicas en cada experiencia de integración, no son prioritarias en el proceso de toma de decisiones. Es por ello que en adelante se dedicará especial atención a las instituciones básicas que participan en éste, así como en la ejecución y el seguimiento de las políticas.

Los órganos de decisión “cuasi-supra” o supranacionales

El debate sobre el papel de las instituciones en los procesos de integración se inició con el nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), se extendió a Latinoamérica y continúa produciéndose en ambas regiones. Se ha concentrado en su desempeño como aparatos que permitirán la consolidación futura de un ente nuevo y diferenciado de los Estados-nación preexistentes a la integración, o como cuerpos intergubernamentales que respetan las soberanías nacionales y no retan su dominio.

Un debate adicional parte del transaccionalismo, que enfatiza la idea de que la integración es un mecanismo que disminuye la probabilidad de la violencia, promueve la solución de controversias entre países y coloca el acento

Cuadro 2
Instituciones y órganos principales de la Comunidad Andina

<i>Clasificación</i>	<i>Nombre</i>	<i>Fecha de creación</i>
Instituciones	Consejo Presidencial Andino	1990
	Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores	1996
	Comisión	1969
	Secretaría General*	1996
	Tribunal Andino de Justicia	1979
	Parlamento Andino	1979
Órganos financieros	Corporación Andina de Fomento	1968
	Fondo Latinoamericano de Reservas**	1991
Órganos consultivos	Consejo Consultivo Empresarial***	1983
	Consejo Consultivo Laboral***	1983
	Consejo Consultivo de Autoridades Municipales	2004
Órganos interinstitucionales	Consejo de Turismo	1971
	Consejo de Salud	1972
	Consejo de Integración Física	1973
	Consejo Agropecuario	1974
	Consejo de Asuntos Aduaneros	1981
	Consejo de Política Industrial	1983
	Consejo Andino de Ciencia y Tecnología	1983
	Consejo Andino de Autoridades de Transporte Terrestre	1998
	Comité Andino de Autoridades Ambientales	1998
	10 comités/consejos de distintos temas	1998-2007
Otros organismos	Convenio Simón Rodríguez (laboral)	1973
	Universidad Andina Simón Bolívar	1985
	Convenio Andrés Bello (educativo)	1970
	Convenio Hipólito Unanue (Sanidad)	1971
	Sistema Andino José Celestino Mutis (agricultura, ambiente y alimentos)	1983
	Convenio Rodrigo Lara Bonilla (drogas y estupefacientes)	1986

* Surge como resultado de la eliminación de la Junta (1969) y asume parte de sus funciones.

** Creado en 1978 como Fondo Andino de Reservas.

*** Creados en 1969 como Consejo Consultivo empresarial y laboral andino.

Fuente: Página *web* de la Comunidad Andina, www.comunidadandina.org, consultada el 4 de mayo de 2008; Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, *Arquitectura institucional para la articulación y la convergencia de la integración en América Latina y el Caribe*, 2007.

en la comunicación entre los actores para fusionarlos o amalgamarlos y así generar una identidad común como producto final.¹ Es por ello que el examen de los órganos principales, además de destacar sus características, permite ejemplificar este debate, a pesar de que el modelo europeo es la inspiración principal de la teoría tradicional sobre regionalismo e integración.

Cuadro 3
Instituciones y órganos principales del Mercado Común del Sur

<i>Clasificación</i>	<i>Nombre</i>	<i>Fecha de creación</i>
Instituciones	Cumbre de Presidentes del MERCOSUR	ó ó ó
	Grupo Mercado Común	1991 (La Asunción)
	Consejo del Mercado Común	1991 (La Asunción)
	Comisión de Comercio del Mercado Común	1994 (Ouro Preto)
	Tribunal Permanente de Revisión*	2004
	Parlamento del MERCOSUR**	2005
	Secretaría Técnica del MERCOSUR***	2002
	Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR	2003
Órganos financieros	Fonplata****	1969
Órganos consultivos	Foro Consultivo Económico y Social	1994 (Ouro Preto)
Órganos interinstitucionales	Reuniones Ministeriales Sectoriales, Comités Técnicos, Observatorio del Mercado de Trabajo	1991 (La Asunción)
Organismos descentralizados	Foro de Consulta y Concertación Política	1998
	Instituto Social del MERCOSUR	2007

* Antecedentes: Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias en 1991 y suscrito en 2002 en el Protocolo de Los Olivos como Protocolo de Los Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR.

** Creada en Ouro Preto, en 1994, como Comisión Parlamentaria Conjunta.

*** Creada en 1994 como Secretaría Administrativa.

**** No es un órgano del MERCOSUR, pero de él forman parte los cuatro miembros fundadores.

Fuente: Página *web* del MERCOSUR, disponible en www.presidenciamercosur.org/quees.php?s=estructura.

¹ Karl Deutsch *et al.*, "The Political Community and the North Atlantic Area" en John A. Vasquez (comp.), *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Limusa/Grupo Noriega Editores, 2005.

Funcionalistas y neofuncionalistas² enfatizan la importancia de la Comisión Europea como el motor de la Unión. Es el órgano que permite crear el “*spillover*” o efecto demostración debido a su lealtad a la Comunidad y porque su eficiencia e independencia tiene una influencia educativa sobre otras instituciones y los Estados miembros. Se supone que la creación de hábitos y el compartir constantemente entre las élites de funcionarios deben conducir a una mayor cooperación e interdependencia. De la misma forma, se expone que esta actividad aumenta la importancia de la Comisión, ya que si los Estados integran un sector de la economía, se producirán presiones técnicas para aglutinar otros hasta que emerja automáticamente una “agencia supranacional”, capaz de extender su autoridad, y disminuya progresivamente el poder de los Estados preexistentes.³ Como resultado, las instituciones comunitarias deberán adquirir o demandar jurisdicción sobre los Estados-nación preexistentes.⁴ La Comisión Europea tiene funciones de iniciador de las políticas, guardián de los Tratados y ejecutor de las políticas de la Comunidad, en conjunto con el trabajo administrativo asociado⁵ (ver Cuadro 4).

Los análisis que seguían los enfoques funcionalistas subsecuentes a los años sesenta se debilitaron, entre otras razones, por la influencia de los gobiernos, en particular del francés, que optó por establecer el veto para tomar decisiones. Este período se inició con los Acuerdos de Luxemburgo (1966), y en adelante todas las decisiones requerían unanimidad. Tal estancamiento se mantuvo hasta 1986, cuando el Acta Única Europea restableció el sistema de votación de mayoría calificada. Los 20 años de atasco de la integración coincidieron con el control mayoritario de los gobiernos sobre las instituciones comunitarias.⁶ Aparentemente, los funcionalistas habían subestimado el poder de los Estados o de los gobiernos y su habilidad para detener la construcción de un sistema político central, así como de las burocracias nacionales para resistir la transferencia de poder a esas nuevas instancias centrales.⁷

² Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1970.

³ George Stephen, *Politics and Policy in the European Community*, 2ª ed., Oxford University Press, Londres, 1992.

⁴ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, 1958.

⁵ Peter Ludlow, “The European Commission” en Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann (eds.), *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Westview Press, Oxford, 1991, p. 102.

⁶ Linda Cornett y James A. Caporaso, “‘And Still It Moves!’ State Interests and Social Forces in the European Community” en James Rosenau y Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

⁷ Stanley Hoffmann, “Reflections on the Nation-state in Western Europe Today” en *Journal of Common Market Studies*, septiembre-diciembre 1982, p. 30.

Cuadro 4
Instituciones europeas y sus funciones principales

<i>Instituciones</i>	<i>Funciones principales</i>
Parlamento Europeo	<ul style="list-style-type: none"> • Comparte con el Consejo el Poder Legislativo. • Ejercita el control democrático de todas las instituciones de la UE y en especial de la Comisión. Tiene potestad para aprobar o rechazar el nombramiento de los comisionados y derecho a censurar a la Comisión en su conjunto. • Forma con el Consejo la autoridad presupuestaria de la UE y puede por lo tanto influir en el gasto de la UE. Al final del procedimiento presupuestario adopta o rechaza el presupuesto en todos sus elementos.
Consejo de la UE	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar leyes europeas. En muchos ámbitos legisla en común con el Parlamento Europeo. • Coordinar las políticas económicas generales de los Estados miembros. • Concluir acuerdos internacionales entre la UE y una o más organizaciones de Estados o internacionales. • Aprobar el Presupuesto de la UE junto con el Parlamento. • Desarrollar la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC), basándose en las directrices del Consejo Europeo. • Coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal.
Comisión Europea	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer legislación al Parlamento y al Consejo. • Gestionar y aplicar las Políticas de la UE y el Presupuesto. • Hacer cumplir la legislación europea (junto con el Tribunal de Justicia). • Representar a la UE en la escena internacional.
Tribunal de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que la legislación de la UE se interprete y aplique del mismo modo en cada país miembro.
Tribunal de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar que el presupuesto de la UE se ejecuta correctamente.
Defensor del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a detectar casos de mala gestión en las instituciones europeas y otros órganos de la UE.
Supervisión de Protección de Datos	<ul style="list-style-type: none"> • Se asegura el respeto al derecho de la persona y su intimidad cuando las instituciones u organismos europeos procesan sus datos personales.

Fuente: Tomado de Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, *op. cit.*, Cuadro 11, p. 55.

Entre 1966 y 1986, la mayoría de las instituciones de la integración europea no rivalizaron con el poder central de los gobiernos, por lo que se vigorizaron los enfoques intergubernamentales, que destacan el poder de estos últimos como centros del proceso europeo, siendo la única excepción el Tribunal de

Justicia, cuya legislación se mantenía por encima de la de los Estados miembros. Sin embargo, incluso este órgano se vio disminuido en su rol hasta 1978, cuando estableció el principio de reconocimiento mutuo de las leyes de los Estados miembros, siempre y cuando se satisficieran ciertos estándares de salud y seguridad europea. Esto fue conocido como el “Cassis de Dijon” (120/78), debido a que los países obstruían el comercio utilizando la excusa del no cumplimiento de los criterios nacionales. Dicho dictamen del Tribunal creó un estándar simple para resolver disputas comerciales, supliendo al procedimiento anterior de armonización legislativa para facilitar el movimiento de bienes dentro de la Comunidad.⁸ Desde entonces, actúa como una corte constitucional, administrativa y penal, y se ha convertido en la espina dorsal de la integración europea (ver Cuadro 4). Es el supervisor de la legalidad de las medidas aprobadas por el Consejo Europeo.

La Comisión es gobernante de legislación secundaria, intérprete de la legislación primaria de los tratados y protocolos, así como de los casos presentados por los Estados miembros a las instituciones de la UE. Es el cuerpo decisor sobre las infracciones y el uso o mal uso del poder.⁹

El Parlamento Europeo es un caso que requiere particular atención debido a que ha pasado de ser un órgano principalmente deliberativo a uno codecisor, lo que permite, con claridad la evolución y el avance de la lógica neofuncionalista. En el Tratado de Roma inició sus actividades bajo el nombre de Asamblea Parlamentaria Europea y sus funciones eran deliberativas. Se le conoce como Parlamento Europeo desde 1962 y lo es oficialmente desde 1986 con el Acta Única, documento que le otorgó atribuciones para participar en el proceso de toma de decisiones, bien sea aprobando o dando opiniones o consejos. En esencia, podía codecidir, cooperar, consultar, afirmar o participar en el procedimiento de decisión del presupuesto comunitario (ver Cuadro 1).¹⁰ Pero fue con el Tratado de Maastricht que se reafirmó el poder de codecisión para la mayoría de la legislación de la UE. Actualmente, el Parlamento comparte por igual el ejercicio del Poder Legislativo con el Consejo (ver Cuadro 4).¹¹ Sin embargo, no hay unanimidad respecto a la forma en que los parlamentarios – electos por votación universal, directa y secreta– se vinculan de manera formal con su país de origen y sus decisiones se relacionan poco con el Ejecutivo o los parlamentos nacionales, por lo que aparentemente la relación entre estos

⁸ Penelope Kent, *European Community Law*, Pitman Publishing, Londres, 1992.

⁹ Clive Archer, *Organizing Europe. The Institutions of Integration*, 2nd ed., Edward Arnold, Londres, 1994.

¹⁰ Belmont European Policy Centre, *The New Treaty on European Union*, Bruselas, 1992.

¹¹ Parlamento Europeo, “La toma de decisiones de la UE”, 2008, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public.do?language=es>, consultado el 2 de agosto de 2010.

últimos y el comunitario es ineficiente y escasa. Es por ello que se asume como necesario desarrollar aún más la condición de “órgano supranacional” de una figura federal entre los parlamentos nacionales y los europeos si se analiza desde la perspectiva neofuncionalista. En síntesis, el Parlamento Europeo tiene elementos de neofuncionalismo e intergubernamentalismo y bastante camino por avanzar si se sigue la lógica federalista.

La discusión entre funcionalismo, neofuncionalismo, intergubernamentalismo y federalismo en Europa estimuló y advirtió a los fundadores del Acuerdo de Cartagena. Así, al crearse el entonces Pacto Andino, la Comunidad Económica Europea (CEE) recomendó con insistencia que se siguiera el modelo europeo,¹² pero los gobiernos signatarios optaron por crear un híbrido en el cual la Comisión pasó a ser el órgano legislativo y la Junta el ejecutivo, con la diferencia de que su función de iniciativa legislativa es compartida con la Comisión y los Estados miembros, los cuales estaban facultados para actuar de manera individual o colectiva. También se optó por ignorar otros órganos, como el Parlamento o la Asamblea y el Tribunal de Justicia. Éstos fueron creados en 1979 y entraron en vigor en los años ochenta.¹³

La Junta del Acuerdo de Cartagena es el organismo técnico y ejecutivo cuyos miembros debían ser expertos en asuntos de integración y tener cualquier nacionalidad latinoamericana. Esta disposición manifiesta una construcción neutral y denota la carencia de tecnócratas o burócratas capaces, pero no es indicativo del aumento de la autonomía o de la construcción de una “agencia supranacional”, como lo evidenció la Comisión de la CEE, donde la iniciativa legislativa es compartida, por lo que no es una instancia propiamente supranacional que refuerce el neofuncionalismo en el Pacto Andino. Por otra parte, y en comparación, las capacidades ejecutiva y supervisora también se reducen al compartirse con los gobiernos nacionales (ver Cuadro 5). Sin embargo, y a pesar de las limitaciones técnicas y funcionales, la Junta construyó un acervo comunitario importante como iniciadora de legislación y ejecutora de las decisiones de la Comisión, de relación con los demás órganos del Acuerdo y como Secretaría Permanente, según las atribuciones otorgadas en el artículo 15 del Tratado constitutivo, por lo que puede considerarse que contribuyó significativamente al desarrollo de lo que hoy se conoce como la CAN.¹⁴

¹² The Economist Intelligence Unit, *The Crisis in Latin America*, Q. E. R., Special No. 1, Londres, 1967, p. 5.

¹³ Ana Marleny Bustamante, “Desarrollo institucional de la Comunidad Andina” en *Aldea mundo*, año 8, núm. 16, Centro de Estudios de Fronteras e Integración-Universidad de Los Andes, San Cristóbal-Venezuela, noviembre 2003-abril 2004.

¹⁴ Ana Marleny Bustamante y Rita Giacalone, “An Assessment of European Union Cooperation

Es precisamente este éxito lo que empezó a ser cuestionado por los Estados miembros. En algún momento expusieron, con insistencia, que la Junta hacía que el proceso subregional avanzara a un ritmo muy lento, y finalmente en 1996 fue sustituida por la Secretaría General como órgano ejecutivo de la CAN. El artículo 29 del Acuerdo de Cartagena, codificado en 2003 con la Decisión 563, le atribuyó a la Secretaría la representación y el servicio a los intereses de la Comunidad (ver Cuadro 5), el seguimiento de los lineamientos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la formulación de iniciativas y recomendaciones, la realización de estudios técnicos y la coordinación de actividades (artículo 30). También le fueron otorgadas funciones de coordinación y contacto con todos los órganos de decisión del Acuerdo y continúa compartiendo las tareas de supervisión, evaluación y ejecución en conjunto con los Estados miembros y otros organismos de integración, por lo que en esencia la Secretaría carece de instrumentos para convertirse en guardián de los intereses comunitarios.

Cuadro 5
Instituciones andinas y sus funciones principales

<i>Instituciones</i>	<i>Funciones principales</i>
Consejo Presidencial Andino (artículo 12)	<ul style="list-style-type: none"> • Definir la política de integración subregional andina. • Orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la subregión, así como las relativas a la coordinación entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. • Evaluar el desarrollo y resultados de la integración y su proyección externa. • Considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del Sistema.
Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (artículo 16)	<ul style="list-style-type: none"> • Formular y adelantar la política exterior de los países miembros, así como orientar y coordinar la acción externa de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. • Formular, ejecutar y evaluar, en coordinación con la Comisión, la política general del proceso de la integración subregional andina. • Dar cumplimiento a las directrices que le imparte el Consejo Presidencial Andino y velar por la ejecución de las mismas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. • Adoptar medidas para el logro de los objetivos del Acuerdo, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo

Comisión (artículo 22)	<p>Presidencial Andino. Coordinar la posición conjunta de los países miembros en foros y negociaciones internacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar, no aprobar o enmendar las propuestas que los países miembros, individual o colectivamente, o la Secretaría General sometan.
Secretaría General (artículo 30)	<ul style="list-style-type: none"> • Velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad. • Atender los encargos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión. • Formular al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión propuestas de decisión, de conformidad con sus respectivas competencias, iniciativas y sugerencias, en materia de política exterior. • Efectuar los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los otros órganos del Sistema Andino de Integración y otros que, a su juicio, sean necesarios.
Tribunal de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene competencias en las acciones de nulidad, incumplimiento e interpretación, de la interpretación prejudicial, del recurso por omisión o inactividad de los órganos del Acuerdo, función arbitral de controversias relativas a la aplicación de los contratos, convenios o Acuerdo y además tiene jurisdicción laboral sobre las controversias laborales que se susciten en los órganos o instituciones del Acuerdo.
Parlamento Andino (artículo 43)	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar la marcha del proceso de la integración y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema. • Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales, incluyendo el presupuesto anual. • Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema.
Consejo Consultivo Empresarial/Consejo Consultivo Laboral (artículo 44)	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueran de interés para sus respectivos sectores.

Fuente: Acuerdo de Integración Subregional Andino (Decisión 563 del 25 de junio de 2003), y Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Decisión 472 del 17 de septiembre de 1999), Lima, en *Documentos básicos*, disponible en http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=14.

El Tribunal Andino de Justicia (1979), creado emulando al Tribunal de Justicia Europeo, prevé en su Tratado constitutivo las atribuciones de garantizar la obediencia estricta a las obligaciones del Acuerdo de Cartagena y ser órgano independiente de otras instituciones regionales. Sus decisiones son ley andina con jurisdicción sobre las legislaciones nacionales. El Tribunal es constitucional del ordenamiento jurídico de la Comunidad, tiene competencia en las acciones de nulidad, incumplimiento e interpretación, de la interpretación prejudicial para asegurar la aplicación uniforme en el territorio de los países miembros, del recurso por omisión o inactividad de los órganos del Acuerdo, la función arbitral de controversias relativas a la aplicación de este último, los contratos o convenios y además tiene jurisdicción laboral sobre las controversias laborales que se susciten en sus órganos o instituciones.¹⁵ Aún más, en la página *web* del Tribunal, se define como “el órgano jurisdiccional supranacional” de más alto nivel, de carácter permanente, creado para salvaguardar la estabilidad del Acuerdo y de los derechos y obligaciones que de él se derivan, con competencia laboral y función arbitral.¹⁶ Con ello se ratifica como el único órgano supranacional de la CAN y al cual los Estados miembros deben respetar y acatar en los asuntos de su competencia relacionados con el proceso de integración subregional andino.

Los órganos de decisión intergubernamental

El MERCOSUR y sus instituciones fueron creadas con un perfil expresamente intergubernamental.¹⁷ La más reciente creación del Tribunal Permanente de Revisión, formalizado en 2004 (ver Cuadro 3), parece ser una instancia dirigida a fortalecer elementos de “supranacionalidad”, pero como su Tratado constitutivo lo destaca, no se erige en instancia única y suprema para la solución de las controversias sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del “Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y

Towards the Andean Community (1992-2007)” en Philippe de Lombaerde y Michael Schulz (coords.), *The EU and World Regionalism. The Makability of Regions in the 21st Century*, Ashgate Publishers, Londres, 2009.

¹⁵ CAN, Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Decisión 472 de 17 de septiembre de 1999), Lima, 1999, disponible en “Documentos básicos”, http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=14.

¹⁶ CAN, portal oficial de la Comunidad Andina, 2010, consultado el 4 de mayo 2010, disponible en www.comunidadandina.org.

¹⁷ Rita Gajate, “Las controversias entre Argentina y Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia y ante el sistema de solución de controversias del MERCOSUR” en *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, año XLVI, núm. 67, diciembre 2006, pp. 281-295.

acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR” (artículo 1, Protocolo de Los Olivos).¹⁸ Además, el artículo 2 del mismo establece que las controversias señaladas también pueden ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial de Comercio o de otros esquemas preferenciales del que sean miembros los socios del MERCOSUR a elección de la parte demandante. Por otro lado, no todos los temas sobre los cuales legisla el Grupo Mercado Común son considerados ordenamientos jurídicos aplicables o incorporables a los Estados miembros, por lo que no prevé la opción de convertirse en supervisor de la legalidad de las medidas aprobadas en el MERCOSUR, de gobernante de legislación secundaria e intérprete de legislación primaria o decisor sobre las infracciones y uso (o mal uso) del poder, como ocurre con el Tribunal de la UE, según Archer.¹⁹ De la misma forma, Gajate²⁰ destaca la falta de uniformidad en la interpretación de la normativa dada la naturaleza intergubernamental y transitoria de los tribunales *ad hoc*, cuyos laudos no crean doctrina vinculante, y a pesar de que el recientemente creado Tribunal Permanente de Revisión se convierte en segunda instancia de apelación, aún existe incertidumbre sobre su verdadero papel como “mecanismo institucionalizado de interpretación del derecho y de creación de doctrina jurídica propia, con la adecuación y armonización de los ordenamientos jurídicos nacionales al derecho comunitario que se cree y con un eficiente control de la legalidad”.²¹

A pesar del evidente intergubernamentalismo de las instituciones mercosurianas, Mónica Hirst y Russell²² rescatan la movilización de cuadros técnicos como básica en la creación de una marcha funcionalista y neofuncionalista que permite la conformación de un espacio único, pues han realizado esfuerzos para desarrollar una dinámica expansiva que asegure las metas comunes mediante la elaboración de reglas, instrumentos operativos y definición de compromisos recíprocos. Pero, a pesar de ello, las reuniones

¹⁸ Protocolo de Los Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, Buenos Aires, 2002, disponible en <http://tododeiure.atspace.com/leyes/25663.htm>.

¹⁹ Clive Archer, *op. cit.*

²⁰ Rita Gajate, “Funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR” en Noemí B. Mellado (coord.), *Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR*, Buenos Aires, Universidad de La Plata, 2006, pp. 95-131.

²¹ *Ibidem*, p. 124.

²² Mónica Hirst, *Reflexiones para un análisis político del MERCOSUR*, documento de trabajo núm. 120, FLACSO, Buenos Aires, 1991; Mónica Hirst y Roberto Russell, *El MERCOSUR y los cambios en el sistema político internacional*, Fundación OSDE, Buenos Aires, 2001.

semestrales del Consejo del Mercado Común no brindan, precisamente, la oportunidad para crear esa dinámica expansiva. Esta marcha es propia del trabajo cooperativo y de equipo; sin embargo, es muy pronto para señalar si conducirá al eventual cambio de lealtades políticas desde el Estado-nación hacia los organismos del MERCOSUR.

Siguiendo la revisión teórica, aquí cabe anotar que los realistas basan su aproximación a la integración regional sobre la teoría del conflicto internacional, enfatizan al Estado y a su poder de negociación²³ y destacan que el Consejo de Ministros en la UE es el cuerpo supremo que representa los intereses nacionales y la prolongación natural de las soberanías también nacionales. Del realismo surge el intergubernamentalismo, enfoque que se concentra en el proceso de toma de decisiones, en el cual los gobiernos y sus élites son los actores principales en las instituciones. Las cláusulas de “opción de salida u *opt-out*” en asuntos considerados sensibles y la forma en que los desacuerdos son manejados a través de la construcción de consensos y la formación de coaliciones son evidencia de su presencia e importancia.

A este respecto, las cumbres de presidentes/jefes de Estado, el Comité de Representantes Permanentes y la Secretaría Política (que asiste al Consejo en la formación de la Política Exterior y de Seguridad) son expresiones claras del fortalecimiento del Consejo de la UE y del papel dominante que ejercen los Estados miembros (ver Cuadro 4). El Consejo de la UE es el cuerpo de toma de decisiones que promulga la ley comunitaria, aprueba el presupuesto y alcanza otras decisiones mayoritarias. El Consejo de la UE se asegura de mantener las decisiones en el marco “interestatal” y tiene la facultad para transferirle poderes a la Comisión. Las cumbres de presidentes/jefes de Estado se establecieron en 1986 como un mecanismo para orientar, agilizar y evaluar el proceso de integración, habida cuenta de la capacidad que tienen para proveer orientaciones sobre el rumbo de la Unión. Y, por otra parte, el Comité de Representantes Permanentes se encarga de hacer el trabajo preparatorio para los Consejos de la UE, por lo que una propuesta de decisión enviada desde la Comisión es revisada y discutida en éste órgano antes de ser llevada al Consejo.

La Comunidad Andina, por su parte, no escapa a la lógica intergubernamental. El trabajo de la Comisión es apoyado por el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, los cuales se convierten en los órganos principales del proceso de toma de decisiones. El Parlamento Andino, a pesar de mantener su independencia

²³ Roland Bieber, Jean-Paul Jacqué y Joseph H. Weiler (eds.), *An Ever Closer Union*, European Perspectives Series, Bruselas, 1985.

relativa, no deja de ser un órgano intergubernamental, según lo muestran las funciones asignadas a ellos (ver Cuadro 5). El Consejo Presidencial Andino, al igual que las cumbres de presidentes/jefes de Estado europeos, tiene las funciones de orientar, evaluar y agilizar el proceso de integración en sus reuniones semestrales. De la misma forma, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores comparte estas funciones con los presidentes y adicionalmente formula los lineamientos en materia de política exterior de la Comunidad.

Mención aparte merece el Parlamento Andino, creado según su tratado constitutivo como un órgano deliberante y principal del Grupo Andino (GRAN, denominación vigente de 1979 a 1996), pero sus vínculos con la Comisión y la Junta no estaban claros, ni en el Acuerdo de Cartagena ni en su Tratado constitutivo. Los objetivos del Parlamento Andino son generales y tratan sobre asuntos tales como promoción de la integración andina, justicia social, libertad, democracia, derechos humanos, paz y formación de la conciencia comunitaria dentro de la subregión. Sus atribuciones son también generales. Entre ellas tenemos las siguientes: a) examinar los avances del proceso de integración a través de los reportes anuales, de las convenciones andinas, acuerdos y cualquier otra información que considere relevante solicitar; b) mantener relaciones cooperativas con los parlamentos de los países miembros y otros sobre asuntos relacionados con el Tratado; y c) proponer medidas y sugerencias para armonizar la legislación de los países miembros (artículo 139).²⁴

No hay una aparente vinculación funcional con los demás órganos del sistema, pues se deja al Parlamento Andino la potestad de decidir el tipo de información adicional que debe examinar y a quién se la solicitará, por lo que en su Reglamento General —aprobado mediante la Decisión 1152 del Parlamento Andino en agosto de 2006— se acordó definir sus funciones.²⁵ La función constituyente y legislativa se limitó a sugerir acciones o decisiones normativas, a examinar la marcha del proceso, fiscalizar la conducta de los altos funcionarios en el cumplimiento de sus funciones, además de la electoral, la administrativa, de control público y protocolo. En esencia, no avanza en su conformación como organismo legislativo con poder de decisión, de tal forma que, a pesar de que se ha definido como uno de los órganos principales del Acuerdo de Cartagena, tiene poca incidencia en las disposiciones que se adoptan en la Comisión y cumple una función accesoria. Además, en

²⁴ INTAL, “Tratado Constitutivo del Parlamento Andino” en *Integración latinoamericana*, 1989, núm. 146-147, Buenos Aires.

²⁵ Parlamento Andino, “Reglamento General del Parlamento Andino”, decisión 1152 del 29 de agosto de 2006, consultado el 30 de julio de 2011, disponible en <http://www.parlamentoandino.org/resources/getresource.jsp?ID=1665>.

comparación con el Parlamento Europeo, tampoco se organiza o funciona alrededor de proximidades políticas o ideológicas regionales, y es más intergubernamentalista que funcionalista en su gestión.

El MERCOSUR se destaca como una experiencia intergubernamentalista e incluso “interpresidencialista”, ya que concentra el poder en manos de los presidentes²⁶ y, tal como se observa en el Cuadro 6, sus instituciones tienen funciones que confirman tal naturaleza. Por una parte, a pesar que las cumbres de presidentes del MERCOSUR no aparecen como instituciones formales, cumplen las mismas funciones que las cumbres presidenciales europeas (1986) o el Consejo Presidencial Andino (1990) en el sentido de aportar los lineamientos u orientaciones que debe seguir la experiencia de integración. Por otra parte, el Consejo del Mercado Común es el órgano supremo responsable de la constitución del Mercado Común y el que elige al presidente de la Comisión de Representantes Permanentes. Es el órgano legislativo y se pronuncia mediante decisiones, las cuales deben ser aprobadas por consenso y unanimidad (artículo 37).²⁷ La Comisión de Representantes Permanentes representa al MERCOSUR frente a terceros y sirve de enlace entre sus instituciones. El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo y en su ámbito se desenvuelven los subgrupos de trabajo, encargados de analizar y proponer decisiones específicas relacionadas con la integración, con la excepción del tema aduanero y arancelario, que corresponden a la Comisión de Comercio del Mercado Común. Ésta es el órgano aduanero y comercial responsable directo de velar por la unión aduanera.

Una de las características prominentes del MERCOSUR es la ausencia de estructuras o instancias permanentes, por lo que basa su trabajo en la red negociadora intergubernamental que se reúne con la periodicidad que amerita cada caso. A este respecto, y como consecuencia de la interrelación que se ha venido dando, algunos analistas plantean la necesidad de “burocratizar” al esquema, dotándolo de estructuras permanentes de apoyo técnico que visualicen los problemas y sus soluciones de una manera independiente y hasta cierto punto alejados de políticas nacionales.²⁸ La ausencia de tal instancia técnica es

²⁶ Damián Paikin, “Legitimidad, soberanía y democracia. Debates abordados en torno al Parlamento del MERCOSUR”, 2006, pp. 1-12, disponible en www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/UBA/paikin%20-%20OTC.doc, consultado el 16 de octubre de 2007.

²⁷ MERCOSUR, Protocolo de Ouro Preto, 1994, disponible en <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>.

²⁸ Celina Peña y Ricardo Rozemberg, “MERCOSUR: ¿una experiencia de desarrollo institucional sustentable?”, 2004, pp. 1-17, disponible en http://64.233.169.104/search?qcache:UqMeufUrq_AJ:www.focal.ca/pdf/mercosur_s.pdf+desarrollo+institucional&hl=es&ct=clnk&cd=4&gl=ve, consultado el 16 de octubre de 2007.

Cuadro 6
Instituciones del MERCOSUR y sus funciones principales

<i>Instituciones</i>	<i>Funciones principales</i>
Consejo del Mercado Común (artículos 8 y 9 del Protocolo de Ouro Preto)	<ul style="list-style-type: none"> • Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común. • Negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. • Proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones de las normas existentes en materia comercial y aduanera del MERCOSUR. • Establecer los comités técnicos necesarios, dirigir y supervisar las actividades de los mismos.
Grupo Mercado Común (artículo 14 del Protocolo de Ouro Preto)	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común. • Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común. • Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del MERCOSUR en el ámbito de sus competencias.
Comisión de Comercio del Mercado Común (artículo 19 del Protocolo de Ouro Preto)	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar el seguimiento, analizar e informar al Grupo Mercado Común de la aplicación de los instrumentos de política comercial común. • Proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones de las normas existentes en materia comercial y aduanera del MERCOSUR. • Proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítem específicos del arancel externo común, inclusive para contemplar casos referentes a nuevas actividades productivas.
Tribunal Permanente de Revisión	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiza la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR de forma consistente y sistemática.
Parlamento del MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir declaraciones, recomendaciones e informes por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos. • Servir de enlace entre los órganos del MERCOSUR y los Parlamentos Nacionales y Proponer proyectos de normas al Consejo del Mercado Común. • Fomentar instrumentos para el desarrollo de la democracia.
	<ul style="list-style-type: none"> • Servir como archivo oficial de la documentación y realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas. • Informar regularmente a los Estados partes sobre las medidas

Secretaría Técnica del MERCOSUR	implementadas por cada país y desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el Consejo del Mercado Común el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR;
Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> • Asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro-Tempore las actividades que le sean requeridas • Presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración, las relaciones externas y el Mercado Común • Afianzar las relaciones, a través de vínculos permanentes con la Comisión parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico Social, y las reuniones especializadas
Foro Consultivo Económico Social	<ul style="list-style-type: none"> • Tendrá función consultiva y se manifestará mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Fuente: MERCOSUR, Protocolo de Los Olivos para la Solución de Controversias, 2002; Protocolo de Ouro Preto, 1994; MERCOSUR IV CMC EXT/DEC. No. 11/03, Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, IV Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común, Montevideo, 6 de octubre de 2003; MERCOSUR/CMC/Dec. No. 23/05, Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Disponible en <http://www.mercosur.int/msweb/portal/%20intermediario/es/index.htm>.

su déficit institucional más sobresaliente. La configuración de subgrupos de trabajo o comités técnicos no ha permitido construir vínculos o redes de comunicación cuyas lealtades estén más allá de las nacionales, a la vez que dificulta la construcción de consensos regionales.

El Parlamento del MERCOSUR inició sus funciones en 2007, reemplazando a la Comisión Parlamentaria Conjunta y como el órgano de representación de la pluralidad ideológica y política de los pueblos. No tiene facultades decisorias. A través del protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, tiene importantes funciones referidas a la preservación de la democracia y los derechos humanos. La necesidad de elevar a la región mercosuriana como bloque antes que como individualidades nacionales ha llevado a proponer instancias como un “parlamento regional”, que adquiriría las funciones de “cogobierno” de la integración.²⁹ Dicho parlamento tendría características supranacionales para ayudar a equilibrar los poderes y la toma de decisiones en el bloque; sin embargo, para Paikin, un parlamento regional no mejoraría la participación de los congresos nacionales, sino que duplicaría las tareas a nivel regional. Así, el déficit institucional del MERCOSUR es funcional mientras se mantiene altamente intergubernamental, lo cual limita las capacidades de construcción común y coloca la efectividad del proceso para generar e implementar normas mercosurianas a depender de los gobiernos y de las

²⁹ Gerardo Caetano citado por Damián Paikin, *op. cit.*

políticas económicas de cada país miembro, las cuales se modifican según los cambios de presidentes. Una limitación adicional para construir la opción supranacional parlamentaria se encuentra en la selección del número de parlamentarios por país, habida cuenta de las enormes diferencias derivadas del peso entre países. Visto así, Brasil debería debatirse entre tener una representación paritaria (en votos) con Uruguay, por ejemplo, o tratar de imponer su peso y representatividad sobre los socios más pequeños, y ello obviamente afectaría el equilibrio de poder a nivel parlamentario.

Instituciones consultivas

En cuanto a los órganos consultivos, a pesar de que los tratados no le otorgan a la sociedad civil mayor participación en el proceso de integración, las tres organizaciones crearon mecanismos similares y, sin embargo, en la práctica, hay diferencias notables en la participación de la misma. Mientras que en la UE el Consejo Consultivo Económico y Social se convirtió, desde etapas muy tempranas, en el mecanismo mediante el cual los grupos de presión hacen “*lobby*” en Bruselas antes que en los países respectivos,³⁰ en la CAN los consejos consultivos empresarial y laboral han tenido una participación esporádica o coyuntural, dependiendo de los impulsos que hayan dado los gobiernos tanto al proceso de integración como a estos sectores.³¹ En el MERCOSUR la participación de la sociedad civil no ha sido activa y escasamente ha trascendido más allá de los actores tradicionales (empresarios y sindicatos),³² a pesar de la creación del Foro Consultivo Económico y Social, de la tímida presencia de organizaciones no gubernamentales o de la aparición de otros grupos, como las universidades (Asociación de Universidades del Grupo Montevideo), ciudades (Mercociudades) y otras instancias que, sin ser parte formal de la estructura mercosuriana, participan y deliberan sobre una construcción colectiva a nivel regional.

³⁰ Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck, “Organized Interests and the Europe of 1992” en Norman J. Ornstein y Mark Perlman (eds.), *Political Power and Social Change: The United States Faces a United Europe*, The AEI Press, Washington, 1991.

³¹ Ana Marleny Bustamante, “Los sindicatos de los sectores textil y metalúrgico en la integración andina. El caso de la integración colombo-venezolana” en Jaime Behar, Rita Giacalone y Noemí B. Mellado (eds.), *Integración regional de América Latina. Procesos y actores*, Instituto de Estudios Latinoamericanos/Universidad de Estocolmo/Universidad de Los Andes/Universidad de La Plata, Estocolmo, 2002.

³² Rita Gajate, “Las controversias entre Argentina y Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia y ante el sistema de solución de controversias del MERCOSUR”, *op. cit.*, pp. 281-295.

Cuadro 7
Comparación de los principales órganos de MERCOSUR, CAN y UE

Órgano	MERCOSUR	CAN	UE
Órgano de Conducción Política (Nivel Presidencial)	Cumbre de Presidentes del MERCOSUR (no formal)	Consejo Presidencial Andino	Consejo Europeo
Órgano Legislativo (nivel ministerial)	Consejo del Mercado Común/ Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR	- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores - Comisión	Consejo de la UE
Órgano Jurisdiccional	Tribunal Permanente de Revisión	Tribunal Andino de Justicia	Tribunal de Justicia
Órgano Parlamentario	Parlamento del MERCOSUR	Parlamento Andino	Parlamento Europeo
Conducción Sectorial (nivel ministerial)	Reuniones Ministeriales Sectoriales	Reuniones Conjuntas Comisión y Ministros Sectoriales	Reuniones Ministeriales
Órgano Ejecutivo	Grupo Mercado Común/Comisión de Comercio	Secretaría General	Comisión
Secretaría Permanente (órgano Técnico)	Secretaría del MERCOSUR	Secretaría General	Comisión
Órgano Consultivo Económico-Social	Foro Consultivo Económico y Social	- Consejo Consultivo Empresarial Andino- Consejo Consultivo Laboral Andino	- Comité Económico y Social - Comité de las Regiones

Fuente: Adaptación del Cuadro 6: "Comparación de las estructuras institucionales en cuatro esquemas de integración de América Latina y el Caribe y en la Unión Europea", tomado de Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, *op. cit.*

La comparación de los principales órganos de las experiencias de integración bajo estudio (tal como se observa en el Cuadro 7) permite encontrar cierta similitud aparente, pero la revisión más detallada nos presenta un escenario con diferencias sustanciales: por ejemplo, predomina el intergubernamentalismo, pese a los cambios en las instituciones y a la creación de nuevos organismos. Sólo la UE y la CAN crearon instancias supranacionales al momento de constituirse, y de los años setenta del siglo XX en adelante no se creó otra organización de integración con características similares, a lo cual no escapa el MERCOSUR.

Conclusiones

A pesar de la dificultad de comparar tres organizaciones de integración que se encuentran en distintos estadios de desarrollo como organizaciones y/o como países tomados por separado, la revisión encuentra elementos de comparación y justificación en los términos más ampliamente posibles en el sentido de que son organizaciones de integración regional que avanzan entre Estados soberanos. Los países de la UE y la UE en sí misma son altamente desarrollados, mientras que la CAN y el MERCOSUR son, por lo general, organizaciones de países con menores grados de desarrollo relativo y con problemas de estabilidad económica y política marcados, además de ser organizaciones comparativamente más jóvenes.

No obstante, la revisión comparada deja espacio para explorar la posibilidad de generalización del pensamiento teórico avanzado respecto a la experiencia europea, además de revisar las opciones de aquellas sudamericanas ante el evidentemente superior desarrollo teórico de ésta.³³

El desarrollo institucional europeo tiene su imitador más cercano en la CAN y en el MERCOSUR al más lejano. La CAN se desarrolló privilegiando la existencia de instituciones de integración, tal vez como un medio para estimular y facilitar la integración en un momento de marcadas diferencias políticas, ideológicas y de concepciones económicas estatales entre los socios. Éstos atribuían a las instituciones de integración, creadas en los países subdesarrollados, responsabilidad importante en el deterioro y la lentitud de la integración regional latinoamericana, y optaron por pocas o ninguna institución en el sentido estricto de la institucionalidad burocrática.

A pesar de las diferencias, ninguna organización de integración se ha mantenido estable e inmutable en su evolución institucional. Los cambios y las diferencias justifican, por una parte, los debates teóricos en cuanto al comportamiento y los objetivos de las experiencias de integración, en particular la europea y, por otra, el estudio de cada una. La UE no ha permanecido inmutable, y en su propia evolución ha debido hacerse más flexible, bien sea creando nuevos órganos, tal como se observa en los cuadros presentados anteriormente, o fortaleciendo y flexibilizando otros, inclusive procesos y sistemas de votaciones. Pero tampoco han permanecido inmutables la CAN y el MERCOSUR. Sin embargo, ello no ha cambiado la esencia supranacional,

³³ Philippe de Lombaerde, Fredrik Söderbaum, Luk Van Langenhove y Francis Baert, "The Problem of Comparison in Comparative Regionalism", documento presentado en la Tercera Conferencia Anual GARNET, Burdeos, 17 a 20 de septiembre de 2008.

cuasisupranacional e intergubernamental típica de cada una. De allí la justificación del debate sobre si es un sistema político o una organización de integración regional; si predomina lo supranacional o lo intergubernamental; si es realista o pluralista; si es un sistema de múltiples niveles de decisión y actuación; si está creando nueva identidad o si en última instancia se comporta de esa manera por la influencia de un entorno internacional cambiante, entre otras posibles alternativas explicativas.

La CAN también ha visto cambios en su estructura institucional, aunque los mismos tienden a explicarse por el seguimiento cercano a la experiencia europea, pero es de destacar que se han adoptado en momentos de particular necesidad, tanto de profundización del proceso como de cambios en los objetivos de la integración regional en el continente y en el mundo. Por ejemplo, la sustitución del regionalismo cerrado por el regionalismo abierto conllevaba visiones particulares sobre el papel de las instituciones, lo cual coincide con el abandono de la Junta del Acuerdo y la creación de la Secretaría General.

El MERCOSUR presenta una situación distinta, pues su evolución muestra que ha ido de un mayor intergubernamentalismo y de muy limitada institucionalidad a una creciente institucionalización. Entre las posibles explicaciones a estos cambios se encuentran las causas internas derivadas de las crisis económicas de finales de los años noventa, y las externas derivadas de la aparición de alternativas de integración hemisféricas o latinoamericanas, como ALCA, ALBA, UNASUR, entre otros, que en general demandan convergencia institucional entre los organismos subregionales preexistentes, lo cual también es válido para explicar los cambios en la CAN.

Una conclusión de lo aquí expuesto es la necesidad de instituciones comunitarias, por lo que se refuerza la tesis europea. A pesar que la experiencia andina ha mostrado visibles dificultades para mantenerse cohesionada, es probable que se haya mantenido gracias a su estructura institucional, ya que las diferencias y la falta de compromiso de los gobiernos con la CAN son queja constante de los organismos de integración, en especial de la Secretaría y del Parlamento Andino. Las semejanzas y diferencias encontradas ratifican el largo camino para crear comunidades de seguridad como producto de la integración regional.

Bibliografía

- Archer, Clive, *Organizing Europe. The Institutions of Integration*, 2nd ed., Edward Arnold, Londres, 1994.
- Belmont European Policy Centre, *The New Treaty on European Union*, Bruselas, 1992.

- Bieber, Roland; Jacqué, Jean-Paul y Weiler, Joseph H. (eds.), *An Ever Closer Union*, European Perspectives Series, Bruselas, 1985.
- Bustamante, Ana Marleny y Giacalone, Rita, "An Assessment of European Union Cooperation Towards the Andean Community (1992-2007)" en Philippe de Lombaerde y Michael Schulz (coords.), *The EU and World Regionalism. The Makability of Regions in the 21st Century*, Ashgate Publishers, Londres, 2009.
- Bustamante, Ana Marleny, "Desarrollo institucional de la Comunidad Andina" en *Aldea mundo*, año 8, núm. 16, Centro de Estudios de Fronteras e Integración-Universidad de Los Andes, San Cristóbal-Venezuela, noviembre 2003-abril 2004.
- Bustamante, Ana Marleny, "Los sindicatos de los sectores textil y metalúrgico en la integración andina. El caso de la integración colombo-venezolana" en Jaime Behar, Rita Giacalone y Noemí B. Mellado (eds.), *Integración regional de América Latina. Procesos y actores*, Instituto de Estudios Latinoamericanos/Universidad de Estocolmo/Universidad de Los Andes/Universidad de La Plata, Estocolmo, 2002.
- CAN, portal oficial de la Comunidad Andina, 2010, consultado el 4 de mayo 2010, disponible en www.comunidadandina.org.
- CAN, Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Decisión 472 de 17 de septiembre de 1999), Lima, 1999, disponible en "Documentos básicos", http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=14.
- Cornett, Linda y Caporaso, James A. " 'And Still It Moves!' State Interests and Social Forces in the European Community" en James Rosenau y Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Deutsch, Karl *et al.*, "The Political Community and the North Atlantic Area" en John A. Vasquez (comp.), *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Limusa/Grupo Noriega Editores, 2005.
- Gajate, Rita, "Las controversias entre Argentina y Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia y ante el sistema de solución de controversias del MERCOSUR" en *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, año XLVI, núm. 67, diciembre 2006, pp. 281-295.
- Gajate, Rita, "Funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR" en Noemí B. Mellado (coord.), *Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR*, Buenos Aires, Universidad de La Plata, 2006, pp. 95-131.
- Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe. Political Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, 1958.

- Hirst, Mónica, y Russell, Roberto, *El MERCOSUR y los cambios en el sistema político internacional*, Fundación OSDE, Buenos Aires, 2001.
- Hirst, Mónica, *Reflexiones para un análisis político del MERCOSUR*, documento de trabajo núm. 120, FLACSO, Buenos Aires, 1991.
- Hoffmann, Stanley, “Reflections on the Nation-state in Western Europe Today” en *Journal of Common Market Studies*, septiembre-diciembre 1982, p. 30.
- INTAL, “Tratado Constitutivo del Parlamento Andino” en *Integración latinoamericana*, 1989, núm. 146-147, Buenos Aires.
- Kent, Penelope, *European Community Law*, Pitman Publishing, Londres, 1992.
- Lindberg, Leon N. y Scheingold, Stuart A., *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1970.
- Lombaerde, Philippe de; Söderbaum, Fredrik; Van Langenhove, Luk y Baert, Francis, “The Problem of Comparison in Comparative Regionalism”, documento presentado en la Tercera Conferencia Anual GARNET, Burdeos, 17 a 20 de septiembre de 2008.
- Ludlow, Peter, “The European Commission” en Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann (eds.), *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Westview Press, Oxford, 1991, p. 102.
- MERCOSUR, Protocolo de Ouro Preto, 1994, disponible en <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>.
- Parlamento Europeo, “La toma de decisiones de la UE”, 2008, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public.do?language=es>, consultado el 2 de agosto de 2010.
- Protocolo de Los Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, Buenos Aires, 2002, disponible en <http://tododeiure.atspace.com/leyes/25663.htm>.
- Stephen, George, *Politics and Policy in the European Community*, 2ª ed., Oxford University Press, Londres, 1992.
- Parlamento Andino, “Reglamento General del Parlamento Andino”, decisión 1152 del 29 de agosto de 2006, consultado el 30 de julio de 2011, disponible en <http://www.parlamentoandino.org/resources/getresource.jsp?ID=1665>.
- Paikin, Damián, “Legitimidad, soberanía y democracia. Debates abordados en torno al Parlamento del MERCOSUR”, 2006, pp. 1-12, disponible en www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/UBA/paikin%20-%20OTC.doc, consultado el 16 de octubre de 2007.
- Peña, Celina y Rozemberg Ricardo, “MERCOSUR: ¿una experiencia de desarrollo institucional sustentable?”, 2004, pp. 1-17, disponible en http://64.233.169.104/search?qcache:UqMeufUrq_AJ:www.focal.ca/pdf/

mercosur_s.pdf+desarrollo+institucional&hl=es&ct=clnk&cd=4&gl=ve, consultado el 16 de octubre de 2007.

Schmitter, Philippe C. y Streeck, Wolfgang, "Organized Interests and the Europe of 1992" en Norman J. Ornstein y Mark Perlman (eds.), *Political Power and Social Change: The United States Faces a United Europe*, The AEI Press, Washington, 1991.

The Economist Intelligence Unit, *The Crisis in Latin America*, Q. E. R., Special No. 1, Londres, 1967, p. 5.