

A&C

Revista de Direito

Administrativo & Constitucional

Visite nosso *site* na internet:

www.jurua.com.br

e-mail:

editora@jurua.com.br

ISSN: 1516 – 3210



Curitiba/PR: Av. Munhoz da Rocha, 143 – Fone: (0-xx-41) 352-1200

Fax: (0-xx-41) 252-1311 – CEP: 80.035-000

Atendimento exclusivo para livreiros:

São Paulo/SP: R. Jesuíno de Brito, 21 – Fone: (0-xx-11) 3991-2969

Fone/Fax: (0-xx-11) 878-0974 – CEP: 02.925-140

Editor: José Ernani de Carvalho Pacheco

Revista de Direito Administrativo & Constitucional.

R454 Curitiba : Juruá, n. 5, 2000.

224 p.

1. Direito Administrativo – Periódicos. 2. Direito
Constitucional – Periódicos. I. Título.

CDD 342

CDU 342.951

00138

MERCOSUR Y ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS NACIONALES¹

Augusto Durán Martínez²

I

1. El Tratado de Asunción provocó y provocará sin duda aún más, muchos e importantísimos cambios en los Estados Miembros, en el ámbito comercial, social, político y jurídico.

2. A los efectos de atender el proceso de integración, la República Federativa del Brasil creó un Ministerio de Integración. Empero su vida fue muy efímera. Itamaratí no se mostró dispuesto a perder su liderazgo en el tema.

3. En la República del Paraguay también se creó un Ministerio de Integración. Duró algo más que en Brasil, pero también desapareció.

4. En la República Argentina y en la República Oriental del Uruguay no se creó en cambio ningún Ministerio en particular.

En estos dos Estados se aprovechó las estructuras ya existentes aunque naturalmente hubo una alteración en los cometidos.

Básicamente puede decirse que en estos dos países se optó por conferir la coordinación del tema de la integración al Minis-

(1) Exposición formulada el 15 de abril de 1999 en Buenos Aires-República Argentina en el marco del II Congreso Internacional de la Asociación de Derecho Público del Mercosur.

(2) Decano Emérito e Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Católica do Uruguai e Professor de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Mayor da República.

erio de Relaciones Exteriores y la orientación económica al Ministerio de Economía, todo ello con una fuerte presencia de la Presidencia de la República, sin perjuicio de la intervención de algún otro Ministerio u otro órgano u organismo del Estado cuando en razón de materia ello fuere necesario.

5. Como debo referirme a las organizaciones administrativas nacionales con competencia en las cuestiones del MERCOSUR – cosa distinta de los órganos del MERCOSUR –; como obviamente debo referirme a las de mi país y no a las de los otros Estados Parte del Tratado de Asunción; y como en esencia no ha habido cambios más allá de que haya habido alteraciones en los cometidos, no voy a describir esas organizaciones. Me limitaré a señalar la injerencia principal en el tema de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas y por supuesto de la Presidencia de la República, conductora en definitiva de la política de gobierno como corresponde a un sistema de tipo semi presidencial como estimo que es el nuestro.³

6. No obstante considero de interés referirme aquí a dos reparticiones estatales sin la importancia obviamente de la Presidencia de la República o un Ministerio pero que presentan su interés y que fueron creadas expresamente a propósito del MERCOSUR: son la Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC) y la Comisión Interministerial para el Mercado Común del Sur (CIMERCOSUR).

7. Las veremos rápidamente en el orden indicado.

II

1. La COMISEC fue creada por Decreto del Poder Ejecutivo 176/991, de 1° de abril de 1991, que encuentra su fundamento normativo en el artículo 230 de la Constitución de la República.

(3) DURÁN MARTÍNEZ, A. *Poder Ejecutivo: Funcionamiento y sistema de gobierno. En Evolución Constitucional del Uruguay* UCUDAL. Amalio M. Fernández. Montevideo, 1989, p. 48 y ss.; DURÁN MARTÍNEZ, A. *Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Arts. 174 y 175). En Reforma Constitucional 1997*, UCUDAL. *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*. Montevideo, 1997, p. 89 y ss.

2. Este artículo 230 en su redacción original – fue modificado en la reforma constitucional de 1997 en aspectos que no interesan a los fines de nuestro tema – crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto bajo la dependencia directa de la Presidencia de la República, por lo que en nuestra opinión pasa a formar parte del sistema orgánico Poder Ejecutivo.⁴

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto es un órgano clave en materia de planificación, desarrollo y gestación de la política económica y en general de todas las políticas sectoriales, a tal punto que puede decirse que le da a la Presidencia de la República materialmente la llave de la política nacional.

Ese mismo artículo 230 prevé la posibilidad de que en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se creen Comisiones Sectoriales en las que deberán estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas.

Y ese mismo artículo concibe a esta Oficina no como un órgano de competencia cerrada sino abierta, ya que su inciso final remata... “tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente así como los que la ley determine”.

Esa referencia a “otras disposiciones” separadamente de la ley lleva a la conclusión de que esa ampliación de competencia puede efectuarse por acto administrativo. Es lo que ocurrió con el Decreto 176/991 ya citado.

3. Esto revela la máxima importancia política que el Poder Ejecutivo de la época asignó al tema de la integración.

La Presidencia de la República quiso manejar el tema directamente y lo hizo, conforme a las disposiciones constitucionales, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

4. Si por internet nos introducimos a la página existente sobre COMISEC vemos que ella “fue creada a los efectos de constituir un espacio donde la sociedad civil uruguaya se encuentre representada para un mejor seguimiento, comprensión y oportuna di-

(4) DURÁN MARTÍNEZ, A. *Poder Ejecutivo...* loc. cit., p. 52 y ss.

fusión de aquellos temas sensibles que hacen al futuro del Uruguay inserto en el MERCOSUR”.

Esto no es sino una adecuada síntesis del fundamento de Derecho del Decreto creado. En efecto, en el CONSIDERANDO se expresa que las Comisiones Sectoriales previstas en el artículo 230 de la Constitución de la República “constituyen un instrumento adecuado para contribuir a la preparación del proceso de integración en su faz interna, congregando a los participantes reales de la economía, a los efectos de considerar iniciativas conducentes a un apropiado aprovechamiento del mismo”.

Es que tal como se gestó el MERCOSUR, en el caso de URUGUAY sorprendió a todos⁵ y fue preciso: a) un acelerado proceso de capacitación de todos los sectores de la sociedad a fin de comprender cabalmente lo que significaba esta integración regional de una intensidad muy distinta a otros intentos del pasado; b) un acercamiento muy intenso al país real para comprender cabalmente mejor sus necesidades ante la nueva situación; c) la elaboración de un completo sistema de información que dé seguridad a nuestros gobernantes, nuestros negociadores, nuestros productores o comerciantes en general y estudiosos de la materia.

5. Todo ello se vio obviamente reflejado en la integración de la COMISEC y en sus cometidos.

6. Originalmente se integró con cinco miembros: un Director y un Subdirector⁶ designados por el Poder Ejecutivo, un delegado de los trabajadores, un delegado de las empresas privadas y un delegado de las empresas públicas, todos ellos designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los sectores interesados (art. 1).

(5) DURÁN MARTÍNEZ, A. *El Uruguay en el MERCOSUR*. En DURÁN MARTÍNEZ, A. y otros, *Canadá, Uruguay y la integración americana*. Universidad Católica del Uruguay. *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*. Montevideo. 1996, p. 22 y ss.; DURÁN MARTÍNEZ. *La integración en el marco del MERCOSUR. Origen y desarrollo. Aspectos jurídicos*. Cuaderno de Negocios Internacionales y de Integración. Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Ciencias Empresariales. Montevideo. 1997, n. 13-14, p. 2 y ss.

(6) *El cargo de Subdirector desapareció por el Decreto 170/995, de 8 de mayo de 1995 por lo que la integración se redujo a cuatro miembros.*

A tales efectos: a) cada uno de los sectores industrial, comercial y agropecuario propondrá un delegado; b) cada Ente Autónomo y Servicio Descentralizado propondrá un delegado; c) las organizaciones de trabajadores propondrán dos delegados. En cada uno de esos casos el Poder Ejecutivo, de entre los propuestos, designará un titular y un alterno (art. 3, 4 y 5).

La Comisión estará asistida por un Secretario, representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y un Prosecretario, representante de la Secretaría de la Presidencia de la República, designados ambos por el Poder Ejecutivo (art. 3).

De esta manera todos los principales sectores productivos del país, públicos y privados, incluyendo a los trabajadores, se encuentran representados.⁷ El Poder Ejecutivo concibió al MERCOSUR como algo a construir entre todos.

7. El Director es quien representa a la COMISEC (art. 7) y está facultado a comunicarse en forma directa con cualquier dependencia del Poder Ejecutivo y demás organismos públicos y privados (art. 8). Esto último constituye una excepción en el funcionamiento de un órgano subordinado, ya que en principio las comunicaciones se efectúan a través del jerarca. Esto demuestra una vez más la importancia que se le asignó.

Tanta importancia se le dio en su momento que se le asignó la calidad de ordenador secundario al nivel de Director de unidad ejecutora a los efectos de las autorizaciones de gastos (art. 44 Ley 16.226 de 29 de octubre de 1991); pero luego esto fue suprimido.⁸

(7) En la aludida página de Internet puede leerse: "En la Comisión Sectorial están representadas las principales entidades privadas – empresariales y sindical – empresas públicas y Gobierno: Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Nacional de Comercio, Cámara Mercantil de Productos del País, Cooperativas Agrarias Federadas, Asociación Rural del Uruguay, PIT-CNT, Empresas Públicas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto".

(8) El artículo 88 de la Ley 16.736, de 5 de enero de 1996 estableció: "Suprímase la Unidad Ejecutora 009 'Comisión Sectorial para el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)', del Programa 002, 'Planificación del Desarrollo y Asesoramiento Presupuestal para el Sector Público'. – Asígnanse los recursos financieros pertenecientes a la unidad ejecutora que se suprime, a la Unidad Ejecutora 004, 'Oficina de Planeamiento y Presupuesto' del mismo Programa". Lo que se suprimió fue la

8. Los cometidos de la COMISEC son:

"A) Asesorar al Poder Ejecutivo en lo referente a la adopción de medidas internas tendientes a la aplicación, seguimiento y evaluación del proceso de integración regional;

B) Coordinar y supervisar la actuación de las Subcomisiones de Trabajo indicadas en el artículo 11;⁹

C) Obtener y difundir información en materia de integración (art. 6)".

A los efectos del cumplimiento de estos cometidos es importante tener en cuenta la posición que tiene la COMISEC o más bien dicho su Director en la Comisión Interministerial para el Mercado Común del Sur a que referiremos más adelante y en el Grupo Mercado Común.

Con relación a la Comisión Interministerial, no solo puede asistir a sus sesiones y ser oído en temas de su competencia (art. 10 del Decreto 175/991) sino que se le asignan además las siguientes atribuciones:

"A) Proyectar y proponer a la Comisión Interministerial todas las medidas necesarias para la instrumentación del Mercado Común en sus aspectos internos, atendiendo en especial a la reconversión de las actividades económicas y a la readecuación del país al Mercado Común;

B) Realizar los estudios necesarios pudiendo solicitar los asesoramientos técnicos correspondientes". (art. 9 del Decreto 175/991).

Con relación al Grupo Mercado Común cabe expresar que el Decreto 330/996, de 27 de agosto de 1996, que creó la Sección Nacional del Grupo Mercado Común, designa como Asesor de la

condición de Unidad Ejecutora, no la COMISEC, la que continuó funcionando como siempre en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto pero por supuesto sin la naturaleza de Unidad Ejecutora.

(9) Esas Subcomisiones son: 1, Industria; 2, Comercio; 3, Agropecuaria; 4, Servicios y Energía; 5, Información y Difusión; 6, Financiamiento; 7, Ciencia y Tecnología.

Delegación del Uruguay en el Grupo Mercado Común, entre otros, al Director (por error dice Presidente) de la COMISEC.¹⁰

Como se ha visto el cometido básico de la COMISEC es pensar el MERCOSUR hacia adentro y coadyuvar a preparar al país para el MERCOSUR. Y para mejor hacerlo asiste a la gestación de la política interna y externa relacionada con el MERCOSUR y asiste a la Delegación del Uruguay en el Grupo Mercado Común. De esa forma, en cuanto a sus cometidos, los Decretos 176/991, 175/991 y 330/996 producen una especie de retroalimentación.

9. De lo actuado por COMISEC, aparte de canalizar las propuestas de los distintos sectores interesados y de la labor de capacitación directa efectuada en todo el territorio nacional destaco:

- a) los Centros de Información MERCOSUR (CIM);*
- b) el Sistema de Información MERCOSUR (SIM);*
- c) el grupo interuniversitario ARCAM.*

Existen 20 CIM ubicados en cada una de las capitales de los Departamentos – salvo Rocha pues allí aún no se ha instalado – más en Bella Unión y Young.

El SIM hace que COMISEC tenga el más completo banco de datos, totalmente sistematizado, de entre los cuatro Estados Miembros del MERCOSUR. Ni en el Ministerio de Relaciones Exteriores, ni en el de Economía y Finanzas, ni en ningún órgano del MERCOSUR existe algo tan completo. De más está decir la utilidad que esto presta a los gobernantes, a los negociadores, a los productores, comerciantes o industriales, trabajadores y a los estudiosos del tema.

Por último una referencia a ARCAM.

(10) *No es el único error producido. Así: a) conforme al artículo 124 del Decreto 500/991, de 27 de setiembre de 1991, si es un Decreto como surge del acápite la parte dispositiva debe ir articulada y no numerada como ocurre en el caso; b) el numeral 1º es propio de un Decreto, los demás son típicos de actos subjetivos y conforme a los artículos 120 y 121 del citado Decreto 500/991 los actos subjetivos son objeto de una Resolución y no de un Decreto; c) en el numeral 1º se alude al "Grupo Común" en lugar de al "Grupo Mercado Común".*

Inmediatamente se advirtió que un proceso de integración del tipo del MERCOSUR, si bien es motivado por cuestiones comerciales y económicas, si bien solo puede crearse por el Derecho, no puede prosperar sin la educación.

Por eso es preciso poner a trabajar a las Universidades, que tienen capacidad para investigar mirando en el mediano y largo plazo, más que los Gobiernos muchas veces preocupados sobre todo por las urgencias del momento.

La COMISEC fue la impulsora de este grupo interuniversitario, que en verdad gira en torno a ella, constituido por Universidades de todo tipo y naturaleza de los cuatro Estados Parte del MERCOSUR, dispuestas a trabajar en común con auténtico espíritu universitario en proyectos de educación o de investigación relacionados con el MERCOSUR.¹¹

El Grupo Interuniversitario ARCAM ya tiene personería jurídica. Es una Asociación Civil uruguaya sin fin de lucro, cuyos estatutos fueron aprobados por Resolución del Ministerio de Educación y Cultura de 5 de abril de 1999.

III

1. La Comisión Interministerial para el Mercado Común del Sur (CIMERCOSUR) ha sido creada como se ha visto por Decreto 175/991, de 1º de abril de 1991.

2. En el período de Gobierno de su creación funcionó activamente; en la actualidad sólo ocasionalmente. No obstante, como el Decreto no ha sido derogado, perfectamente puede volver a tener la importancia que tuvo. Corresponde pues una breve referencia a ella.

3. Esta Comisión está compuesta por los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, Ganadería, Agricultura y Pesca e Industria, Energía y Minería. Como alternos figuran los Subsecretarios de las respectivas Carteras (art. 1).

(11) Véase *EL MERCOSUR EDUCATIVO*. Grupo inter-universitario ARCAM – Universidad Católica del Uruguay. *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*. Montevideo, 1998.

4. *Depende directamente de la Presidencia de la República pero funciona en el Ministerio de Economía y Finanzas, el que ejercerá la Secretaría de la misma (art. 1 y 3).*

5. *Como se percibe, está integrada por los Ministerios principalmente relacionados con el MERCOSUR. Pero como en definitiva el MERCOSUR afecta a todos se prevé que pueda convocarse a otros Ministros o cualquier otra autoridad Pública (art. 5).*

6. *Los cometidos de la CIMERCOSUR son:*

“A) La conducción y coordinación del proceso de integración en sus aspectos internacionales e internos;

B) Proponer al Poder Ejecutivo las medidas necesarias para la instrumentación del Mercado Común”.

La redacción del texto no es del todo feliz en su literal A) porque la conducción del proceso de integración compete al Poder Ejecutivo. Debe interpretarse la norma en el sentido de que la CIMERCOSUR de alguna forma interviene en esa conducción, ya sea asesorando, programando o coordinando.

7. *Así como la COMISEC tenía por objeto pensar el MERCOSUR hacia adentro y se le asignaron los cometidos que ya vimos, la ejecución de las actividades internacionales tendientes al cumplimiento de los cometidos del MERCOSUR fue atribuida a la Dirección General para Asunto Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas (art. 6).¹²*

De la misma forma que a la COMISEC, también a esas Direcciones se las facultó para:

“A) Constituir los Subgrupos de trabajo que fueren necesarios en función de la estructura de la negociación internacional coordinando sus actividades;

B) proponer medidas a la Comisión Interministerial”.

(12) *Esta última continúa bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, pero luego de la Ley 16.736, de 5 de enero de 1996 (art. 159) integra la Dirección General de Comercio.*

IV

1. *COMISEC y CIMERCOSUR jugaron un papel muy importante en su momento.*

2. *Los tiempos han cambiado y la situación del MERCOSUR es diferente a 1991. Pero a mi juicio su vigencia permanece. Es más, creo que con un funcionamiento adecuado de COMISEC y CIMERCOSUR es más fácil superar la crisis vivida en estos momentos.*

3. *Hace pocos días el ex Canciller del Uruguay, Profesor Héctor Gros ESPIELL, expresó: "Hoy existe el deber de analizar la relación del fenómeno actual de la globalización con el Mercosur. – Esta obligación es ineludible e inaplazable. – Es ineludible e inaplazable porque la política que ha de seguirse – en lo que interesa, la política que ha de seguir Uruguay con respecto al Mercosur –, está condicionada actualmente – además de otros factores – por el fenómeno universal de la globalización. – Hay que estudiar esta cuestión para – con conciencia del relativismo de nuestras decisiones –, intentar salvar el Mercosur – el Mercosur beneficioso que deseamos –, para defender en lo defendible los intereses de Uruguay y para tratar de evitar los posibles efectos negativos sobre la economía, la sociedad y en definitiva sobre el Estado uruguayo, de la integración regional en la estamos insertos".*

... *"Cuando el Mercosur se creó, en 1990-1991, la globalización como fenómeno obviamente ya existía. Pero no había la conciencia que hay hoy sobre lo que esta globalización mundialista significaba en lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural. La globalización y sus proyecciones en los procesos de integración económica no fue un tema analizado ni pensado en el proceso de elaboración del Tratado de Assunción y en su aplicación inicial".*

... *"La globalización es un hecho, una realidad, con proyección y consecuencias generales. – Esta proyección y estas consecuencias son políticas, económicas, sociales y culturales y se hacen sentir a nivel universal, regional y nacional".*

... *"Y asimismo, la globalización altera y relativiza el principio de la soberanía estatal, no siempre en beneficio de una acentuación del ámbito de competencia internacional, regulada y*

sometida al Derecho Internacional en el marco de la justicia, la cooperación y la solidaridad, sino en beneficio de los poderes de hecho de la superpotencia hegemónica, que es y será en el futuro inmediato previsible, centro, motor y beneficiario de la globalización”. ...

... “Por esto, junto con el deseable crecimiento del Mercosur, integrado con Bolivia y Chile y fortalecido por adecuados acuerdos de asociación, por ejemplo con Perú y Venezuela, hay que cuidar con especial atención, para no caer en situaciones peligrosísimas, el proceso de creación de una zona de libre comercio referida a toda América, desde Alaska a la Patagonia”.

... “Ante todo esto, cuál debe ser la política del Uruguay en el Mercosur?

“Primero: Apoyarlo e impulsarlo. Pero reflexiva, racional y cautelosamente.

“Segundo: Luchar para que sea un ámbito económico, social y cultural regional, integrado y solidario.

“Tercero: El Mercosur debe ser un espacio económico abierto al Mundo”. ...¹³

4. Para todo esto nos parece innecesario y creo que no es aconsejable la creación de un Ministerio de Integración. Pero la Presidencia de la República y los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas con sus estructuras tradicionales exclusivamente parecen insuficientes.

COMISEC y CIMERCOSUR actuando como partes de un mismo sistema, por su proximidad con la sociedad civil y con los centros de decisión política en virtud de su integración y posición institucional, por su ágil estructura y por el conocimiento de la realidad interna e internacional en virtud de sus cometidos, – que permiten por su información internacional ilustrar en lo interno a efectos de la debida reconversión de nuestros sectores, y por su conocimiento de la actuación interna orientar a quienes conducen nuestra política exterior – pueden ser instrumentos de gran utilidad para afrontar estos nuevos desafíos.

(13) GROS ESPIELL, H. *Mercosur y globalización*. En *Patria*. Semanario Nacionalista. Año II, n° 103, viernes 9 de abril de 1999, p. 9.