

ARTÍCULOS Y NOTAS DE PRENSA

[2014](#) | [2013](#) | [2012](#) | [2011](#) | [2010](#) | [2009](#) | [2008](#) | [2007](#) | [2006](#) | [Todos los años](#) |
[2005](#) | [2004](#) | [2003](#) | [2002](#) | [2001](#) | [2000](#) | [1999](#) | [1998](#) | [1997](#) |
[1996](#) | [1995](#) | [1994](#) | [1993](#) | [1992](#) | [1991](#) | [1990 a 1968](#)

Septiembre de 2003

Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales: Un enfoque sobre la experiencia del Mercosur y algunas lecciones para las negociaciones con la Unión Europea

Informe elaborado para el Grupo de Trabajo sobre Negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur, de la Cátedra Mercosur – Sciences Po-, y presentado en su Seminario Anual, Paris, 25 de septiembre de 2003.

Objetivos, perspectiva de análisis y resultados esperados

Nuestro objetivo es efectuar aportes en relación a uno de los aspectos vinculados con la participación de la sociedad civil en la construcción del Mercosur. El aspecto privilegiado, será el de la participación de la sociedad civil en el proceso de puesta en común de los intereses nacionales y de formación de las decisiones del Mercosur.

La cuestión será abordada en la perspectiva de la efectividad, eficacia, credibilidad, sustento social y legitimidad de los compromisos que se asumen.

Se aportarán elementos para el análisis de los alcances y la calidad de los mecanismos de articulación de intereses sociales en juego, considerando distintas etapas del proceso de decisión.

Se incluirán en el análisis, los canales de diálogo y participación abiertos por los gobiernos para la sociedad civil y sus instituciones representativas. Para ello se considerará tanto la experiencia en el nivel nacional como en el multinacional o común, en particular, el Foro Consultivo Económico y Social, y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

También se examinará el grado de transparencia que se ha alcanzado en el proceso de decisión del Mercosur y en sus reglas de juego. Se considerará la cuestión de la cantidad y calidad de la información diseminada por Internet, en la perspectiva de la posibilidad que brinda a la sociedad civil para un seguimiento oportuno de las negociaciones, así como de los acuerdos que de ellas resultan.

Como resultado del análisis sobre la participación de la sociedad civil y de su capacidad para incidir en la formación y aplicación de las reglas de juego, aspiramos a presentar algunas recomendaciones orientadas a la futura construcción del Mercosur.

Asimismo tomaremos en cuenta los requerimientos que surgen de las actuales negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, sin perjuicio que ellas puedan ser también válidas para las negociaciones comerciales en

el ámbito hemisférico (ALCA) o, eventualmente, con los EEUU en el marco del acuerdo “4+1” celebrado en 1991.

También consideraremos los que resultan de la necesidad de preparar las respectivas sociedades –en particular, sus empresas y sus trabajadores- para competir en los espacios económicos ampliados por el libre comercio. Es decir que incluiremos la cuestión de la preparación de la sociedad civil para los posibles escenarios post-negociación.

En nuestro análisis, nos basaremos en lo que hemos podido observar (1) –o han observado otros expertos que han escrito sobre el tema (2) - de la experiencia acumulada en los últimos doce años de construcción del Mercosur, e incluso del período de integración bilateral entre la Argentina y el Brasil, que lo precedió (3). Dividiremos tal experiencia en tres períodos: el momento fundacional; el recorrido a partir del período de transición y de la Cumbre de Ouro Preto (1994) hasta el presente y, finalmente, el momento actual y sus perspectivas.

Intentaremos presentar nuestros puntos de vista y formular las recomendaciones, en el lenguaje más directo que nos sea posible (4). En tal sentido aspiramos a dirigirnos a un público interesado e informado, aunque no necesariamente de especialistas en cuestiones técnicas de los procesos de integración económica y de libre comercio. Más que a un aporte “scholar oriented”, intentamos apuntar a uno “action oriented”.

Tres ángulos para abordar la cuestión de la participación de la sociedad civil en un proceso de integración

Al menos desde tres ángulos puede abordarse la cuestión de la participación de la sociedad civil en un proceso de integración como el Mercosur.

El primer ángulo es el de la participación en la formulación de las estrategias de integración y de políticas públicas adoptadas por los socios, y en la creación y aplicación de reglas de juego destinadas a regular la construcción del espacio económico integrado, así como la competencia económica entre empresas productoras de bienes y prestadoras de servicio.

El segundo es el de la participación de la sociedad civil en el desarrollo del tejido de las redes de interacciones sociales de alcance multinacional, las que pueden resultar de las estrategias y políticas públicas gubernamentales, y de las reglas de juego creadas al efecto. Se manifiestan especialmente en comportamientos empresarios y sociales; en esfuerzos asociativos en todos los planos, incluso el cultural y académico, y en flujos de comercio, inversiones y personas a través de las fronteras. O sea que, en tal caso, se estaría considerando el papel de la sociedad civil en el protagonismo de la interdependencia entre los países asociados, en los planos económico, cultural, político y social.

El tercer ángulo, es el del surgimiento de una sociedad civil del Mercosur, esto es una ciudadanía común –incluso una identidad común aunque sea en estado embrionario- que se expresa en demandas y expectativas de participación de los actores no gubernamentales en las instancias políticas –creadas o por crearse- a nivel supranacional. Correspondería en el nivel regional, a las crecientes demandas y expectativas en torno a la emergencia

de una sociedad civil de la “aldea global”, que se manifiesta hoy en los movimientos sociales que acompañan a las exteriorizaciones institucionales del fenómeno de la globalización, en especial en relación a su gobernabilidad y a la Organización Mundial del Comercio (5).

Nuestro análisis, en esta oportunidad, estará limitado al primero de los ángulos posibles, a pesar de reconocer la importancia de los otros dos ángulos y la natural complementariedad que entre ellos existen. La amplitud del tema si fuera abordado simultáneamente en los tres ángulos, nos lleva a privilegiar el ángulo de la cuestión que, en nuestra opinión, condiciona significativamente los avances que puedan producirse en los otros dos ángulos posibles de análisis.

En efecto, entendemos que una real participación de la sociedad civil en la formulación de estrategias y de políticas públicas, y en la creación y aplicación de reglas de juego, puede producir efectos significativos en el desarrollo de redes sociales regionales –y hemisféricas e interregionales en los casos del ALCA, del “4+1” con los EEUU, y del acuerdo con la Unión Europea- y en el avance hacia la creación de una auténtica sociedad civil del Mercosur. Incluso sería difícil imaginar progresos relativamente equilibrados en el desarrollo de tales redes –en particular cuando implican decisiones de inversión- sin que ellas puedan sustentarse en reglas de juego efectivas que reflejen los intereses de cada sociedad civil.

¿Qué debemos entender a los efectos de nuestro análisis, por participación de la sociedad civil? Básicamente, nos estamos refiriendo al hecho que hombres y mujeres integrantes de cada una de las sociedades nacionales que componen el Mercosur, en sus distintos roles –sea como ciudadanos, contribuyentes, consumidores, trabajadores, empresarios, entre otros-, en forma directa, o a través de sus representantes políticos –especialmente en el ámbito del Poder Legislativo-, o a través de sus instituciones no gubernamentales, puedan tener una incidencia en la definición de las estrategias de integración económica; en la formulación de políticas públicas de los respectivos gobiernos y comunes, y en la creación y aplicación de reglas de juego, que de alguna manera afectan sus valores e intereses.

Es una concepción por cierto amplia, que puede expresarse aún en forma más simple. La sociedad civil sería, en tal caso, el equivalente a la suma de los actores no gubernamentales que participan en la creación y aplicación de las reglas de juego de un proceso de integración. Sin embargo, no se excluye a los representantes del pueblo en el Parlamento. Por el contrario, uno puede considerar que en el funcionamiento de las instituciones democráticas, éste es el ámbito por excelencia en el cual se expresa la voluntad de los ciudadanos, incluyendo sus intereses especiales y sectoriales.

Este enfoque limita la cuestión de la participación de la sociedad civil sólo al plano de la incidencia sobre estrategias, políticas públicas y reglas de juego. Es decir que el énfasis es puesto, en particular, en las posibilidades que actores no gubernamentales puedan tener de influenciar –directa o indirecta- en la dirección estratégica y en la producción de reglas de juego que penetren en la realidad.

¿Cuáles son los niveles en los cuales se observan canales de participación de la sociedad civil en la formulación de las estrategias, políticas públicas y reglas de juego de un proceso de integración económica, más concretamente en el Mercosur?

Cabe aquí distinguir el nivel nacional de cada uno de los países socios y el nivel común o multinacional (6). El primer nivel es propio de cada socio y puede diferir –incluso significativamente- de país a país. No necesariamente responde a pautas comunes. Aunque en el caso del Mercosur, al menos en el momento fundacional se concibió a las respectivas Secciones Nacionales como el foco principal de la preparación de decisiones a nivel nacional e incluso se previó explícitamente su integración y sus funciones. Ello quedó reflejado en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto, e incluso en el de Brasilia. El segundo nivel resulta de lo que el conjunto de socios disponga, con respecto a cómo la sociedad civil puede expresarse y ser efectivamente escuchada, en los órganos comunes que son parte del complejo institucional y de creación normativa del proceso de integración.

La participación de la sociedad civil en tres momentos de la construcción del Mercosur

En la perspectiva elegida para nuestro análisis, pueden distinguirse tres momentos en la trayectoria del Mercosur: el fundacional (1986-1991); el del desarrollo el proceso de integración, a partir del período de transición y de la Cumbre de Ouro Preto hasta su reciente crisis (1991-1999), y el de los intentos de renovación del impulso político y del eventual fortalecimiento del Mercosur (2000-2003).

El primero es entonces el momento fundacional. En realidad se pueden considerar dos momentos fundacionales, el de 1986, cuando el lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB), y el de 1990, cuando se produce el lanzamiento en el mes de junio de la negociación, que culminaría en 1991 con la firma del Tratado de Asunción y con su entrada en vigencia, tras las respectivas aprobaciones Parlamentarias.

Son momentos estos de impulso político y de definiciones estratégicas. Las principales iniciativas provinieron, en ambos casos, de Argentina y, en menor medida, de Brasil. La participación de Paraguay y Uruguay, sólo se da en el proceso iniciado en 1990, salvo la que el Uruguay tuviera en el plano político en el período del PICAB, en particular como consecuencia del papel activo desempeñado por el Presidente Julio María Sanguinetti y el Canciller Enrique Iglesias, y en el plano comercial, con sus acuerdos bilaterales con Argentina (CAUCE) y con Brasil (PEC).

Fueron iniciativas originadas al más alto nivel político, con activa participación de funcionarios técnicos de alto nivel de cada gobierno. No hay evidencias sobre una participación significativa de representantes de la sociedad civil –incluyendo el sector empresario- en la formulación y en el lanzamiento de ambas iniciativas, al menos en una modalidad institucionalizada.

Sin embargo, sí se observa una presencia e influencia empresaria –incluso entusiasta- en las negociaciones sectoriales a que da lugar el desarrollo del PICAB –especialmente de las industrias incluidas en los respectivos

Protocolos- y luego en la negociación del programa de liberación comercial del Acuerdo de Complementación Económica número 14 (ACE 14), firmado en diciembre de 1990 por Argentina y Brasil, en el ámbito de la ALADI. Es en esencia el programa de liberación comercial luego incluido en el Tratado de Asunción.

También se observa una presencia empresaria –a través de sus respectivas instituciones representativas- en la integración de las listas de excepción previstas en el artículo 6 y 7 del Anexo I del Tratado de Asunción, y en particular, en las que reflejan las “diferencias puntuales de ritmo” que negociaron Paraguay y Uruguay, conforme a lo previsto en el artículo 6 del Tratado de Asunción.

En todos los casos señalados, los canales de participación se observaron en el nivel nacional de cada país, sin perjuicio, de la participación de representantes empresarios en las reuniones negociadores, sean bilaterales o cuadrilaterales. En su mayor parte las negociaciones de preferencias comerciales se celebraron en Montevideo, en el ámbito de la ALADI. Quienes participaron por el sector privado –especialmente empresario- tenían una rica experiencia en la materia, acumulada en algunos casos desde el período de la ALALC y, en otros, en el más reciente de los acuerdos celebrados en el marco de la ALADI –especialmente el PICAB, y el PEC y el CAUCE en el caso del empresariado uruguayo-.

No se observa en este período ningún impacto significativo en cuanto a nuevas modalidades de consultas gubernamentales a representantes de la sociedad civil, ni en cuanto a la organización del sector empresario y laboral, para canalizar sus aspiraciones y la defensa de sus intereses ante los respectivos gobiernos. Tampoco se observa ninguna modalidad organizativa de la sociedad civil, al nivel multinacional, para influenciar sobre la formulación de los planteamientos estratégicos gubernamentales, ni para incidir en las negociaciones de los acuerdos y de los programas de desgravación arancelaria. Sin embargo, a partir de numerosas reuniones empresarias y sindicales realizadas a partir de la década de los ochenta (7), comienzan a surgir los primeros pasos hacia organizaciones de actores no gubernamentales a escala de los cuatro países. En efecto algunas de las primeras manifestaciones de organización en el plano multinacional, se observan con la creación con la creación en 1986 de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y en 1991 del Consejo Industrial del Mercosur –iniciativa impulsada por negociadores gubernamentales-.

Tanto en la etapa de lanzamiento del PICAB y luego en el momento fundacional del Mercosur, se observa una cobertura de prensa muy amplia. Los medios de comunicación comienzan a desarrollar una actividad significativa en la formación de una opinión pública del Mercosur. La lectura de los principales periódicos de los cuatro países –incluyendo la prensa especializada-, pone de manifiesto que la opinión pública estuvo informada desde el comienzo del alcance político y económico de las iniciativas estratégicas formuladas por los gobiernos, así como –en la etapa del Mercosur- de la evolución de las negociaciones que concluirían con la firma del ACE 14 y del Tratado de Asunción. Incluso puede considerarse que la actitud favorable de la opinión pública de los cuatro países en

relación al Mercosur, explicaría una tendencia a la “diplomacia mediática” o de “efectos especiales”, que se observa con posterioridad, en particular, en vísperas y en ocasión de las Cumbres semestrales. La necesidad de producir “cumbres exitosas”, puede contribuir a explicar el deslizamiento gradual de la creación normativa del Mercosur hacia reglas que luego no penetraron en la realidad.

Sin embargo, la información disponible en la prensa, incluyendo los análisis de especialistas, no permitía necesariamente acceder en forma oportuna a los textos que se estaban negociando ni menos aún, a los respectivos programas de liberación comercial y a sus listas de excepciones. Se sabe que en la historia de la integración latinoamericana, la integración de las listas de excepciones ha sido el núcleo duro de las negociaciones comerciales preferenciales, y por lo tanto, el principal foco de atención de la acción empresaria institucionalizada. Pero en general sus negociaciones se efectuaron en “circuito cerrado”, es decir, con muy baja transparencia para el público en general.

Ni en el debate en la prensa, ni en el desarrollado en los respectivos parlamentos, se observan focos significativos de resistencia de la sociedad civil al planteamiento estratégico de los gobiernos, ni a los compromisos asumidos. Una hipótesis sería que ello fue así, por el hecho que la agenda de problemas críticos, en particular de Argentina y de Brasil, en 1991, estaba suficientemente cargada de cuestiones de efecto inmediato –por ejemplo, la inflación e incluso la hiper-inflación- y que los compromisos asumidos en el Mercosur recién tendrían efecto en el mediano plazo (en realidad, a partir de la finalización del período de transición). A ello puede sumarse que la experiencia del período ALALC-ALADI, indicaba –en particular a los empresarios- que los compromisos asumidos siempre podrían ser luego diluidos o extendidos en el tiempo. En tal sentido, una cierta cultura de la “aladificación” del Mercosur comienza a mostrar sus efectos en comportamientos de actores sociales –al menos en el caso argentino- desde los orígenes mismos del Mercosur. Puede haber contribuido el hecho que los compromisos asumidos en el período del PICAB, se habían diluido en su efectividad hacia los años 1987 y 1988, como consecuencia de las dificultades económicas que atravesaban Argentina y Brasil. La firma del Tratado bilateral de integración en 1988, no contribuyó a cambiar las expectativas de los actores no gubernamentales, sobre cuán creíbles eran los compromisos asumidos por los gobiernos en materia de integración económica. Tuvo muy escasa repercusión.

El segundo momento es el que va desde el inicio del período de transición y la Cumbre de Ouro Preto, en 1994, hasta la crisis del Mercosur que se exterioriza en toda su magnitud ya en 1998, pero en particular a partir de la devaluación del Real. Es la etapa en la que el Mercosur deja de ser una idea abstracta y de efectos lejanos, y comienza gradualmente a traducirse en hechos de efecto inmediato en la competitividad relativa de productores y empresas de los distintos países.

Se concreta en esta etapa, la apertura de cada país al comercio recíproco –con excepciones limitadas pero significativas-; se aprueba el Arancel Externo Común –con excepciones y con una aplicación de hecho flexible-, y se crea un amplio número de reglas de juego –que en un porcentaje elevado

no han sido aún incorporadas al derecho interno de todos los socios (8)-. Se intentó incluso retomar el camino de la integración sectorial, con la aprobación de la Decisión CMC n°3/91, la que sin embargo no encontró eco en los sectores empresarios, con la excepción de un acuerdo celebrado por la industria siderúrgica. Los gobiernos no continuaron impulsando esta dimensión de la construcción del Mercosur. El enfoque sectorial predominó, sin embargo, en la industria automotriz en el marco del Protocolo firmado en el período del PICAB y, hasta el presente, ha continuado siendo objeto de reglas de juego específicas, incluso de dudosa solidez jurídica.

Es una etapa en la cuál se producen diferencias programáticas significativas y conflictos comerciales –a veces recurrentes en cuanto a sectores y productos involucrados- entre los socios. En parte tales diferencias programáticas y conflictos comerciales, ponen en evidencia asimetrías de dimensión económica, de políticas sectoriales y, en especial, de políticas macro-económicas y cambiarias, en particular entre Argentina y Brasil.

La participación de actores no gubernamentales es intensa a nivel nacional. La forma en que se canaliza difiere de país a país. También el grado de institucionalización. Quizás el caso de la Comisión Sectorial del Mercosur en el Uruguay, es el que presenta una organización más sistemática (9). Al menos en teoría, tal canalización debía efectuarse en las respectivas Secciones Nacionales, tanto del Grupo Mercado Común como de la Comisión de Comercio, en sus respectivos subgrupos de trabajo, reuniones especializadas y comités técnicos. La experiencia práctica al respecto, ha sido diferente –en cuanto a intensidades y modalidades de la participación de actores no gubernamentales- de país a país. En parte, tales diferencias han reflejado las características de la organización gubernamental respectiva y de los sectores sociales involucrados.

La mayor intensidad, sin embargo, se sigue manifestando en las acciones directas a través de las cuáles los sectores organizados –especialmente el empresario, pero en varios casos también el sindical (10)- intervienen para defender sus intereses concretos. Las acciones se canalizan hacia los funcionarios gubernamentales envueltos en la preparación de las posiciones nacionales, en particular en vísperas de negociaciones en el ámbito de los órganos del Mercosur. Muchas veces han participado también parlamentarios vinculados a los respectivos sectores.

En general se observa una participación más intensa en ocasión de las reuniones del Consejo del Mercado Común y de las Cumbres Presidenciales, sobre todo cuando en sus agendas se presentan temas de marcado interés para sectores empresarios –como fueran, por ejemplo, las Cumbres de Ouro Preto en 1994 y en Fortaleza en 1996. También se manifiesta en ocasión de las reuniones técnicas, particularmente en la fase preparatoria en el ámbito de las reparticiones públicas envueltas en cada cuestión.

Pero es en ocasión de los diferentes y a veces recurrentes conflictos comerciales, en la que la participación de actores no gubernamentales –especialmente empresarios- ha sido más significativa, sea a través de los organismos de cúpula industrial, sea a través de las asociaciones sectoriales. Ejemplos en tal sentido se observan entre otros, en los sectores automotriz, textil, avícola, azucarero, del calzado. Con la creación de la Comisión de

Comercio, los sectores interesados comienzan a plantear sus reivindicaciones a través de las respectivas instancias nacionales y en el marco de los procedimientos previstos por el Protocolo de Ouro Preto. Luego esta acción reivindicativa se extiende a la utilización del mecanismo de arbitraje del Protocolo de Brasilia, a partir del primer caso planteado por la Argentina al Brasil, precisamente por presión de los empresarios.

En el crítico período iniciado en 1999, tras la devaluación del Real, en varios casos empresarios, sindicatos y legisladores, canalizaron sus reivindicaciones y demandas directamente sobre el gobierno argentino. Es quizás el momento en el que más claramente comienza a observarse en varios de los países del Mercosur –ya que ello se manifiesta tanto en Argentina, como en Paraguay y en Uruguay- un creciente cuestionamiento no sólo a la eficacia del proceso de integración, dadas las asimetrías de dimensión y de políticas económicas existentes, pero también a su legitimidad.

En el nivel común o multinacional, se pone en funcionamiento en este período el Foro Consultivo Económico y Social (11), creado por el Protocolo de Ouro Preto, al igual que la Comisión Parlamentaria Conjunta (12). No se observa una incidencia significativa de su acción, sea en el plano de la formulación estratégica, en el de la creación normativa o en el de la administración de conflictos comerciales. Sin embargo, tiene un efecto positivo en el conocimiento recíproco de los representantes de los sectores incluidos en el Foro -como asimismo en la Comisión Parlamentaria Conjunta- y, sobretodo, en poner en evidencia la enorme brecha aún existente en el plano de la participación institucionalizada de la sociedad civil en el nivel de adopción de decisiones por los órganos del Mercosur.

En este período la cobertura de prensa sobre las cuestiones del Mercosur es relativamente amplia. Su intensidad aumenta en ocasión de las Cumbres semestrales y de los recurrentes conflictos que sacudieron al Mercosur, sea por ejemplo en 1995 por la cuestión automotriz, sea a partir de 1998 y 1999, por la percepción de restricciones unilaterales al comercio recíproco y por las expectativas negativas –muchas veces exageradas- que produjo la devaluación del Real. La prensa de cada país, operó en muchos casos, como caja de resonancia de intereses sociales globales y sectoriales, como se pudo observar en las diferencias programáticas y los conflictos comerciales, en el sector automotriz, del azúcar, del sector textil, del avícola, del papel, y del calzado, entre otros. Incluso se dio el caso de un diario que lanzó una edición semanal especialmente orientada a las cuestiones del Mercosur –Gazeta Mercantil Latinoamericana-.

Sin embargo, es un período en el que se observa una baja transparencia en los procesos de decisión conjunta, sea al nivel nacional o al nivel común. La información técnica y los proyectos de reglas de juego en proceso de negociación, difícilmente han trascendido al círculo de actores gubernamentales envueltos en las respectivas negociaciones y, eventualmente, a un círculo restringido de actores no gubernamentales, especialmente empresarios. La queja frecuente (13) ha sido la de que la información respectiva era “ex post”, es decir, posterior a la formalización de las respectivas decisiones. La insuficiente información oportuna, ha sido considerada como uno de los factores que han condicionado el grado de

participación ciudadana en las cuestiones del Mercosur, incluyendo la de los sectores sociales organizados.

Es un período en el que la baja transparencia, se pudo apreciar por quienes desde fuera de los círculos directamente envueltos en el proceso de creación normativa, intentaron informarse sobre lo que se estaba negociando, por ejemplo, a través de la página Web de la Secretaría Administrativa del Mercosur (<http://mercosur.org.uy>). Como se verá más adelante, tal falta de transparencia incluye la dificultad para ingresar a la información contenida en los anexos a muchas de las actas de las reuniones de los órganos del Mercosur, y a la determinación de cuáles reglas de juego formalmente aprobadas por los órganos, han sido efectivamente incorporadas a los respectivos ordenamientos jurídicos internos, conforme a lo previsto por el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto. Si bien la página ha sido mejorada con respecto a los primeros años, aún las consultas efectuadas no permiten tener acceso a la información que realmente importa para poder efectuar un seguimiento inteligente de los procesos de decisión (última consultada efectuada por el autor el 27 de mayo 2003). Incluso las páginas Web de los respectivos gobiernos no tienen la amplitud de cobertura en la información que tiene, por ejemplo, la página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (<http://www.decon.cl>). En nuestra opinión, otro tanto ocurre en el plano hemisférico con la información incorporada a la página Web del ALCA (<http://www.Ftaa-Alca.org>), que si bien ha incorporado el texto del borrador de acuerdo, no tiene el alcance que se requeriría para ser realmente un instrumento de trabajo para actores no gubernamentales, interesados pero no especialistas, como sí lo son las páginas Web de la Unión Europea (www.europa.eu.int) y de la Organización Mundial del Comercio (<http://www.wto.org>).

Finalmente el tercer momento, es el que se inicia con la fuerte crisis de 1998 y 1999, especialmente tras la devaluación del Real. Se manifiesta a partir de 2000, en distintas iniciativas gubernamentales de “relanzamiento” y de “refundación” del Mercosur.

Se origina entonces un fuerte debate existencial sobre el Mercosur, que se manifiesta con distinta intensidad en los socios. Antecedentes del debate existencial, sin embargo, se habían manifestado antes en ocasión de las negociaciones del arancel externo común, que culminaron en Ouro Preto en 1994.

Es un debate en el que se efectúan planteamientos de sectores sociales en el sentido de “suspender” por un tiempo el Mercosur (por ejemplo efectuado por la UIA en la Argentina); o se cuestiona la conveniencia de insistir en la unión aduanera o por el contrario concentrarse en el perfeccionamiento de la zona de libre comercio (planteamiento efectuado por distintas instancias políticas y gubernamentales, y también de sectores sociales y académicos, en los cuatro socios), o se instala la idea de diluir el componente comercial del Mercosur en algunas de las modalidades de libre comercio hemisférico, incluyendo acuerdos bilaterales con los EEUU (planteamiento también observable en distintos momentos, incluso muy recientes, en los cuatro socios).

Tiene fuerte repercusión en los medios de comunicación. En él participa un amplio espectro de sectores políticos y sociales, y penetra el mundo académico. Podría sostenerse que en este período se produce, finalmente, el debate sobre las estrategias para la construcción del Mercosur que no se dió en los momentos fundacionales.

Es posible observar asimismo, que el debate existencial sobre el Mercosur aparece cada vez más vinculado al debate interno en cada uno de los socios, sobre la estrategia a seguir en los distintos frentes de negociaciones comerciales internacionales. Tal hecho ha sido estimulado en los últimos años, por la simultaneidad de las negociaciones comerciales en la OMC, en el ALCA –especialmente con los Estados Unidos- y con la Unión Europea.

En esta etapa, la participación de la sociedad civil en el debate existencial del Mercosur y en el estratégico sobre las modalidades de inserción en los distintos frentes negociadores, cobra mayor intensidad. Pero sobre todo se observa el surgimiento de nuevas modalidades organizativas de los sectores sociales y de interacción gobiernos-sectores sociales. Muchas veces responden a requerimientos planteados por las negociaciones externas del Mercosur, especialmente las del ALCA. Algunas están referidas a la regionalización en el contexto más amplio de la globalización económica, como es el caso del Foro Social de Porto Alegre. Otras tienen alcance regional, sea hemisférico como el Foro de las Américas o interregional, como los distintos foros creados en el eje transatlántico de la asociación interregional Mercosur-UE, entre los que se destaca el Foro Empresario creado en 1999 (MEBF). Otros son nacionales, como por ejemplo la Coalición Empresaria en el Brasil y su objetivo es facilitar la articulación de los intereses empresarios en las respectivas negociaciones comerciales internacionales. Finalmente, otros también son nacionales, pero tienen como objetivo facilitar el seguimiento de todas las negociaciones comerciales internacionales (14).

La multiplicación de reuniones de debate de estrategias y de políticas, organizadas por instituciones académicas, empresarias, e incluso promovidas por los Parlamentos –especialmente el del Brasil-, ponen asimismo de manifiesto una mayor maduración de la conciencia de participación activa de la sociedad civil y, a la vez, de apertura de los propios gobiernos a las opiniones de los actores no gubernamentales (15).

A partir de mayo 2003 se ha creado una nueva situación política. Cabrá observar si ella se traduce en la apertura de un cuarto momento en la construcción del Mercosur. Se refleja en la fuerte coincidencia del nuevo Presidente de Argentina con el enfoque estratégico avanzado por el Presidente de Brasil, con respecto tanto al Mercosur como a sus negociaciones comerciales internacionales.

Un efecto posible de esta nueva situación –en nuestra opinión probable y deseable- será desplazar el debate existencial sobre el Mercosur al plano de un debate metodológico, sobre cómo avanzar en la construcción de un espacio económico común, conciliable con los resultados esperados de las distintas negociaciones comerciales en las que participan sus socios.

En tal debate metodológico, por las razones que plantearemos más adelante, debería tener un lugar prioritario el cómo asegurar una efectiva participación de la sociedad civil en la creación de reglas de juego y en su aplicación.

Relevancia de la participación de la sociedad civil en un proceso de integración con las características del Mercosur

En nuestra opinión, en el Mercosur la participación de la sociedad civil en la formulación de estrategias y políticas públicas, y en la creación de reglas de juego y de su aplicación, tiene relevancia, por lo menos, por dos motivos principales. Ellos son el de la efectividad de las reglas, y su consiguiente grado de eficacia y credibilidad, y el de la legitimidad social del proceso de integración.

En el caso del Mercosur, como en el de otros procesos similares en sus características, ambos motivos se relacionan con el carácter voluntario y permanente, del vínculo societario que origina la asociación de Estados.

En efecto, el Mercosur pertenece a una categoría de procesos internacionales que se observa, en particular, a partir de la mitad del siglo pasado, con el lanzamiento del Plan Schuman que dio origen a la integración europea.

Se trata de la asociación voluntaria entre naciones soberanas, que no aspiran necesariamente a dejar de serlo y que se unen con vocación de permanencia, a fin de integrar sus economías –utilizando para ello técnicas propias que en su esencia corresponden a lo que el artículo XXIV del GATT-1994, define como zonas de libre comercio y unión aduanera-, estableciendo para ello una preferencia económica –limitada a bienes, o extensible eventualmente a servicios y a otros factores de la producción, y que en un estadio más evolucionado puede incluir la unión monetaria-; disciplinas colectivas y mecanismos institucionales que permiten crear y aplicar reglas comunes. En general son procesos que cuando se producen entre naciones contiguas, adquieren un carácter multidimensional que trasciende el plano exclusivamente comercial y económico.

Pertencen a esta categoría, además del Mercosur -y entre otros- la UE, el NAFTA, la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe (CARICOM). También puede considerarse dentro de tal categoría, proyectos como el del libre comercio hemisférico (ALCA) y en particular, por la amplitud de sus objetivos, el de asociación interregional entre la UE y el Mercosur.

Por el carácter voluntario del respectivo proceso y su vocación de permanencia, un elemento distintivo es el de la percepción de un cuadro de ganancias mutuas entre los socios, lo que permite explicar el origen del vínculo asociativo en el momento fundacional. La reciprocidad de intereses que entonces se logra, se plasma en un pacto constitutivo del cual deriva un ordenamiento jurídico propio del respectivo proceso. En la perspectiva de los compromisos asumidos por los socios en el plano global de la OMC, la discriminación con respecto a terceros se efectúa de conformidad con el artículo XXIV del GATT-1994 o de los artículos V y V bis del GATS.

Este tipo de proceso se desarrolla normalmente entre países con asimetrías en la distribución de poder relativo y con diferentes dimensiones

económicas. Por ello es relevante el que sean predominantemente orientados por reglas comunes libremente consentidas (“rule oriented process”). Ello neutraliza los elementos negativos que podría tener para los socios de menor poder y dimensión relativa, el hecho que las relaciones recíprocas estuvieran predominantemente libradas a consideraciones de poder (“power oriented process”). Esta observación es válida tanto para las relaciones intra-Mercosur, como para las hemisféricas entre el Mercosur y los EEUU y para las interregionales Mercosur-UE.

De allí la importancia que tiene el tipo de instituciones y reglas de juego comunes que permiten mantener, a través del tiempo, el cuadro de ganancia mutua que sustenta el vínculo asociativo voluntario. La finalidad de tales instituciones y reglas de juego, es preservar en forma dinámica la articulación de intereses nacionales, sobre bases de reciprocidad de derechos y obligaciones, que explica tanto el origen del pacto social como su mantenimiento en el tiempo. Ningún país participa de este tipo de procesos si es que no considera que le convenga. Ninguno se mantiene como parte del proceso, si entiende que pierde más dentro de la asociación que fuera. Hay experiencias históricas concretas en tal sentido, como la de Gran Bretaña al no entrar en su momento en la CECA y tampoco de acceder a la CEE hasta años después de constituida, o la de Chile de retirarse del Grupo Andino o de no aceptar participar en el momento fundacional del Mercosur, ni luego incorporarse como miembro pleno. ¿No hay acaso también en países del Mercosur, un debate sobre la conveniencia de un acuerdo de libre comercio hemisférico, según sean sus modalidades, los compromisos que se asuman y el equilibrio en los beneficios que de él resulten? Concretamente nadie está obligado a negociar.

Son procesos que por su carácter voluntario y su vocación de permanencia, son sostenibles en el tiempo en la medida que las ventajas de pertenencia sean percibidas por las respectivas ciudadanías. Es la legitimidad social lo que en definitiva explica el momento fundacional y sustenta el vínculo asociativo a través de los años.

En esta perspectiva, adquiere toda su relevancia la participación de la sociedad civil en la formulación estratégica y en las políticas públicas, así como en las reglas de juego que resulten de la asociación. Los ciudadanos deben sentirse identificados con su pertenencia al espacio regional creado por la asociación de Estados. La valoración de una cierta identidad regional otorga vitalidad a los respectivos procesos.

Este factor se ha observado en los casos de los países que se han ido incorporando gradualmente a lo que es hoy la UE. Por ello en la ampliación más reciente a los nuevos miembros de Europa Central, los instrumentos utilizados por la UE para facilitar la preparación de los candidatos, tales como el Programa Phare, han puesto mucho énfasis en el desarrollo de acciones orientadas a explicar a la sociedad civil los alcances de los compromisos que serían luego asumidos. Incluso la decisión final de participar ha sido sometida a la consulta a las respectivas ciudadanías. La legitimidad social ha sido entonces una preocupación central en el proceso de ampliación que culmina en el 2004.

En el caso de un país del Mercosur –Brasil- fue realizado un plebiscito a fin de consultar la opinión pública sobre su aceptación del ALCA. Dejando de lado la discusión sobre la oportunidad y la metodología de la consulta, ella refleja la importancia política que se le atribuye a la opinión pública, ya no sólo en relación a un proceso de integración entre naciones contiguas, pero incluso en relación a las negociaciones de los acuerdos de libre comercio.

Mecanismos de articulación de intereses, transparencia y canales de participación de la sociedad civil en el caso del Mercosur

En general se considera que la efectividad de una regla jurídica en las relaciones internacionales, es la resultante de la capacidad que manifieste para penetrar la realidad (16).

Ello se refleja en el hecho que ella sea tenida en cuenta y respetada por los protagonistas de la vida internacional –los sujetos de derecho destinatarios de su contenido- en sus comportamientos y en sus relaciones recíprocas. Para ello debe suponerse que la norma tiene validez formal. Esto es que se han cumplido los requisitos necesarios a fin de reconocerla como tal.

Puede ocurrir, sin embargo, que una norma tenga vigencia formal como compromiso entre los integrantes de una asociación de Estados, pero que no se haya cumplido el ciclo de su plena incorporación al ordenamiento jurídico interno de cada país –por los medios previstos por la propia norma o que resulten del lugar que ocupará en la respectiva jerarquía normativa interna-. En tal caso, la norma puede tener vigencia internacional entre los Estados socios, pero no tenerla en relación a los sujetos de derecho interno de los respectivos países.

De la efectividad la regla depende, en gran medida, su eficacia. Esto es, que se obtengan los resultados perseguidos por quienes la aprobaron. Es difícil que puedan ser eficaces las reglas que no son efectivas.

La cuestión de la eficacia de una regla concreta, puede condicionar la eficacia general del proceso, si es que se produce un encadenamiento de reglas afectadas en su efectividad. En tal caso, se podría alterar el balance de intereses que está detrás de toda regla común y, más aún, del conjunto de reglas adoptadas por los socios.

La cuestión de la efectividad y eficacia de las reglas pactadas, adquiere una particular relevancia cuando un proceso de integración, como es el caso del Mercosur, está orientado a estimular inversiones y la transformación productiva de cada uno de los socios y del conjunto. Tales objetivos requieren un razonable grado de previsibilidad en cuanto a las reglas de juego que incidirán, en particular, en el acceso irrestricto a los respectivos mercados de bienes y, eventualmente, de servicios y de compras gubernamentales. Si las reglas no son efectivas, es decir, no penetran en la realidad, el proceso pierde credibilidad ante los inversores, quienes no confiarán en que podrán acceder, por ejemplo en el caso del Mercosur, a los doscientos millones de consumidores que se les prometiera al firmarse el Tratado de Asunción.

Si ello fuera así, los mayores perjuicios serían para los países de menor dimensión relativa como son, en el caso del Mercosur, Paraguay y Uruguay.

Afectaría su capacidad para atraer inversiones productivas en función del mercado ampliado, a pesar que, eventualmente, las demás condiciones que hacen al clima de inversiones fueran favorables. En tal caso no se lograrían los resultados esperados por la participación del respectivo país en el proceso de integración, con las consiguientes pérdidas de eficacia y eventualmente, de legitimidad social. En el caso del Mercosur, ello es más importante aún, pues la expectativa del acceso irrestricto a los mercados ampliados y su efecto sobre las inversiones productivas, fue el principal argumento por el cual en el momento fundacional, Argentina y Brasil se negaron a reconocer a estos países un tratamiento especial, salvo el reconocido en el artículo 6 (diferencias puntuales de ritmo en el Programa de Liberación Comercial).

Asimismo, la efectividad y eficacia de las reglas de juego condicionan su credibilidad y legitimidad social.

Credibilidad entendida como la posibilidad que los actores sociales a quienes las normas están destinadas, puedan percibirlas como un factor relevante en la orientación de las decisiones que inciden en sus comportamientos concretos. Es precisamente el caso de empresas e inversores.

Y legitimidad social, entendida como el reconocimiento por parte de la sociedad y, en particular, por los actores sociales más afectados por ellas, de que son reglas comunes a todos los socios que deben ser respetadas por mutua conveniencia. Es decir, reglas que aseguran la preservación de ganancias para todos los socios, independientemente de su poder relativo y dimensión económica, y que, por ende, permiten contrapesar los costos que eventualmente producen las aperturas irrestrictas de mercados a favor de países relativamente más desarrollados. En Argentina y Brasil, esta cuestión está presente en el debate sobre la conveniencia y oportunidad de acuerdos de apertura comercial con países más industrializados, como EEUU y los de la UE.

La cuestión de la credibilidad y de la legitimidad social se acrecienta en su importancia política y económica relativa, cuanto mayor sea el espectro de reglas de juego que orientan un proceso voluntario de integración económica, que están afectadas por el “virus” de la falta de efectividad y de eficacia. Si el espectro es muy amplio, es más factible que esté reflejando una deficiencia seria en la voluntad de los socios de cumplir lo pactado. Ciudadanos, empresas e inversores, suelen detectarlo de inmediato, sobre todo si hay memoria colectiva de pasadas tendencias a la “integración-ficción”. Incluso es posible que además esté poniendo de manifiesto desequilibrios profundos en la reciprocidad de intereses nacionales que sustenta el vínculo social entre los países que han decidido trabajar juntos. Este podría ser el caso actual del Mercosur.

Otra característica de este tipo de fenómeno de asociación voluntaria y permanente, es la de contener además de reglas comunes, mecanismos institucionales que tienen como objetivo permitir el impulso del desarrollo del proceso de integración a través del tiempo; la formulación de decisiones que se exteriorizan en reglas comunes, y la administración y solución de conflictos conceptuales o de intereses entre los asociados. Al respecto no

hay un modelo institucional único, ni reglas de juego internacionales que fijen parámetros sobre sus modalidades y alcances. La gama de alternativas es muy amplia. Rige el principio de libertad de organización, propio del derecho de las organizaciones internacionales.

Son tres las funciones básicas que se espera puedan cumplir las instituciones de una asociación voluntaria y permanente entre naciones soberanas. Las tres están vinculadas con la necesidad de preservar, a través del tiempo, la concertación de intereses nacionales en un cuadro de ganancia mutua, así como de traducirla en reglas de juego que penetren la realidad y que puedan ser eficaces, creíbles y legítimas.

La primera función es la de canalizar el impulso político del proceso de integración, en particular, cuando éste prevé un desarrollo incremental en etapas contempladas –en forma explícita o implícita- en el pacto constitutivo, como han sido los casos tanto del Tratado de Roma, como luego del Tratado de Asunción. La segunda es la de permitir la formación, adopción y ejecución de distintos tipos de decisiones, que se expresan en normas jurídicas complementarias o derivadas del pacto constitutivo. La tercera función es la de facilitar la administración de conflictos que surjan entre los socios y la de solucionarlos cuando ellos se plantean como controversias justiciables.

Tales funciones se cumplen por órganos que son, técnicamente, comunes a todos los socios. Ellos pueden estar integrados por representantes de los gobiernos y que actúan en tal carácter. Se suelen distinguir según sea el nivel de la representación gubernamental, incluyendo el político –por ejemplo, ministerial- y el técnico. Normalmente son los órganos que tienen la competencia de adoptar distintos tipos de decisiones que, en general, originan reglas de juego.

También puede haber órganos integrados por funcionarios técnicos independientes de los gobiernos, nombrados por ellos en forma colectiva. Este tipo de órgano común, normalmente con funciones técnicas y ejecutivas, puede ser colegiado –como es la Comisión Europea- o unipersonal –como es la Secretaría Técnica del Mercosur-. Sus competencias también pueden variar según los casos, pero en general permiten preservar una visión de conjunto del respectivo proceso, así como asegurar la calidad técnica de las reglas que surgen de los órganos de decisión integrados por representantes gubernamentales. Una función relevante puede ser también la de proteger el balance de intereses de todos los socios, en particular, los de menor poder relativo y dimensión económica.

Con respecto a las decisiones que adoptan los órganos políticos e incluso técnicos, ellas pueden ser aprobadas por consenso o por algún sistema de mayoría. Se expresan en actos jurídicos unilaterales de la asociación, o propuestas de actos jurídicos internacionales multilaterales, que se someten a la firma de los socios –por ejemplo, los Protocolos complementarios del Tratado de Asunción-. Sus efectos jurídicos también pueden variar dentro de una amplia gama de opciones, y pueden ser directos o indirectos en relación al ordenamiento jurídico interno de cada socio. Algunas podrán ser sólo programáticas, o contener recomendaciones o reglas de ordenamiento

interno de los trabajos a desarrollar en el futuro. Otras pueden tener un carácter estrictamente institucional, por ejemplo, la creación de nuevos órganos de distinto nivel.

A su vez la función de solucionar conflictos justiciables, puede estar a cargo de una jurisdicción arbitral –permanente o ad-hoc- o de una jurisdicción judicial.

En el marco de los órganos de una asociación, la concertación de intereses nacionales y su expresión en decisiones con distintos tipos de efectos vinculantes, reconoce por lo menos tres fases.

La primera es la que podemos denominar como ascendente. Suele ser la menos estudiada. Es la fase en la cual cada país forma su propia decisión interna con respecto a lo que desea o necesita obtener como decisión colectiva. Se supone que lo hace en función de un diagnóstico de cuáles son los intereses nacionales y la posibilidad de obtener de los socios un consenso en la materia. Es una fase entonces que se cumple en lo que es el segmento nacional del proceso de formación de decisiones (17). Cada país se organiza como más le conviene y en función de sus propias características constitucionales y administrativas internas. Pero como se señaló antes, en el caso del Mercosur, tanto el Tratado de Asunción como el Protocolo de Ouro Preto, establecen qué sectores de cada administración nacional integra los principales órganos de decisión y asegura la coordinación nacional por las respectivas Cancillerías.

La segunda fase, es la de la adopción de las decisiones en las instancias comunes. Es aquella en que puestos de acuerdo los socios, finalmente la decisión es adoptada –conforme al sistema de votación establecido- y toma la forma jurídica que corresponda –incluyendo los efectos jurídicos que tendría que producir y las modalidades de incorporación al ordenamiento jurídico interno de los socios, cuando así correspondiera-.

Y la tercera, que podemos denominar como descendente, que es aquella en la que la decisión penetra en la realidad, sea por su cumplimiento directo por los países miembros o por su incorporación al ordenamiento jurídico interno de cada país, a fin de ser cumplidas por sus sujetos de derecho.

La experiencia del Mercosur podría estar indicando que sus fallas institucionales principales residen en la fase ascendente del proceso de decisión. Sería el hecho que las propuestas que llegan a la mesa de las decisiones finales, no han sido suficientemente preparadas en sus aspectos técnicos, o no han sido suficientemente consultadas con otras instancias gubernamentales o con los sectores sociales interesados. Ello se traduce, a veces, en productos de calidad insatisfactoria.

Sería por lo tanto la definición de cada interés nacional –incluyendo el indispensable ejercicio de conciliación de requerimientos internos de un país con las posibilidades de obtener de los socios lo que presuntamente necesitan-, lo que presenta un cuadro de debilidades, que podría explicar la acumulación de reglas de juego que no se cumplen, es decir que no son efectivas y que, a veces, ni siquiera concluyen su proceso de perfeccionamiento jurídico.

Las deficiencias en la preparación de las posiciones nacionales puede deberse a varios motivos. Uno de ellos puede ser en algún país, el hecho que no se haya institucionalizado el funcionamiento de la Sección Nacional del GMC, que fuera concebido en el momento fundacional –sobre la base de la experiencia del período previo de integración bilateral entre Argentina y Brasil- como un colegiado integrado por la Cancillería y el área económica de cada Gobierno. La idea fundacional era de que operara como verdadero motor ejecutivo del proceso de integración, en base a los impulsos políticos de los Presidentes y de los Ministros, en particular, de los responsables de la conducción económica. No siempre ha sido así.

También puede deberse a una insuficiente consulta a otros sectores de la administración pública y, en particular, a una baja participación de la sociedad civil, a través de sus instituciones representativas. Un factor que explique la baja participación de la sociedad civil, podría ser las dificultades de acceso a información de calidad y oportuna que facilite el seguimiento –y la decodificación- de lo que se está negociando. Ello contribuiría a reforzar la tendencia a mecanismos de decisión que funcionan en una especie de circuito cerrado, en el que sólo participan técnicos gubernamentales y sólo marginalmente, instituciones representativas de la sociedad civil.

La acumulación de reglas que no penetran en la realidad o que, incluso, no han completado su ciclo de perfeccionamiento jurídico, podría contribuir a explicar la percepción que ciudadanos, empresas, inversores y terceros países, tienen de una pronunciada distancia entre la normativa nominal del Mercosur y la realidad. Como se señaló antes, ello puede contribuir al diagnóstico de un proceso con serios problemas de eficacia y de credibilidad, lo que puede resultar en su creciente crisis de legitimidad, en la medida que tal situación se traduzca en un deterioro de la reciprocidad de intereses entre socios con asimetrías de dimensión económica y de poder relativo.

Hacia una mayor participación de la sociedad civil en la futura construcción del Mercosur y en sus negociaciones comerciales internacionales.

Las recomendaciones que incluimos en este apartado, están basadas en lo observado más arriba en cuanto a la participación de la sociedad civil en la formulación de estrategias y políticas públicas, y en la creación de reglas de juego y en su aplicación, durante el período que va desde la creación del Mercosur hasta el presente. Son recomendaciones que aspiran a capitalizar la experiencia acumulada durante más de una década. Su oportunidad puede resultar del hecho que se ha renovado el impulso político gubernamental para la construcción del Mercosur.

En efecto, creemos que el entendimiento político que surge de las posiciones exteriorizadas por los gobiernos que asumieron en 2003 en Argentina y en Brasil, permitirá superar el debate existencial que se ha observado sobre la pertinencia del Mercosur en los últimos años.

Si ello es así, el foco deberá concentrarse en lo inmediato, en el debate metodológico de cómo continuar con la construcción de un Mercosur que sea compatible con las otras dimensiones de la inserción internacional de los

países socios, y que facilite los procesos internos de transformación productiva y cohesión social.

En tal perspectiva procuramos contribuir a un aspecto crucial de tal debate, cuál es el de la activa participación de protagonistas de la sociedad civil interesados tanto en la construcción del Mercosur, como en las negociaciones comerciales internacionales y, en este caso en particular, con la UE.

La idea central que deseamos defender, es que a la luz de la experiencia acumulada en las casi dos décadas de integración en el Sur de América (períodos del PICAB y del Mercosur), sólo a través de una significativa participación institucionalizada de los actores no gubernamentales interesados -especialmente en el nivel nacional del proceso de formulación de estrategias y de políticas públicas, así como de creación y aplicación de normas- podrá aspirarse a que las reglas de juego reúnan las necesarias cualidades de efectividad que les permitan ser eficaces, creíbles y, sobre todo, sustentables en el tiempo y legítimas ante las respectivas sociedades.

Ello supone, por cierto, un perfeccionamiento de los propios mecanismos institucionales del Mercosur, especialmente en sus respectivos segmentos nacionales. Pero no es un tema que abordaremos en este informe (18).

En esta oportunidad nos limitaremos a plantear algunas recomendaciones orientadas a lograr una mayor presencia de los actores no gubernamentales en la creación de reglas de juego del Mercosur, así como en su aplicación y aprovechamiento.

En efecto, creemos conveniente restringir el ámbito de acciones recomendables y posibles, a fin de lograr una evolución gradual hacia el perfeccionamiento de métodos de trabajo conjunto, tanto a nivel gubernamental como de los actores no gubernamentales. Es la retroalimentación entre mecanismos de decisión -y de participación de la sociedad civil- que permitan lograr reglas de juego efectivas -eficaces, creíbles y legítimas-, y la mayor interdependencia económica y social que como consecuencia se vaya produciendo a través del desarrollo de redes de producción y de protagonismo social, lo que incidirá en un predominio creciente de la lógica de integración, tanto entre los países socios como en los espacios económicos ampliados que resulten de las actuales negociaciones comerciales internacionales en las que participa el Mercosur.

Para ello, entendemos que recomendable que se generen incentivos para facilitar la participación de la sociedad civil en la creación de reglas del juego en el Mercosur, a través de:

Una mayor transparencia de información de calidad, suministrada en forma oportuna y no sólo "ex post", a través de páginas Web de las respectivas Secciones Nacionales del GMC, tomando en cuenta su carácter de punto focal de la formación de las posiciones nacionales.

Tales páginas se potenciarían con un enriquecimiento notorio de la página Web oficial del Mercosur, para lo cual pueden servir de precedentes -entre otras- las páginas Web de la OMC

y de la UE. Una página Web inteligente y de última generación, debería incluir los textos de las propuestas que se están negociando – así lo hace en ciertos casos la página Web del USTR (<http://www.ustr.gov>) -, e incluso los textos de proyectos de normativa interna, y por cierto la propia normativa, en la medida que puedan relacionarse con la competencia económica en el espacio económico ampliado. Al respecto pueden considerarse precedentes interesantes –pasos en la buena dirección- el título IX del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y la UE y, sobre todo, el capítulo 20 del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los EEUU.

Una medida que puede contribuir mucho al acceso de información y a la responsabilidad ante los ciudadanos ("accountability") es publicar en la página Web oficial del Mercosur y en las respectivas páginas Web focales de cada país socio, el nombre de todos los funcionarios con competencias en los distintos temas de la agenda Mercosur y de negociaciones comerciales internacionales, incluyendo por cierto sus direcciones e-mail.

Finalmente, otra sugerencia para incrementar la transparencia de los procesos de decisión y la responsabilidad de los funcionarios ante los ciudadanos, sería la de establecer la figura del "ombudsman" del Mercosur, concebido como el defensor de los intereses de la sociedad civil en el proceso de integración. La puesta en práctica de esta idea podría comenzar, en forma experimental, con la apertura de un espacio de "quejas y reclamos" en la página Web oficial del Mercosur, el embrión de una especie de "ombudsman" electrónico. Un funcionario de la Secretaría Técnica debería, en tal caso, tener a su cargo la derivación de los reclamos a las instancias nacionales correspondientes y el reclamante debería poder seguir por la página Web el estado del proceso de eventual respuesta. Es una idea que podría ejecutarse, por ejemplo, con cooperación técnica de la UE y en su estadio experimental podría referirse sólo al proceso de negociaciones del acuerdo interregional;

- *Una contribución activa de los medios académicos en la "decodificación" de la información para tornarla inteligible para quien, sin ser experto, necesita seguir los procesos de fabricación de reglas de juego, desde la perspectiva de los distintos sectores de la sociedad civil.*

En tal sentido, tanto la experiencia europea como la canadiense pueden servir, entre otras, como modelo de interacción sistemática entre negociadores y funcionarios gubernamentales, instituciones representativas de la sociedad civil, y medios académicos. Es un campo apropiado para canalizar cooperación técnica de la UE y del Programa de Cooperación Hemisférica.

Las antes mencionadas creaciones de instituciones especializadas en el seguimiento de las negociaciones

comerciales internacionales, por parte de instituciones empresarias de la Argentina y del Brasil, es un precedente que debe ser estimulado y apoyado con cooperación técnica internacional.

En este plano también puede desempeñar un papel muy significativo la prensa en general y, en particular, la prensa especializada, continuando con un desarrollo muy positivo que se observa en los últimos años, a partir de la intensificación de la agenda de negociaciones comerciales internacionales en las que participan los países del Mercosur. Hay hoy más periodistas especializados en el seguimiento de las negociaciones y en el Mercosur, y ello se refleja en una mayor calidad y precisión, tanto de la información como de los análisis. Contribuir a la formación de periodistas especializados por partes de las instituciones académicas del Mercosur, podría ser también materia de cooperación técnica de la UE –y en el plano del ALCA, del Programa de Cooperación Hemisférica aprobado en Quito;

- *Un fortalecimiento de la capacidad de los actores no gubernamentales de acceder a los mecanismos jurisdiccionales existentes o que se creen en el futuro –nacionales y multinacionales-, a fin de exigir el cumplimiento de las reglas de juego libremente pactadas por los Estados.*

Como lo ponen de manifiesto la propia OMC, el NAFTA y sobre todo la UE, es el protagonismo activo de la sociedad civil –en particular de los empresarios- en impulsar la utilización de mecanismos jurisdiccionales, sean judiciales o arbitrales, para exigir el cumplimiento de lo pactado, uno de los factores cruciales para asegurar el carácter “rule oriented” de los ámbitos de integración y de libre comercio.

Es mejor si tal participación puede resultar de un acceso directo de los actores no gubernamentales a la utilización de los mecanismos jurisdiccionales. Pero es un buen paso el que las instancias gubernamentales –por ejemplo, en el caso del Mercosur las respectivas Secciones Nacionales del GMC- sean receptivas a los impulsos en ellos originados para exigir jurisdiccionalmente el cumplimiento de lo pactado, cuando así correspondiera.

En algunos casos –como por ejemplo en la Argentina- la instancia jurisdicción judicial interna puede ser muy efectiva, cuando existe un reconocimiento constitucional explícito en relación a la supremacía de los tratados sobre las leyes internas. Incluso puede considerarse que en el Mercosur, ésta ha sido una vía de acción subutilizada por los actores no gubernamentales, especialmente las empresas. Una excepción notable, por el precedente que sentó, fue el reclamo de Cafés La Virginia contra el Estado argentino, por el desconocimiento de una desgravación arancelaria incorporada a un acuerdo celebrado

con el Brasil en el ámbito de la ALADI. En 1994, la Corte Suprema de la Argentina falló a favor del demandante y el Estado debió devolver lo recaudado indebidamente;

- *Un mayor desarrollo de la conectividad a nivel del Mercosur –e interregional en el caso de la asociación con la UE, como es el caso del MEBF-, de las instituciones no gubernamentales nacionales representativas de los intereses de la sociedad civil –comenzando por las que representan a los empresarios, los trabajadores y los consumidores-*

Ello implica un fortalecimiento creciente de la capacidad de incidencia real del Foro Consultivo Económico y Social, así como de la actual Comisión Parlamentaria Conjunta, la que debería evolucionar hacia un verdadero Parlamento del Mercosur, tal como lo ha propuesto el gobierno del Brasil;

- *Una intensificación de las políticas públicas orientadas al desarrollo de redes sectoriales integradas, a través de la experiencia incipiente de los Foros de Competitividad del Mercosur, en particular en aquellos sectores en que se han puesto de manifiesto mayores sensibilidades a las aperturas de los respectivos mercados –al respecto son valiosas fuentes de información, los recurrentes conflictos comerciales que se han producido en los últimos años en algunos sectores del Mercosur, como también las “canastas” de posiciones arancelarias a ser desgravadas en plazos de diez años o más en el marco de las negociaciones comerciales con la UE y con los EEUU-, y*
- *Una dotación de recursos suficientes que permita a la Secretaría Técnica del Mercosur, no sólo desempeñar sus funciones de preservación de una visión de conjunto y de calidad técnica en la creación normativa, pero pasar a ser un punto focal de irradiación de información oportuna a través de un mejoramiento sustancial de su página Web.*

Sin duda que pasará mucho tiempo antes que Montevideo –sea de la Secretaría Técnica- pase a desempeñar el papel que tiene Bruselas, como punto focal de la acción de actores no gubernamentales interesados en la adopción de reglas de juego comunitarias. Pero lo importante es ir desatando una tendencia que conduzca gradualmente a un mayor peso relativo de la Secretaría Técnica, en el proceso de creación y aplicación de reglas de juego del Mercosur.

Entendemos que el hecho que los países socios encaren simultáneamente el fortalecimiento del Mercosur, las complejas negociaciones comerciales internacionales en la OMC, en el plano hemisférico y en el interregional, así como la preparación de sus sociedad y de sus empresas –especialmente las pymes- para competir en los escenarios post-negociaciones, debería conducir a un enfoque también multipolar y multidimensional de la participación de la sociedad civil en todos los procesos negociadores.

La rica experiencia de la UE con sus programas de cooperación económica con los países candidatos a ser miembros plenos y a ser asociados, puede ser de suma utilidad para los países del Mercosur.

En tal sentido, el esfuerzo de cooperación que se efectúe por parte de la UE a fin de fortalecer una participación efectiva de la sociedad civil de los países del Mercosur en las negociaciones interregionales, debería ser enfocado con la idea de producir también un efecto significativo en el propio funcionamiento del Mercosur y en sus otras negociaciones comerciales internacionales.

En particular, el financiamiento de reconversión productiva y laboral por parte de la UE, en los sectores reconocidos como sensibles en el curso de las negociaciones, debería ser uno de los medios más concretos de ampliar el interés y la participación de la sociedad civil en el espacio económico que resulte de las negociaciones en curso. De tal forma se logrará tornar viables los acuerdos que se logren y de asegurar su legitimidad social.

Asimismo, en el plano de las negociaciones del ALCA –y del propio “4+1” con los EEUU-, acrecentar la participación de la sociedad civil de los países del Mercosur, y su preparación para los escenarios post-negociación, incluyendo el financiamiento de reconversión que se requerirá en los sectores productivos y laborales más sensibles, debería ser una prioridad en la aplicación del Programa de Cooperación Hemisférica. Para ello debería contarse con un apoyo financiero significativo de los países industrializados y de los organismos financieros internacionales.

(1) Las observaciones del autor están basadas en su seguimiento y participación de los momentos fundacionales del PICAB y del Mercosur –e incluso de sus etapas anteriores en la ALALC y en la ALADI- en sus distintas funciones en el sector público de la Argentina –especialmente en la Cancillería y luego en el Ministerio de Economía y, con anterioridad, en el INTAL (1966-1977) y en el Banco Interamericano de Desarrollo (1984-1991) en Washington. Testimonios de treinta años de integración regional están recopilados en forma de artículos, en su libro “Momentos y Perspectivas. La Argentina en el Mundo y en la Región”, a ser publicado próximamente por la EDUNTREF, en Buenos Aires.

(2) Sin perjuicio de otros, los siguientes son los principales autores que hemos consultado para este trabajo, y muchas de las observaciones presentadas surgen de su lectura:

- BALBIS Jorge, “La participación de la sociedad civil en el proceso de integración en el Mercosur”, CELARE, “La Sociedad Civil del Mercosur y Chile en la Asociación con la Unión Europea”, CELARE, Santiago de Chile, 2002, ps. 149.
- BOUZAS Roberto y AVOGADRO Enrique, “La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: memorando sobre Argentina”, en la publicación “El Proceso de Formulación de la Política Comercial. Nivel Uno de un Juego en dos Niveles: Estudios

de Países en el Hemisferio Occidental”, elaborado bajo la dirección de Sylvia Ostry (INTAL-ITD-STA, Documento de Divulgación 13), BID, marzo 2002, p.1 y ss.

- CELARE, “La Sociedad Civil del Mercosur y Chile en la Asociación con la Unión Europea”, CELARE, Santiago de Chile, 2000.
- CHALOUT Yves y BARBIERO Allan, “¿O Mercosul é um espaço público?. Os dilemas das Centrais Sindicais e da Sociedad Civil”, en “Dimensões da Integração no Mercosul”, Cadernos do CEAM, UnB-CEAM-NEM, Brasília 2002, ps. 97 y ss.
- COSTA VAZ Alcides, “A integração no Mercosul: novos atores e o desafio da participação política e social”, en CHALOULT Yves y DE ALMEIDA Paulo Roberto, organizadores, “Mercosul, NAFTA & ALCA: A Dimensão Social”, LTR, São Paulo, 1999, ps. 69 y ss.
- COSTA VAZ Alcides, “Experiencia del Brasil: una visión académica”, presentación en el Seminario “Participación de la Sociedad Civil en la Integración Económica: Experiencias de Francia y Brasil”, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) -INTAL, Buenos Aires, 1º de abril 2003 (versión grabada).
- DA MATTA Roberto, “O Mercosul e a sociedade: em torno das trocas econômicas e da integração cultural”, en FUNAG, “O Mercosul e a Integração Sul-Americana: Mais do que a Economia”, FUNAG, Brasília, 1997, ps. 101 y ss.
- DARCY DE OLVEIRA Miguel, “Cidadania e Globalização: a Política Externa Brasileira e as ONGs”, Instituto Rio Branco-Fundação Alexandre Gusmão-Centro de Estudos Estratégicos, Brasília, 1999.
- DRUMMOND María Claudia, “Experiencia del Brasil: una visión parlamentaria”, presentación en el Seminario “Participación de la Sociedad Civil en la Integración económica: Experiencias de Francia y Brasil”, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) -INTAL, Buenos Aires, 1º de abril 2003 (versión grabada).
- FADLALA E., MASI, F., VON HOROCH J., FERREIRA A., “El Paraguay y la Integración Regional: Primeros Enfoques”, IDIAL, Asunción, noviembre 1990.
- GRANDI Jorge y BIZZOZERO Lincoln, “Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en Integración & Comercio, año 1, nº 3, Buenos Aires, BID-INTAL, Septiembre-Diciembre, 1997, y “Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración Económica”, ALOP-CEFIR-CLAEH, Montevideo, 1988, ps.209 y ss.
- HIRST Mónica, “Reflexiones para Análisis Político del Mercosur”, FLACSO Buenos Aires, Serie Documentos e Informes de

Investigación, Noviembre 1991.

- HIRST Mónica, “Avances y Desafíos en la Formación del Mercosur”, FLACSO Buenos Aires, Serie Documentos e Informes de Investigación, Julio 1992.
- HIRST Mónica, BESCHINSKY Gabriel y CASTELLANA Fernando, “A Reação do Empresariado Argentino Frente a Formação do Mercosul”, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Mayo 1993.
- HIRST Mónica, “La Dimensión Política del Mercosur: Especificidades Nacionales, Aspectos Institucionales y Actores Sociales”, FLACSO Buenos Aires, Serie Documentos e Informes de Investigación, Diciembre 1993.
- HIRST Mónica, “Pontos de reflexão sobre a dimensão sócio-político-cultural do Mercosul”, en FUNAG “O Mercosul e a Integração Sul-Americana: Mais do que a Economia”, FUNAG, Brasília, 1997, ps. 123 y ss.
- JAKOBSEN Kjeld, “Uma visão sindical em face da ALCA e de outros esquemas regionais”, en CHALOULT Yves y DE ALMEIDA Paulo Roberto, organizadores, LTR, São Paulo, 1999, ps. 232 y ss.
- LEQUESNE Christian, “Paris-Bruxelles: comment se fair la politique européenne de la France », Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1993, y también su presentación sobre la experiencia de la participación de la sociedad civil en Francia y en la Unión Europea, en el Seminario sobre “Participación de la Sociedad Civil en la Integración Económica: Experiencias de Francia y Brasil”, UNTREF-INTAL, Buenos Aires, Abril 1, 2003 (versión grabada).
- MOTTA VEIGA Pedro da, “O policy making da política comercial no Brasil: os caminhos da transição”, en OSTRY Sylvia (coord), “El Proceso de Formulación de la Política Comercial. Nivel Uno de un Juego en dos Niveles: Estudios de Países en el Hemisferio Occidental”, INTAL-ITD-STA, Documento de Divulgación 13, BID, Marzo 2002, pg. 13 y ss.
- OSTRY Sylvia, “Prefacio”, en citado Documento Divulgación 13, ps. i y ss.
- PEREZ Romeo, “La participación social en los procesos de integración”, en “Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración”, ALOP-CEFIR-CLAEH, Montevideo, 1998, ps. 179 y ss.
- PODESTÁ Bruno, “Integración económica y formación de un espacio social: la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur”, en “Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración Económica”, ALOP-CEFIR-CLAEH, Montevideo 1988, ps. 33 y ss.

- PODESTÁ Bruno, GÓMEZ GALÁN Manuel, JÁCOME Francine, GRANDI Jorge, “Ciudadanía y Mundialización: La Sociedad Civil ante la Integración Regional”, CEFIR-CIDEAL-INVESP, Madrid 2000.
- PORTELLA DE CASTRO María Sílvia, “Experiencia del Brasil: una visión sindical”, presentación en el Seminario “Participación de la Sociedad Civil en la Integración Económica: Experiencias de Francia y Brasil”, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) -INTAL, Buenos Aires, 1º de abril 2003 (versión grabada).
- QUIJANO José Manuel, “La integración y la sociedad civil: algunas experiencias del caso uruguayo”, en OSTRY Sylvia, informe antes citado, Documento Divulgación 13, ps. 75 y ss.
- RIOS Sandra Polonio, “Experiencia del Brasil: una visión empresaria”, presentación en el Seminario “Participación de la Sociedad Civil en la Integración Económica: Experiencias de Francia y Brasil”, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) -INTAL, Buenos Aires, 1º de abril 2003 (versión grabada).
- SANCHO José, “La Preparación Nacional de la Decisión Comunitaria”, ICAP, San José de Costa Rica, Octubre de 1974.
- SOBERON Luis, “Sociedad, participación e integración: aspectos conceptuales”, en “Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración”, ALOP-CEFIR-CLAEH, Montevideo 1998, ps. 189 y ss.
- STUART Ana María, “A sociedade civil na integração: movimentos sociais e organizações sindicais”, en CHALOULT Yves y DE ALMEIDA Paulo Roberto, “O Mercosul, NAFTA e ALCA: A Dimensão Social”, LTR, São Paulo 1999, ps. 120 y ss.
- TAQUINARDI María Helena, “Experiencia do Brasil”, presentación en el Seminario “Participación de la Sociedad Civil en la Integración Económica: Experiencias de Francia y Brasil”, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)-INTAL, Buenos Aires, 1º de abril 2003 (versión escrita).
- VIGEVANI Tullo, “Mercosul: Impactos para Trabalhadores e Sindicatos”, LTR-FAPESP-CEDEC, LTR Editora, São Paulo 1998.
- VIGEVANI Tullo y PASQUARIELO MARIANO, Karina L., “Estratégias e alianças entre os atores sociais”, en “O Mercosul em Movimento II”, SILVA ILHA Adair da y VENTURA Deisy, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre 1999.

(3) Sin perjuicio de muchos otros –la bibliografía al respecto es amplia y como es lógico, de variada calidad-, en particular pueden recomendarse dos libros recientes que permiten apreciar la experiencia acumulada por el Mercosur y el estado actual del debate sobre su futuro: HUGUENEY FILHO Clodoaldo y CARDIM Carlos Henrique, Organizadores, “Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul”, MRE-BID-IPRI/FUNAG, Brasilia

2002, y CHUDNOVSKY Daniel y FANELLI José María, “El Desafío de Integrarse para Crecer: Balance y Perspectiva del Mercosur en su Primera Década”, Siglo XXI-Red Mercosur-BID, Buenos Aires 2001.

(4) Ver el artículo de José Manuel QUIJANO, citado en nota 2.

(5) Ver al respecto, entre otros,

- AARONSON Susan, “Taking Trade to the Streets: The Lost History of Public Efforts to Shape Globalization”, The University of Michigan Press, 2001.
- BERTRAND Agnès, KALAFATIDES Laurence, “OMC, le Pouvoir Invisible”, Fayard, Paris, 2002.
- HOWSE Robert, « The legitimacy of the WTO », en COICAUD Jean-Marc, HEISKANEN Veijo (editors), “The Legitimacy of International Organizations”, The United Nations University, 2002, ps. 355 y ss.

(6) Ver el Prefacio de Sylvia OSTRY, en el Documento Divulgación 13, citado en nota 2.

(7) Una de las primeras reuniones, con fuerte participación empresaria de la Argentina y del Brasil, se realizó en septiembre de 1982, en São Paulo.

(8) Ver al respecto, PEÑA Félix, “Concertación de Intereses, Efectividad de las Reglas de Juego y Calidad Institucional en el Mercosur”, informe preparado para el Programa de Estado del Derecho de la Fundación Konrad Adenauer y para la Red Mercosur, septiembre 2003.

(9) Ver al respecto el artículo de José Manuel QUIJANO, citado en nota 2.

(10) En 1999, tras la devaluación del Real, al autor en su carácter de Subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de la Argentina, le tocó participar en numerosas reuniones con entidades empresarias y sindicales, y también en el Parlamento, en las que se analizaron los efectos esperados de la devaluación sobre el comercio con el Brasil, y se exploraron y propusieron medidas concretas –entre otras la aplicación de salvaguardias-. En particular las reuniones con los dirigentes sindicales permitieron apreciar un grado significativo de comprensión de los factores en juego y de los límites que existían para cualquier acción gubernamental, y un buen nivel de información sobre la situación planteada a cada sector. Por lo demás hubo una coincidencia bastante amplia entre las posiciones de empresarios y sindicalistas, en particular en los sectores que se consideraban más afectados, con el del calzado y el textil.

(11) Ver al respecto PADRÓN Alvaro, “El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur”, y FRASCHINI Juan José, “El FCES: una experiencia en proceso”, ambos en “Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración”, ALOP-CEFIR-CLAEH, Montevideo, 1998.

(12) Ver al respecto el muy detallado análisis que efectúa GOBBI Hugo Javier, “Démocratie et Intégration dans le Mercosur: le Rôle de la

Commission Parlementaire Conjointe”, CIACO, Louvain-la-Neuve, 2001. Ver también CAETANO Gerardo, PERINA Ruben (coordinadores), « Mercosur y Parlamentos: el Rol de los Congresos en la Democracia e Integración”, CLAEH-OEA, 2000, y de los mismos autores, “Parlamentos e Instituciones en el Mercosur: los Nuevos Desafíos”, CLAEH-OEA-CPC, 2000.

(13) Esta queja se observó en varios de los panelistas en el Seminario sobre “Sociedad Civil e Integración: la experiencia de Francia y Brasil”, organizado por la UNTREF y el INTAL, el 1º de abril 2003. Por el contrario, en un Seminario sobre “La experiencia de Chile en sus negociaciones de libre comercio con los EEUU y la Unión Europea”, organizado también por la UNTREF, el INTAL, la Fundación Gobierno y Sociedad, y el Centro de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Unión Industrial Argentina, se pudo constatar el elevado grado de participación que tuvieron en el desarrollo de las respectivas negociaciones, los representantes de los empresarios y de los sindicatos.

(14) Ver este tema y las respectiva bibliografía en el artículo citado en la nota 8.

(15) Ver al respecto el artículo de PARKER George, “Influence pedlars must try harder”, en el Financial Times, del 30 de abril de 2003.

(16) Ver el artículo del autor citado en la nota 8.

(17) Ver PEÑA Félix, “Proyecciones Institucionales del Grupo Andino”, en Revista de la Integración, nro 2, INTAL-BID, mayo 1968, pg. 132.

(18) Ver entre otras publicaciones, el informe “Participation of Non-State Actos in EC Development Policy”, Communication from the Comisión to the Council, the European Parliamente and the Economic and Social Comité, Brussels, 07.11.2002, COM (2002) 598 final.

Félix Peña es Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del Evian Group. [Ampliar trayectoria.](#)

<http://www.felixpena.com.ar> | info@felixpena.com.ar

[Suscríbese al newsletter](#) para recibir mensualmente un email con los últimos artículos publicados en este sitio.

