

# **EXAMEN PRELIMINAR DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL FORO CONSULTIVO ECONOMICO Y SOCIAL DEL MERCOSUR<sup>(\*)</sup>**

por

*HECTOR BABACE*

## **INTRODUCCION**

1. El 17 de diciembre de 1994 en la ciudad de Ouro Preto en Brasil, se suscribió el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (POP).

Con este documento y dentro de los plazos previstos, los Estados Parte dieron cumplimiento al art. 18 del Tratado de Asunción (T. de A.) del 26 de marzo de 1991, pues según la norma citada antes del 31 de diciembre de 1994, debía establecerse la organización institucional del referido acuerdo de integración regional.

En el nuevo marco institucional se estableció como uno de los órganos, el Foro Consultivo Económico Social (FCES). Solamente se dedican tres artículos (28 al 30) a regular este tema por lo que muchas cuestiones han quedado sin resolver en el texto del Tratado.

2. La postergación de la constitución del Mercado Común prevista inicialmente para el 1° de enero de 1995, dio paso a lo que ha dado en llamarse unión aduanera imperfecta. Las características de la nueva etapa impidieron que se estableciera una estructura institucional definitiva.

Como se señala en el Mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento, "El citado instrumento internacional tiene por objeto la adecuación de los aspectos institucionales del Mercado Común del Sur, a la luz de la nueva realidad existente a partir de la dinámica propia del proceso de integración y la Unión Aduanera establecida a partir del 1° de enero de 1995, entendida como una etapa en la consolidación del Mercado Común proyectado".

3. Transcurrido todo el año 1995, ha sido escaso el avance registrado en torno a la puesta en funcionamiento de las instituciones creadas en Ouro Preto.

---

<sup>(\*)</sup> Informe final correspondiente a la investigación realizada para la Facultad de Derecho - Programa 01 (Universidad de la República)

Una de las causas deriva de que recién en las postrimerías del citado año entró en vigor el POP al registrarse las ratificaciones de Argentina y Brasil.

Uruguay y Paraguay registraron las suyas a mediados de año.

Sin duda ha sido el FCES el organismo que se ha visto postergado más notoriamente, siendo la causa más evidente, el hecho de tratarse de un instituto nuevo para el Mercosur.

No obstante los sectores privados, y especialmente los profesionales han realizado diversos eventos con el objeto de estudiar la temática referida a este organismo.

Haciendo caudal en buena medida de las conclusiones y discusiones discurridas en tales eventos, el presente trabajo se propone precisamente, examinar las bases jurídicas para establecer la posible estructura y funciones del FCES.

Se analizarán estas cuestiones siguiendo un plan que se ajusta al siguiente detalle:

I. Antecedentes del derecho comparado; II. Posibilidades Institucionales del FCES en el proceso de integración y III. Algunas reflexiones sobre el posible diseño del FCES.

## **I. ANTECEDENTES DEL DERECHO COMPARADO**

4. Ante los problemas de la integración se advierte una tendencia reiteradamente confirmada a tomar como modelo la experiencia europea. El hecho se explica porque es el proceso de integración más antiguo y desarrollado del mundo lo que determina que puede consultarse a su respecto abundante material normativo o bibliográfico.

No obstante para utilizar esa rica experiencia, debe en todo caso tenerse presente las peculiaridades del proceso de integración de los países del Mercosur.

Por tal motivo no es conveniente ingresar a la consideración de estos antecedentes sin estar advertido de las siguientes prevenciones.

5. No resulta dudoso que la creación del FCES en normas de derecho originario constituye un avance significativo en la consideración de la problemática social del Mercosur, pues se supera notoria y ampliamente al T. de A., documento en el cual se omitió toda referencia a las cuestiones laborales y sociales.

Sin embargo no puede obviarse señalar que comparado con la experiencia de las Comunidades europeas, el contexto del POP en relación a la "dimensión social"

puede reputarse de insuficiente, pues carece de normas que ya existían en los tratados fundacionales de las comunidades europeas.

En particular se destaca que en el proceso europeo, desde sus inicios se explicitó como objetivo comunitario la aproximación de las políticas y los derechos sociales.

Además los tratados fundacionales del actual Mercado Común Europeo contenían normas que expresamente reconocían la existencia de una dimensión social del proceso de integración<sup>(1)</sup>.

Puede concluirse que en sus inicios los objetivos sociales, aunque supeditados a los económicos, no estuvieron ausentes del derecho comunitario básico<sup>(2)</sup>. Esto no ocurre con los tratados constitutivos del Mercosur, y marca una diferencia importante al comparar las experiencias.

6. Cabe destacar que el POP alude y explicita uno de los objetivos establecidos en el art. 5 del Tratado de Asunción, cuando en el art. 25 se refiere a la "armonización de las legislaciones tal como lo requiere el avance del proceso de integración".

Esta norma guarda cierto paralelismo con el art. 100 del Tratado CEE en base al cual se dictaron en Europa numerosas normas de derecho derivado que contemplan cuestiones sociales entendiendo que es una norma de carácter general que no menciona ni excluye los temas de esa índole.

Sin embargo es evidente que la disposición del Mercosur no tiene la significación de la citada de la CEE, fundamentalmente porque ésta última expresamente dispone que el mecanismo para la armonización es la Directiva del Consejo a adoptar a propuesta de la Comisión, o sea normas obligatorias, aún cuando requieren una disposición de derecho interno para su desarrollo y sólo excepcionalmente son de aplicación directa<sup>(3)</sup>.

En cambio el POP en el art. 25 solamente establece la cuestión como una competencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) cuyas decisiones care-

---

<sup>(1)</sup> Así en el art. 3.e. del Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) se encomienda expresamente a las instituciones comunitarias "promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso". Por su parte el Trabajo de la Comunidad Económica Europea (CEE) en su preámbulo alude a la "constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo" y se ocupa a texto expreso de cuestiones sociales; la libre circulación de trabajadores (arts. 48 a 51) y la política social (arts. 117 a 128). En cuanto al EURATOM, atribuye a la Comunidad establecer normas de Seguridad uniformes para la protección sanitaria de los trabajadores (arts. 2, 30 y ss.).

<sup>(2)</sup> Montoya Melgar, Alfredo; Galiana Moreno, Jesús María y Sempere Navarro, Antonio V.; Instituciones de derecho social europeo, Ed. Tecnos, Madrid. 1988, pág. 14.

<sup>(3)</sup> Sala Franco, Tomás; "La política social en la comunidad Europea" en RELASUR-OIT; Revista de las relaciones laborales en América Latina-Cono Sur N° 1, pág. 54, Mont. 1994. Para ser aplicable directamente la Directiva debe ser auto suficiente o haber fijado plazo para la adaptación del ordenamiento estatal.

cen de efecto obligatorio y se comunica con los órganos decisores por vía de Recomendaciones que son meras sugerencias.

Aumentando la distancia inicial entre las normas comparadas, el Acta Unica Europea agregó al Tratado de la CEE el art. 118. A, que propone el objetivo específico de la armonización dentro del progreso de las condiciones relativas al medio de trabajo, a la seguridad y a la salud de los trabajadores.

7. No obstante el señalado retraso del Mercosur en materia social respecto del proceso de la Unión Europea, un posible diseño del FCES podría tomar como modelo al Comité Económico y Social de la CEE, desde luego con las correspondientes adaptaciones requeridas por las peculiaridades del proceso del Mercosur.

En este entendido es válido recurrir a la exploración de los antecedentes de este organismo, la cual revela varias cuestiones de interés.

El Comité Económico Social (CES) de la Unión Europea es el único ejemplo existente con funcionamiento real de organismos de este tipo a nivel regional.

Aunque fue previsto en los Tratados fundacionales tuvo verdadero desarrollo dos décadas después a partir del Primer Programa de Acción Social de 1974 que priorizó la participación de los sectores sociales en la definición de la política social de la Comunidad Europea.

Es un organismo consultivo, sin participación de los Gobiernos y muy numeroso.

Se compone de tres grupos, empresarios, trabajadores y sectores sociales, con igual número de representantes por cada sector.

En el tercer grupo están representados entre otros, la agricultura, cooperativas, ecologistas, organizaciones familiares, de defensa del consumidor, artesanos, profesionales liberales, entre otros.

Sus más de 200 miembros se distribuyen desigualmente por países según la importancia relativa atribuida a cada uno de ellos.

La consulta al CES es en principio facultativa, pero para algunos temas es obligatoria. Esos temas son en su mayoría laborales según el art. 118 del Tratado de Roma. (libre circulación de trabajadores, formación profesional, seguridad social, trabajo migrante, seguridad e higiene en el trabajo). Además se agrega a la lista los temas de transporte y política agraria.

También puede desde la reforma de 1972, elevar opiniones por propia iniciativa sobre cualquier tema socio económico.

La doctrina es coincidente en destacar que el C.E.S. ha tenido hasta ahora una influencia relativamente escasa en la adopción de las decisiones comunitarias, resultando ser un instrumento débil de participación<sup>(4)</sup>.

8. Constituyen también un antecedente cuyo conocimiento es relativamente accesible, los CES existentes, o que han existido a nivel nacional.

Al respecto parece apropiado para desarrollar el posible diseño del FCES tener presente la clasificación ensayada por Ojeda Avilés que examinando las experiencias que históricamente se dieron en Europa, distingue 5 tipos de CES según sus funciones predominantes; consultivo, de concertación social, de planificación, de coordinación y orientativos<sup>(5)</sup>.

Ermida Uriarte, a los fines del diseño del FCES, prefiere simplificar la clasificación distinguiendo dos modelos, el "parlamentario" y el "ejecutivo", o más precisamente "concertador".

Utilizando esta segunda denominación destaca que los CES que se acercan al segundo modelo son más eficaces (ejecutivos), y ello sin perjuicio de que su función es consultiva en tanto apuntan a alcanzar acuerdos concretos y concertados. (concertador)<sup>(6)</sup>.

En nuestra opinión, es útil mantener una tipología más compleja, destacando el modelo de función orientativa, o de orientación económico social.

9. La preferencia por los CES de función concertadora o de función orientativa resulta de que se trata de Consejos en apariencia similares a los consultivos pero cuya finalidad es en realidad muy distinta, en definitiva más pragmática.

No participan en la fase de elaboración legislativa o previa a la promulgación de las leyes, pero ejercen influencia muy concretamente en tales instancias.

Hay una diferencia funcional con los consejos consultivos porque no se pretende incidir puntualmente en el quehacer legislativo, sino orientar la política económica o al menos influir en su orientación.

Incluso su función se cumple más eficazmente a nivel de sectores de actividad, sin decidir pero sí, clarificando los problemas.

---

<sup>(4)</sup> Villavicencio, Alfredo y Gómez Muñoz, José Manuel; "El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones de la Unión Europea" en RELASUR-OIT; Revista de las relaciones laborales en América Latina-Cono Sur N° 5, pág. 51.

<sup>(5)</sup> Ojeda Avilés, Antonio; "¿Qué Consejo Económico Social?", en Los Consejos Económicos y Sociales, VV.AA. Madrid, 1992, págs. 93 y ss.

<sup>(6)</sup> Ermida Uriarte, Oscar; "Los C.E.S.; antecedentes para el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur", en RELASUR-OIT; Revista de las relaciones laborales en América Latina-Cono Sur N° 8, pág. 49.

Los consejos de tipo consultivo, de los cuales el CES de la Unión Europea es un ejemplo paradigmático, se hallan en profunda crisis de identidad debido a que no han obtenido resultados apreciables en más de 30 años de existencia. La concertación social y las decisiones se canalizaron siempre al margen de su acción.

10. La diferencia entre los CES de función concertadora y los de función orientativa puede resultar sutil, porque en definitiva hay un denominador común en todos los tipos de CES, resultante de que sus decisiones no son vinculantes, sólo opinan sobre los temas de su competencia. Esta circunstancia hace necesario insistir en tres cuestiones que permiten diferenciarlos.

11. La primera cuestión tiene que ver con las relaciones del FCES con los órganos intergubernamentales. Debe tratarse de un organismo con autonomía e independencia, esto es no inserto en organismos oficiales de planificación económica.

Una autonomía de este tipo constituye la característica más destacable del modelo concertador, aunque puede aparecer o estar ausente, en este modelo y en el orientativo.

En el POP resulta definido este punto a favor de la autonomía atento a la posición institucional de primer nivel que se asigna al FCES.

12. La segunda cuestión se refiere a la composición del FCES que en los ejemplos de CES de función concertadora o de orientación, suponen normalmente la participación de representantes del Gobierno.

Esta composición es jurídicamente posible atento a las normas del POP, pero la referida opción no parece ser políticamente aceptada por las partes involucradas, empresarios, sindicatos y gobiernos.

La Declaración de los Ministros de Trabajo en la Reunión Ministerial de febrero de 1996 efectuada en Punta del Este, confirma este punto de vista.

En consecuencia el FCES se concibe como un espacio reservado a la acción autónoma del Sector privado, aunque la expresión del art. 28, "órgano de representación de los sectores económicos y sociales", no excluye necesariamente a los gobiernos.

Desde luego que el modelo orientativo además de una fuerte representación gubernamental, se presenta compuesto por un reducido número de integrantes, que ha sido factor determinante de una gravitante actuación como lo demuestra el éxito del Consejo Nacional de Desarrollo Económico de Gran Bretaña.

Sin embargo, probablemente sea posible diseñar el FCES manteniendo la función orientativa sin representación gubernamental si se integra con pocos miembros.

13. La tercera cuestión tiene que ver con las competencias del órgano. Si se perfila el modelo de función orientativa distinguiendo claramente su modalidad de acción, este aspecto puede ser decisivo en el modo como los demás organismos del sistema recojan las opiniones del FCES.

Reglamentariamente puede reafirmarse este aspecto poniendo énfasis en la función de estudio y orientación de la política económica y social al tiempo de formular las relaciones interinstitucionales.

En esta opción la función conferida al FCES será más modesta que las de los CES de modelo parlamentario, pero la realidad impone estas soluciones más pragmáticas para hacer más eficaces a estos organismos.

Por ello la experiencia parece indicar que el modelo que más se adapta a las necesidades de participación de los interlocutores sociales es el de función orientativa.

## **II. POSIBILIDADES INSTITUCIONALES DEL FORO CONSULTIVO ECONOMICO SOCIAL EN EL PROCESO DE INTEGRACION DEL MERCOSUR**

14. Delinear un posible diseño para el FCES presupone una visión realista de sus posibilidades institucionales.

Enfocado desde este ángulo es posible observar que la incidencia del FCES en el proceso de integración está condicionada por diversos factores, algunos derivan del texto del POP y otros de circunstancias de hecho.

### **1. Análisis del texto del POP.**

15. Como ya se señaló, no se desconoce la importancia de que un órgano como el FCES tenga cabida en la estructura institucional del MERCOSUR en tanto constituye un espacio reservado a la acción del sector privado en todas las cuestiones económico sociales.

Se trata de un organismo independiente donde estarán representados los diversos intereses del sector privado y que está ubicado en la estructura institucional del Mercosur al mismo nivel que los organismos intergubernamentales.

Sin embargo no puede obviarse señalar que se trata del organismo de menor significación entre los previstos por el Tratado de Ouro Preto, con excepción, desde luego, de la Secretaría Administrativa.

Esta afirmación deriva de varias consideraciones.

16. Ya desde el nombre se acota la importancia de este órgano.

Se trata de un Foro, expresión que alude a un ámbito en que se debaten temas con amplitud pero sin definiciones precisas y sin facultades decisorias.

Es además consultivo, lo que reafirma el carácter de organismo meramente deliberante, cuyas opiniones no son preceptivas, e incluso sugiere que actuará a instancias de quien lo consulte y sólo si es consultado.

Su temática se refiere a lo "Económico Social" expresión que si bien coloca en el mismo plano dos aspectos en cierto modo antitéticos pero indivisibles, pone en desventaja a las cuestiones sociales frente a las económicas en el contexto de las relaciones institucionales del Mercosur como veremos más adelante.

17. Pese a lo escueto del texto del POP, del mismo surgen claramente las competencias del FCES. Además, por su denominación e integración son de su competencia los temas económico sociales. En consecuencia le competen todos los temas económicos y todos los sociales.

Esta amplia competencia no le asegura un rol importante: Precisamente la amplitud de su campo de trabajo arriesga que su actuación se torne ineficaz.

Por otra parte las decisiones se toman en los órganos intergubernamentales. Incluso resulta del texto del POP que la política comercial es competencia de la Comisión de Comercio, organismo que a diferencia del FCES posee facultades decisorias y es de integración intergubernamental.

18. Del texto del POP se extraen claramente las dos atribuciones del FCES, la consultiva y la reglamentaria.

La función consultiva supone que el órgano actúa a solicitud de quien le formule la consulta. A la interpretación que se dé al texto del POP en este punto está vinculada en gran medida la importancia del FCES en la estructura institucional.

Sin duda que un organismo de estas características no puede tener otra función que la de discutir los temas de su competencia y hacer conocer su opinión sobre ellos.

Lo que reduce su influencia es el carácter en que sus opiniones son recibidas por las demás instituciones.

Una forma de lograr eficacia en la actuación del FCES es conferirle iniciativa y establecer la consulta obligatoria.

En cuanto a la posibilidad de que el FCES deba ser consultado obligatoriamente, se aprecian diferencias en las normas del POP respecto al FCES, la CPC y la C de C.

En el caso de la CPC, órgano también con funciones consultivas (art. 25), el POP prevé que el Consejo obligatoriamente le solicite el examen de temas prioritarios.

Para el FCES no existe esta precisión expresa.

Sin embargo como el texto del POP tampoco establece la exclusión de la consulta preceptiva, a nivel reglamentario puede incluirse sin violentar su interpretación.

Lo mismo puede sostenerse respecto de la posibilidad de emitir opiniones por iniciativa del mismo FCES, sin necesidad de ser consultado.

La diferencia con la C.de C. en este punto es muy significativa, pues para este organismo el POP prevé múltiples atribuciones, entre ellas hacer propuestas sobre diversos temas sin necesidad de que se solicite su intervención.

19. La función reglamentaria se establece en el art. 30 del POP, según el cual corresponde al FCES la redacción de su reglamento interno, que se someterá a la homologación del GMC. En consecuencia no compete al GMC hacer el Reglamento sino sólo homologarlo.

No está prevista la solución si el GMC no homologa el Reglamento una vez que sea aprobado por el FCES, para lo cual no se fija plazo ni requisitos. Tampoco se establece de que modo se instalará el FCES para abocarse a la redacción de su reglamento.

Esta omisión constituye un error involuntario pero sin duda puede ocasionar dificultades a la puesta en funcionamiento del FCES lo que revela cierta despreocupación por este aspecto.

## **2. Lo social y lo económico.**

20. Una de las cuestiones de hecho que incide en las posibilidades institucionales del FCES deriva de la preferente atención que exhibe el proceso del Mercosur por los temas económicos. Esta circunstancia deriva de varios motivos.

Los gobiernos de los cuatro países miembros son de corte liberal, y destacan como objetivo la eficiencia llevada a niveles de excelencia, en base a la libre competencia y a la iniciativa privada.

En el plano laboral se tiende a la flexibilización de un derecho del trabajo que se presupone rígido y en consecuencia, obstáculo a la concreción de los presupuestos enunciados, considerados imprescindibles para el desarrollo económico.

El liberalismo así concebido postula que el resultado de su implantación redundará en definitiva en el mejoramiento del nivel general de vida de toda la sociedad.

Esta óptica privó según calificados analistas en el Tratado de Asunción, y parece mantenerse en el POP.

La dimensión social aparece sólo impulsada por los sectores sociales, los representantes de los Ministerios de Trabajo y la doctrina juslaboralista, por los que logró la creación del SGT11, siendo el FCES y el SGT10 su actual manifestación.

Por otra parte el predominio del perfil economista es aceptado casi como inevitable en estos procesos de integración que se sustentan en acuerdos básicamente comerciales.

Como consecuencia de lo antedicho los objetivos del proceso de integración regional siguen siendo predominantemente económicos. Se trata de lograr el desarrollo económico con justicia social como señaló el Tratado de Asunción en sus considerandos y lo confirmó en su texto (art. 5).

21. Estos objetivos se mantienen inalterados en el POP que se remite a ellos reiteradamente (art. 3, 8, 14, etc.).

Además es claro que los aspectos comerciales mantienen absoluta prioridad en el proceso<sup>(7)</sup>, aún antes e incluso en desmedro del desarrollo económico.

La complementación productiva, instrumento de un desarrollo regional equilibrado, ni siquiera tiene un papel secundario.

Los acuerdos sectoriales, instrumento apto para avanzar en este terreno, prácticamente no se firmaron.

Los gobiernos no participaron en su discusión argumentando que se trata de un problema del sector privado. Sólo el gobierno de Uruguay propuso un papel más activo y ello cuando percibió que las empresas uruguayas quedaban fuera de los acuerdos Argentino-Brasileños<sup>(8)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Babace, Héctor, "El empleo en el Mercosur" en Rev. Derecho Laboral, N° 168, promediando el período de transición, marzo de 1994, (fórmulamos estas reflexiones en las Vas. Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Salto).

<sup>(8)</sup> Rodríguez, Juan Manuel; "El Mercosur después de Buenos Aires. La última oportunidad", Inst. Cuesta-Duarte, Montevideo, 1994, pág. 26.

La pregunta es si la complementación es condición imprescindible en la consolidación del proceso de integración en tanto factor que haga viables las economías nacionales y posibilite un comercio equilibrado.

Si la respuesta fuera afirmativa, como creemos que debe serlo, el proceso de la forma como se está desarrollando, no asegura un desarrollo económico que sirva de base al progreso social en toda la región.

### **3. Implicancias del sistema de toma de decisiones.**

22. El sistema para adoptar las decisiones previsto para los Organismos del POP requiere como ya lo establecía el T. de As., el consenso de todos los Estados parte.

Este procedimiento, aún cuando es positivo para los dos países pequeños pues consagra la unanimidad, no impide que las cuestiones sociales sean postpuestas ante las económicas.

Esta situación perjudica en particular a Uruguay, debido a la confluencia de varios factores que seguidamente se relacionan.

23. Como tuve oportunidad de señalarlo en otro trabajo<sup>(9)</sup>, la vigencia paralela y simultánea de un acuerdo de Complementación bilateral (Acuerdo N°14 ALADI Argentina-Brasil) hace ineficaz la garantía de la unanimidad en perjuicio de las empresas uruguayas, en particular las del sector industrial, y de la economía de Uruguay en su conjunto.

24. El sistema otorga preeminencia a los órganos intergubernamentales. Las decisiones importantes y obligatorias son tomadas por tales órganos. Tanto el G.M.C como el C.M.C. conservan este carácter ya proveniente del Tratado de Asunción. En cuanto a la C. de C. órgano creado en Ouro Preto también es intergubernamental pues expresamente lo señala el artículo 2.

Estos son los únicos órganos que emiten normas obligatorias (art.9 CMC. Decisiones) (art. 15 GMC Resoluciones) (art. 20 C. de C. Directivas).

El FCES sólo emite decisiones a título de sugerencia u opinión no vinculante (art. 29 Recomendaciones).

25. Una referencia especial merecen los mecanismos de incorporación de normas al Derecho Interno.

En este aspecto se remarca la diferencia entre las decisiones de los órganos intergubernamentales, en particular la C. de C. que son obligatorias y las del FCES.

---

<sup>(9)</sup> Babace, Héctor; op. cit.

Las primeras son fuentes jurídicas del Mercosur (art.41) y deberán ser incorporadas al derecho interno de cada país (art. 42) "cuando sea necesario" aclaración que supone que en algún caso no se requiere dicha incorporación. Esta expresión ha sido interpretada en el derecho interno uruguayo, como referida a la limitación resultante de los temas sujetos a reserva legal. En consecuencia no sería necesaria la internalización de aquellas normas que, emanando de los órganos intergubernamentales, sean susceptibles de desarrollo en el orden interno mediante reglamentos administrativos.

Respecto de la incorporación de normas derivadas, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias (art.38) y la Comisión Parlamentaria Conjunta procurará acelerar los procedimientos internos para la entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur (art.25).

26. Las normas comentadas revelan el interés por dotar de la mayor certeza y seguridad a las obligaciones de carácter comercial, arancelario y económico, emergentes del Tratado.

No ocurre lo mismo con las obligaciones en materia social que ni siquiera tienen mecanismos preceptivos, excepto que el C.M.C. acepte una Recomendación del GMC, que a su vez, debe proponerlo como Decisión, con lo cual la influencia de los sectores sociales queda muy mediatizada y el FCES en especial, supeditado a la orientación política de los órganos de composición intergubernamental.

#### **4. Posibles repercusiones de la actuación de los Organos del Mercosur.**

27. En este contexto institucional la incidencia de los órganos previstos es totalmente diferente.

La conducción política es casi exclusiva de los órganos intergubernamentales, y en consecuencia de los partidos de gobierno y sus eventuales aliados políticos .

La participación de otros grupos políticos de oposición y de los sectores sociales es mínima y en todo caso meramente consultiva.

Para que el FCES tenga una incidencia efectiva en el proceso resulta indispensable proporcionarle un diseño que asegure tal efecto, o al menos aumente sus posibilidades.

### **III. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL POSIBLE DISEÑO DEL FORO CONSULTIVO ECONOMICO-SOCIAL DEL MERCOSUR**

28. Como surge de lo anteriormente expresado, el posible diseño del FCES supone el examen de su estructura interna y de sus funciones. Estas cuestiones se

presentan conectadas y altamente dependientes de varios aspectos, los que a su vez implican opciones diversas que se inciden recíprocamente. En relación a todos estos temas debe adoptarse posición con vistas a la redacción del Reglamento del organismo.

29. En cuanto a la composición del FCES pueden sostenerse cuatro interpretaciones, todas ellas admitidas por el texto del art. 28 del POP en tanto alude a la "representación de los sectores económicos y sociales".

En consecuencia en este punto puede optarse por una representación estrictamente profesional (bilateral), o con participación de los gobiernos (tripartismo tradicional u "oitiano"), o con participación de los sectores sociales diversos (tripartismo del CES europeo), o con la participación de ambos (tetrapartismo).

De estas posibles interpretaciones nos inclinamos por la que implica la conformación de un organismo tripartito con inclusión de los sectores sociales diversos y que excluye la participación de los gobiernos.

Además entendemos adecuado corregir este tripartismo con la finalidad de contemplar la especificidad del tema laboral, habilitando la división del Foro en comisiones, una de las cuales, la que estudie los temas laborales, deberá tener una integración estrictamente profesional.

30.- Para poder cumplir su función con eficacia el FCES deberá tener una composición numérica reducida, sus miembros ser de la más alta categoría posible en cuanto a la representatividad que invistan y la duración de sus mandatos debe estar vinculada al mantenimiento de su representatividad.

31.- Las dificultades referidas a la representatividad de los integrantes del FCES se advierten claramente en el momento de abocarse a la determinación de quienes serán los representantes de cada sector. Dicho de otro modo, la determinación de cuales organizaciones estarán representadas en el FCES.

La cuestión se presenta diferente en relación a la representación profesional por un lado y a la de los sectores sociales diversos por otro.

El antecedente del SGT11 muestra que en las comisiones del mismo no existieron límites respecto al número de participantes. Según Res. 12/92 se exigía el aval de las organizaciones de trabajadores y empleadores representativas, conforme a los criterios imperantes en cada Estado Parte para la constitución de las delegaciones a la Conferencia Internacional del Trabajo.

Este criterio puede mantenerse para la representación de los sectores profesionales, pero no sería fácilmente aplicable para otros sectores sociales.

32.- Precisamente en cuanto a la representación de otros intereses y sectores sociales no hay experiencia previa, lo cual probablemente, resulte un impedimento serio para la puesta en funcionamiento del FCES en un plazo que debería ser razonablemente breve.

Esta dificultad práctica hace más razonable y hasta imprescindible, que el FCES comience a funcionar sólo en aspectos estrictamente laborales, mientras se resuelve la representación de los otros sectores.

Para resolver la cuestión de la representación de los sectores sociales, parecería lo más apropiado que el órgano comunitario determinara la integración de sus órganos internos y luego, que cada Estado miembro estableciera qué organizaciones dentro de las existentes en cada país serán representadas en el FCES.

De admitirse la modalidad de constituir Secciones nacionales del FCES en estos organismos podría resolverse esta cuestión conforme a la realidad y a las prácticas de cada país<sup>(10)</sup>.

33. Los mandatos deberían ser revocables por decisión de la organización representada para evitar que una eventual pérdida de representatividad del delegado, afecte la eficacia de su participación en el Foro, y en definitiva al Foro mismo.

34. En cuanto a la exigencia del POP a la que debe ajustarse la reglamentación, de que haya igual número de representantes por cada Estado, el único antecedente en el Mercosur se refiere a los representantes de los sectores profesionales.

En el SGTII se admitió que toda organización representativa a nivel nacional, sindical o empresaria, participara, pero se formaba opinión sólo por consenso.

Si para el FCES se estableciera un sistema de toma de decisiones por mayorías, a los efectos de la votación este hecho plantea diferencias numéricas cuando en algún país hay más centrales obreras o patronales que en los otros.

Tal vez la solución sea ponderar el voto tomando como base el número de votos del país con más organizaciones representativas.

En este aspecto, debe recordarse que el POP prevé que todas las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso (art. 37).

Esto plantea la dificultad de definir si es jurídicamente posible sin violentar el texto del POP, estructurar un sistema de decisiones por mayoría.

---

<sup>(10)</sup> El 9 de setiembre se instala la llamada Sección Nacional del FCES de Uruguay integrada con parlamentarios, organizaciones de empresarios y de trabajadores, la Universidad de la República y otros centros de enseñanza superior, el Foro Juvenil, el Instituto Nacional de la Juventud, organizaciones del agro y otras organizaciones sociales.

En caso de que la respuesta fuera negativa, debe tenerse en cuenta que alcanzar el consenso es más fácil si son menos los integrantes del órgano, pero es más efectivo si es logrado con el más amplio número de representantes de organizaciones e intereses sociales.

Se entiende que la expresión "decisiones" contenida en el Art. 37 se refiere a las que tienen efecto obligatorio, o sea las emanadas de los órganos intergubernamentales (Art. 2). De seguirse este criterio interpretativo, sólo para estos órganos es obligatorio tomar sus decisiones por consenso, en consecuencia el reglamento de FCES, podría adoptar el sistema de mayorías para emitir sus dictámenes.

35. En cuanto al número de integrantes, para los sectores profesionales ya puede preverse que será razonablemente reducido. En cambio para los sectores sociales diversos es posible advertir dificultades prácticas que pueden elevar exageradamente el número de integrantes de FCES, en perjuicio de la eficacia de su acción. En efecto si se opta por un criterio amplio, más democrático, esto puede derivar en la atomización de la representatividad o en la superposición de la misma.

36. En los órganos del FCES el peso de los tres sectores no debería ser equivalente. Correspondería adjudicar una representación más reducida a los sectores diversos por no ser equiparable la repercusión social de los intereses que representan en relación a la que corresponde a los interlocutores sociales tradicionales, empresarios y trabajadores. Además suelen no ostentar una representación nítida e indiscutida.

37. En oportunidad de redactar el Reglamento interno debería proponerse mecanismos que aseguraran al FCES un papel protagónico que sitúe el problema social en su justa dimensión.

En especial parece necesario asegurar dos aspectos: la rápida puesta en funcionamiento del FCES y la posibilidad de que eleve recomendaciones sobre temas económicos y sociales sin necesidad de un requerimiento expreso.

En consecuencia respecto al primer problema, puede ser la solución que el GMC convoque al FCES a efectos de redactar su reglamento, con un amplio y permisivo criterio de representatividad. (Acto heterónomo para posibilitar el ejercicio de la competencia autónoma).

Sin embargo, probablemente sea más práctico delinear el Proyecto de Reglamento desde una Comisión ad hoc (acto autónomo no previsto pero implícito en el POP) y luego cumplir las formalidades que exige el POP para su aprobación.

38. En cuanto a la segunda cuestión, como está redactado el art. 29 del POP podría sostenerse que es necesario un pedido de otro organismo para que el FCES

emita su opinión que se llama Recomendación es la terminología del POP, y que por supuesto no es obligatoria.

Sin embargo puede entenderse que el texto de POP admite una reglamentación que establezca el régimen de consulta preceptiva, obviamente no vinculante para determinados temas, y que, además el FCES pueda elevar sus opiniones y sugerencias para cualquier tema de su competencia de oficio, esto es, sin que le sean requeridas.

39. De acuerdo al texto del POP no parece dudoso que el FCES tiene competencia en cualquier tema económico social. Sin embargo se ha propuesto y aprobado la creación de diez sub grupos de trabajo, algunos de los cuales se ocuparán de tales temas, continuando la labor ya desplegada en el marco del T de A en apoyo técnico político del GMC.

Esta decisión del GMC plantea una aparente superposición de los SGT con el FCES. Esta superposición es aparente como lo revelan las diferencias de naturaleza de los órganos y sus distintas competencias.

Por su naturaleza las SGT son órganos oficiales, de asesoramiento técnico político, en el que participan los representantes de los empleadores y de los trabajadores.

El FCES en cambio constituye un ámbito de acción del sector privado.

Entendido de este modo es posible concebir un diseño para el FCES compatible con la continuidad de la participación de los sectores sociales en los SGT.

40. El FCES podría funcionar como órgano encargado de estudiar y dictaminar sobre problemas que afectan a la producción económica, a nivel general o sectorial, siempre que tengan su origen en aspectos económicos o sociales.

En consecuencia la competencia de los SGT insertos en la estructura orgánica del GMC será la de contribuir a formar la opinión del órgano gubernamental.

En cambio la competencia del FCES, consistirá en resolver o proporcionar orientación para resolver problemas productivos.

41. Específicamente en relación a la estructura interna, que desde luego dependerá de las opciones precedentes, debería contemplar la existencia de por lo menos cinco órganos: la Mesa, el Pleno, las Comisiones Temáticas, las sub comisiones ad hoc y la Secretaría administrativa.

42. La función del Pleno sería la de estudiar y aprobar los dictámenes elevados por las Comisiones Temáticas. Es un órgano deliberativo que emite en definitiva su propio dictámen.

Debería funcionar con cierta frecuencia y para poder despachar con rapidez y eficiencia los temas es aconsejable que tenga el menor número de integrantes y que los sectores sociales diversos tengan una representación menor que los profesionales.

43. Los Comités temáticos o Secciones especializadas deberán conformarse para elaborar los informes y dictámenes. Cada uno de estos Comités según el tema que le corresponda tratar, deberá asegurar dentro de una integración reducida, la participación de todos los sectores cuyos intereses estén específicamente involucrados, y sólo ellos.

44. La posibilidad de designar Sub Comités de trabajo ad hoc para estudiar temas específicos debe ser reservada probablemente a la Mesa. Los sub comités funcionarían dentro de las Secciones especializadas según el tema de que se trate.

45. La Mesa sería el órgano ejecutivo del FCES, le correspondería más directamente el relacionamiento del organismo con los demás organismos del Mercosur. Su composición debe ser más reducida que la del Pleno pero reflejando la integración de éste.

46. La Secretaría administrativa tendría por función específica los aspectos burocráticos del organismo.

47. En cuanto a la relación con otros órganos del Mercosur, parece necesario prever e impulsar vínculos estables, fluidos y eficaces, que se agreguen a los que naturalmente deriven de la remisión de dictámenes y opiniones.

Estos mecanismos interactuarán en el juego político institucional y con la influencia real que sea capaz de alcanzar el FCES. De todos modos, establecer vínculos formales, es un factor que favorece el fortalecimiento del organismo.

Un posible relacionamiento de este tipo puede lograrse estableciendo la práctica de admitir observadores del Foro en los demás organismos, con carácter permanente al menos en algunas circunstancias y temas.

Lo mismo podría establecerse de los demás organismos del Mercosur hacia el Foro con una instancia mínima obligatoria de concurrencia al Pleno de un representante gubernamental de alta jerarquía, sobre todo en caso de requerirse informes o aclaraciones sobre temas de su competencia.

