

Sobre as instituições num processo de integração – União Europeia, Mercosul, Comunidade Andina

José Luís da Cruz Vilaça

A realidade institucional dos processos de integração em curso na Europa e na América Latina é diversificada, apresenta configurações distintas consoante o espaço em questão e baseia-se em princípios de organização bem diferentes de caso para caso. Uma comparação entre as instituições nesses processos de integração é útil de um duplo ponto de vista. Por um lado, permite pôr em confronto a diversidade institucional com o contexto e as razões que a motivam e, assim, avançar explicações para essa diversidade; por outro lado, permite evidenciar as linhas de força que presidem à dinâmica institucional em tais processos e estabelecer padrões de eficácia das instituições em relação aos objectivos que visam alcançar.

No quadro dessa análise comparativa, será interessante averiguar se, para além da sua apetência para darem resposta aos problemas concretos que visam enfrentar, tendo em conta o respectivo contexto, as instituições de integração não estão só e exclusivamente ligadas a uma experiência e a uma circunstância e se existem princípios ou tendências comuns presentes na sua organização e desenvolvimento. Saber quais são essas linhas de força é uma questão à qual, de facto, só uma análise comparativa pode dar resposta. Uma reflexão deste tipo parece de resto particularmente apropriada numa altura em que, ainda em curso de desenvolvimento e de maturação institucional, o Mercosul – afirmando uma vocação de abertura numa óptica do «regionalismo aberto» – enceta um processo de integração hemisférica no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

As instituições na União Europeia

Não houve, até à data, processo de integração bem sucedido entre Estados soberanos que não tenha posto à cabeça os objectivos de carácter económico e começado a tarefa pela integração dos mercados. Assim o demonstram negativamente as experiências falhadas da Comunidade Europeia de Defesa e da Comunidade Política Europeia, que procuraram começar a casa pelo telhado. Assim o demonstra pela positiva o exemplo da Comunidade

Europeia¹ que, tendo começado como Comunidade Económica, acabou por perder este adjectivo na altura em que preparava o salto para se transformar numa União.

O que acontece é que os «pais fundadores» da Europa actual souberam conciliar uma arrojada visão de futuro com o pragmatismo que permitisse realizá-la progressivamente. A formulação dos objectivos económicos foi claramente expressa nos artigos 2º e 3º do Tratado de Roma. Tudo ficou mais vago quando se tratou de ultrapassar a economia e definir objectivos de natureza política. Mas o que é importante no processo de construção europeia é o facto de, logo nos Tratados, se terem criado instituições adaptadas, por um lado, ao contexto político de arranque e, por outro lado, aos objectivos a prosseguir.

Com efeito, tratava-se de reunir, pela acção do direito e da vontade política, Estados soberanos numa *comunidade de integração* e não de impor pelo peso da força – fosse ela a das armas ou a da potência vencedora – uma qualquer *federação* ou *confederação* de acordo com um modelo pré-estabelecido. Por isso é que a Comunidade Europeia nasceu como uma construção original, imposta pelas circunstâncias, adaptada ao contexto e moldada pelos objectivos. Vale a pena visitar rapidamente as instituições que deram corpo a esta realidade:

- Um órgão – o *Conselho* – onde estão representados os Governos dos Estados membros. Ainda que órgão comunitário, vinculado pela obrigação, estabelecida no artigo 5º do Tratado², de colaborar lealmente na realização dos objectivos da Comunidade, é natural que no Conselho se exprimam essencialmente os interesses específicos de cada Estado membro, resultando as tomadas de posição do órgão e os actos por ele adoptados da negociação e do confronto de pontos de vista (por vezes muito diferentes e antagónicos) entre os quais se busca, tanto quanto possível, um compromisso.

A repartição dos votos no Conselho, ponderada pela dimensão e importância relativa de cada país, tem em conta a necessidade de preservar um certo equilíbrio entre o princípio da igualdade dos Estados e o princípio democrático representativo que implica uma certa proporcionalidade relativamente ao número de cidadãos. É evidente que uma conciliação perfeita entre os dois princípios é impossível. As soluções alcançadas exprimem a tensão que existe permanentemente entre eles, bem como – de cada vez que a questão da definição ou da modificação das regras se coloca – as relações de forças no interior da Comunidade que podem fazer bascular o centro de gravidade da regra aplicável um pouco

¹ Assim o tenderá certamente a demonstrar também o exemplo do Mercosul se, ao sucesso nos planos económico e comercial, se seguir a esperada dinâmica institucional.

² Tal como o interpretou o Tribunal de Justiça.

mais para um lado ou para outro. Questões como as da ponderação de votos entre países grandes e pequenos³, da fixação das minorias de bloqueio⁴ ou do tratamento a reservar a situações particulares⁵, fazem parte dessa barganha recorrente.

Por outro lado, a definição dos processos de votação e de adopção das medidas consoante as áreas de intervenção – indo da unanimidade à maioria qualificada – tem permitido adequar o nível de sacrifício das soberanias nacionais à importância das matérias e acomodar susceptibilidades nacionais, por vezes com prejuízo da eficácia da tomada de decisões e da capacidade de aprofundar a integração. Por esta razão é que – no Acto Único Europeu (1985/86) como no Tratado de Maastricht ou Tratado de União Europeia (TUE) (1992/93) – se foi alargando o âmbito de aplicação do voto por maioria, sobretudo no quadro da realização do mercado único. Um certo número de áreas – fiscalidade, segurança social, harmonização das legislações em certas matérias – mantiveram-se porém submetidas à regra da unanimidade. Trata-se, é certo, de domínios mais sensíveis do ponto de vista da partilha de soberanias; mas a paralisia daí resultante no que respeita a iniciativas importantes com reflexos no próprio acabamento do mercado único tem conduzido a propostas várias e tentativas sérias para ampliar o âmbito da regra maioritária ou, ao menos, para substituir a unanimidade por uma «maioria superqualificada»⁶.

- Um executivo comunitário – a *Comissão Europeia* – composto por membros indicados e designados pelos Estados, mas independentes deles e devendo tomar iniciativas e actuar em ordem à realização dos interesses comuns da Comunidade. Não obstante, também aqui os interesses nacionais se exprimem através da nacionalidade dos comissários e dos funcionários da administração da Comissão. A regra de escolha – escrita ou não – é, também aqui, ditada pela preocupação de encontrar equilíbrios nacionais: os cinco grandes países indicam dois membros da Comissão, os outros apenas um; a ocupação dos mais altos postos da administração segue critérios semelhantes. Em contrapartida, a pressão dos interesses sectoriais e regionais faz-se igualmente sentir junto da Comissão, não apenas através da acção dos órgãos consultivos mas também mediante a actividade dos numerosos *lobbies* presentes em Bruxelas.
- Um órgão parlamentar – o *Parlamento Europeu* – que, de um simples forum de debate e de controlo político reduzido, foi ganhando poderes de participação no processo legislativo

³ Que deve reequacionar-se na altura de cada alargamento e que se repõe naturalmente em cada conferência intergovernamental para revisão dos Tratados.

⁴ Que deve evitar conceder uma excessiva supremacia a um ou outro grupo de países.

⁵ Como por exemplo, a Alemanha reunificada, o peso a reconhecer aos países mais pequenos (Luxemburgo, eventualmente Malta e/ou Chipre) ou a situação especial da Espanha (próxima dos maiores países mas, desde o início, com uma posição intermédia).

(primeiro através de um procedimento de cooperação e depois também mediante o exercício de poderes de codecisão), à medida que reforçava a sua representatividade através da eleição por sufrágio directo dos cidadãos europeus. E se a repartição dos deputados por país traduz, mais uma vez, a preocupação de equilibrar a importância das respectivas populações, a sua reunião em grupos parlamentares de cunho europeu reforça a solidariedade internacional e a natureza comunitária desta instituição.

- Uma instituição jurisdicional, verdadeiro poder judicial da Comunidade, constituída hoje em dia pelo *Tribunal de Justiça* e pelo *Tribunal de Primeira Instância* das Comunidades Europeias. Compostos por juízes provenientes de todos os Estados membros⁷ mas inteiramente independentes, têm desempenhado um papel fundamental no quadro da realização dos objectivos dos Tratados e da consolidação da Comunidade Europeia como uma Comunidade de Direito. Sintetizando, pode dizer-se que os tribunais comunitários têm garantido a fiscalização da legalidade dos actos das instituições, assegurado a interpretação e a aplicação uniforme do direito comunitário em todos os Estados membros⁸, protegido os direitos fundamentais no espaço da União e actuado como motor da integração ao recordar aos Estados membros os compromissos assumidos quando assinaram os Tratados e os objectivos que, nessa medida, se comprometeram a realizar.

Ao mesmo tempo, o Tribunal de Justiça foi assegurando o exercício de funções essenciais ao equilíbrio de uma comunidade social organizada e baseada na ideia de direito, próprias de um verdadeiro tribunal constitucional: garante da separação de poderes e do equilíbrio institucional das várias funções comunitárias; guardião das fronteiras de competência entre a Comunidade e os Estados membros, sempre baseadas na ideia de «comunidade de atribuição» e, desde o TUE, balizadas pelo «princípio da subsidiaridade». No exercício dinâmico dessas funções, o Tribunal de Justiça foi procedendo àquilo a que se chamou um processo de «constitucionalização» progressiva dos Tratados, reconhecendo-lhes muitas das características que enformam as constituições estatais e dando-lhe a estabilidade institucional, característica de uma ordem jurídica nova e autónoma.

⁶ Propostas deste tipo foram apresentadas no quadro da Conferência Intergovernamental de 1996 que conduziu ao Tratado de Amsterdão, mas este acabou por não as acolher. Igualmente adiada ficou a questão – prévia ou paralela à do alargamento – da revisão da ponderação dos votos.

⁷ O que assegura expressão, ao nível da jurisprudência comunitária, a todos os sistemas jurídicos dos Estados membros. Sublinhe-se que também na composição do Tribunal de Justiça o equilíbrio entre grandes e pequenos países tem sido uma preocupação: sempre que a Comunidade tem número par de Estados membros, um juiz suplementar é «atribuído» a um dos cinco «grandes países» para assegurar um plenário com número ímpar de juizes; só os grandes dispõem da possibilidade de designar permanentemente um advogado-geral enquanto os restantes, em número que perfaz um total inferior ao número de Estados membros, «rodam» por cada mandato de seis anos entre os «pequenos países».

⁸ Evitando, assim, distorções de concorrência e violações do princípio da igualdade entre todos os cidadãos da Comunidade.

As *funções de controlo* no âmbito comunitário completam-se com a instituição de um *Tribunal de Contas*, elevado à categoria de instituição principal pelo TUE.

- Um certo número de *órgãos auxiliares* ou de *carácter consultivo* vieram acrescentar-se aos órgãos principais: *Banco Europeu de Investimentos* (BEI), *Comité Económico e Social* (CES) e *Comité das Regiões* (CR). E, com a instituição, pelo TUE, da União Económica e Monetária, criaram-se os respectivos órgãos, o *Banco Central Europeu* (BCE) e o *Sistema Europeu de Bancos Centrais* (SEBC).
- Com o TUE, o edifício institucional comunitário complicou-se ao acrescentar-se à estrutura nuclear da Comunidade Europeia os dois novos pilares – *Política Externa e de Segurança Comum e Justiça e Assuntos Internos* – marcados por uma lógica substancialmente diferente. No âmbito dos dois pilares, a lógica já não é de «integração» mas de «intergovernamentalidade»; o âmbito coberto pelas disposições do Tratado nestes domínios já não é definido com referência aos *objectivos* a prosseguir mas antes com base na enunciação de *áreas de interesse comum a realizar*.

A consagração, no TUE, do *Conselho Europeu* de Chefes de Estado e de Governo (com o Presidente da Comissão), ao lado dos órgãos tradicionais da Comunidade e o estabelecimento de um *sistema institucional único* para os três pilares da União Europeia não evitaram certamente confusões institucionais e dificuldades de articulação. À construção do sistema dos três pilares presidiu contudo uma intenção ou finalidade integradora a prazo, tendo-se o este sistema para isso dotado da plasticidade que permitiu ao Tratado de Amsterdão (à espera de completar o processo de ratificação) proceder à «comunitarização» de boa parte das matérias do antigo terceiro pilar.

Resulta claro do que se escreveu até agora que a construção e a institucionalização da Comunidade e da União Europeias se têm operado progressivamente, por efeito de um processo que está em curso e longe de ter terminado. Duas constatações me parece crucial fazer-se neste ponto. A primeira é de que a evolução tem sido obra dos povos europeus, seus representantes políticos e suas instituições comunitárias. Esses três pólos de legitimidade têm-se combinado em proporções e intensidades diferentes consoante as épocas e essa combinação tem estado associada ora ao clamor que se exprime para maior democracia, ora ao desinteresse da opinião pública que abre caminho à deriva tecnocrática. A segunda constatação é de que, chegados a este ponto da evolução na Europa, já se pode afirmar que avançámos significativamente no caminho da construção de um «Estado com características supra-estatais». Mas para isso foram precisos perto de cinquenta anos de avanços e recuos, de vivos debates entre concepções opostas num contexto que,

naturalmente, os alargamentos foram tornando mais complexo, e de uma interacção constante entre a realidade económica e política e a sua tradução institucional.

As instituições no Mercosul

Panorama bem diferente nos oferecem, até à data, as experiências de integração na América Latina. O aparelho institucional do Mercosul está marcado, antes de mais, pelos objectivos que lhe fixou o artigo 1 do Tratado de Assunção: realizar uma união aduaneira e um mercado comum, com adopção de uma política comercial comum, coordenação de políticas macroeconómicas e sectoriais e harmonização de legislações. Neste plano, os objectivos do Mercosul correspondem essencialmente aos objectivos económicos que o Tratado de Roma definiu para a Comunidade Económica Europeia (hoje Comunidade Europeia).

Curiosamente, como na CEE, os objectivos definidos, com maior ou menor precisão no articulado do Tratado encontram-se potenciados pela afirmação, no Preâmbulo, de objectivos mais gerais, sem concretização em preceitos de carácter instrumental, mas com uma eficácia programática evidente. É o caso da reafirmação, pelos Estados-partes no Tratado de Assunção, da «sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre os seus povos». Esta declaração tem uma singular semelhança com a proclamação, a abrir o Preâmbulo do Tratado de Roma, da determinação dos Estados membros de «estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus». Uma tal proclamação serviu de suporte aos avanços operados, pelas sucessivas revisões dos Tratados, em direcção a formas mais profundas de integração e mesmo às interpretações do Tratado pelo TJCE mais favoráveis à protecção dos direitos individuais.

Se abstrairmos da diversidade de contextos históricos e socio-políticos em que arrancaram, respectivamente, a integração europeia e a latino-americana, a diferença principal entre os dois tratados a este propósito parece residir essencialmente na distinta aparelhagem institucional. Com efeito, à completude e densidade do tecido institucional criado para o Mercado Comum Europeu contrapôs-se a singeleza do aparelho institucional do Mercosul. Dois órgãos apenas foram instituídos pelo Tratado de Assunção para assegurar, durante o período de transição, a administração e a execução do Tratado e demais actos (Acordos e Decisões) que viessem a ser adoptados no quadro jurídico por ele estabelecido. Esses órgãos são o *Conselho do Mercado Comum* e o *Grupo do Mercado Comum* (GMC) (artigo 9 do Tratado).

O Tratado não deixou ambiguidades quanto à respectiva relação hierárquica e funcional. O Conselho⁹ é aí considerado o *órgão superior* do Mercosul, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objectivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do mercado comum (artigo 10). Ao passo que o GMC¹⁰ seria o *órgão executivo* do Mercosul, dotado de faculdade de iniciativa, competindo-lhe essencialmente velar pelo cumprimento do Tratado, fazer cumprir as decisões do Conselho, propor medidas para a liberalização das trocas, a coordenação das políticas macroeconómicas e a negociação de acordos e fixar programas com vista ao estabelecimento do mercado comum (artigo 13).

Em Agosto de 1993 o Conselho criou, através da Resolução nº 9, a *Comissão Comercial do Mercosul*, órgão ainda de carácter intergovernamental. A componente parlamentar na estrutura do Tratado ficou a ser representada pela *Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul*, órgão sem poderes formais de iniciativa ou de controle, criado com o objectivo de «facilitar a implementação do Mercado Comum» (artigo 24 do Tratado). Ficou previsto, além disso, que os Executivos dos Estados-partes manteriam os seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum.

Por outro lado, o Tratado de Assunção não instituiu um sistema «autónomo» de solução de controvérsias. Limitou-se a reenviar o tema, no seu artigo 3, para o Anexo III, onde se estabelecia, a título provisório, um sistema que repousava na negociação directa entre os Estados-partes e na intervenção do GMC – assessorado eventualmente por painéis de especialistas ou grupos de peritos, antes de, na ausência de solução neste âmbito, se elevar a controvérsia ao Conselho do Mercado Comum. O impasse podia resultar de um tal sistema provisório, no qual se procurava aliás acorrer apenas aos conflitos entre as Partes Contratantes, sem de qualquer modo contemplar a criação de qualquer via, jurisdicional ou outra, ao dispor dos particulares.

O *Protocolo de Brasília* de 17 de Dezembro de 1991 veio completar o sistema para o período transitório, ao prever o recurso, pelos Estados-partes, a um procedimento arbitral baseado no reconhecimento automático da jurisdição de um *Tribunal Arbitral* cujas decisões seriam inapeláveis, obrigatórias para os Estados-partes na controvérsia e dotadas, quanto a estes, da força de caso julgado (artigo 21). O Protocolo veio, além disso, prever a possibilidade de

⁹ O Conselho ficou integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia, devendo reunir, pelo menos uma vez ao ano, ao mais alto nível, isto é, com a participação dos Presidentes dos Estados-partes (artigo 11).

¹⁰ O GMC, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores, ficou constituído por quatro membros titulares e quatro suplentes por país, designados pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Economia e Finanças e pelos Bancos Centrais (artigo 14). Ao abrigo do disposto no artigo 13 e no Anexo V do Tratado, o Grupo constituiu onze Subgrupos de Trabalho de carácter sectorial, tendo além disso instituído reuniões ministeriais e reuniões de especialistas em distintas áreas, bem como grupos *ad hoc*. O Grupo ficou a dispôr de uma Secretaria Administrativa com atribuições relacionadas com a guarda de documentos, comunicações de actividades e apoio logístico à

reclamações dos particulares, formuladas em relação a actos dos Estados-partes ou das instituições do Mercosul que contrariem a ordenação por este instituída. Tais reclamações poderão ser decididas através de contactos entre as Secções Nacionais do GMC; quando assim não suceda, subirão a este último que, se as considerar admissíveis, as sujeitará à análise de um grupo de especialistas que sobre elas elaborará um parecer. Caso este seja favorável à procedência da reclamação, qualquer Estado-parte poderá requerer ao GMC a adopção de medidas contra o autor da infracção, na falta das quais poderá então desencadear o procedimento arbitral atrás referido.

Em termos gerais, o que salta imediatamente à vista na estrutura institucional criada pelo Tratado de Assunção, é o marcado carácter intergovernamental dos órgãos nele previstos, ao qual subjaz uma clara «aversão» à ideia de supranacionalidade. Com efeito, quer o Conselho quer o GMC não só foram dotados de uma composição intergovernamental, como ficaram a reger-se por um método de tomada de decisões da mesma natureza. É assim que, como foi consignado no artigo 16 do Tratado, durante o período de transição, as decisões do Conselho e do GMC seriam tomadas por consenso, e com a presença de todos os Estados-partes, sem que qualquer ponderação de votos destes últimos fosse prevista.

Sublinhar-se-à a inexistência, no esquema institucional do Tratado de Assunção, de um órgão comunitário¹¹ do tipo Comissão Europeia, bem como de um órgão jurisdicional permanente que pudesse assimilar-se a um poder judicial, ou de um Parlamento com características «comunitárias» e com vocação para representar directamente os Povos, ainda que tão-só os Povos dos Estados-partes. Nem por isso, na sua fase inicial de evolução, o Mercosul conseguiu evitar todo e qualquer ingrediente de «supranacionalidade». Este ficou desde cedo presente – embora com alcance limitado – no sistema provisório de resolução de conflitos decorrente do Protocolo de Brasília.

Em todo o caso, em cumprimento do que dispõe o artigo 18 do Tratado de Assunção, tiveram início em 1993 os trabalhos de reforma institucional que, até ao fim do período transitório (31 de Dezembro de 1994), deveriam permitir aos Estados-partes determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um e o respectivo sistema de tomada de decisões.

Seria altamente improvável que, no estado corrente de evolução do Mercosul e tendo em conta o alcance actual dos seus objectivos – limitados à liberalização comercial, à criação do mercado comum e à harmonização das políticas económicas – os Estados-partes se

organização de reuniões, e que não possui quaisquer competências inerentes à definição de políticas (artigo 15).

inclinassem para definir uma estrutura permanente baseada abertamente em princípios de supranacionalidade. Ademais, a tal se opunham as percepções claramente expressas pelos responsáveis políticos de certos Estados-partes.

É assim que, desde o início das negociações para o estabelecimento da estrutura institucional definitiva do Mercosul, foi preconizada uma abordagem cautelosa e gradualista assente na preservação do Tratado de Assunção como o instrumento básico de integração e na consolidação dos resultados alcançados durante o período transitório. As novas instituições deveriam tirar proveito da experiência daquele período, ser dotadas da necessária flexibilidade e operacionalidade em vista dos objectivos do processo de integração na fase subsequente e assegurar que o estatuto legal do Mercosul apoie com segurança a continuidade do processo de integração¹². Este último requisito assume, a meu ver, uma importância capital como suporte dos desenvolvimentos futuros.

Com efeito, reflectindo sobre a experiência da União Europeia, é inevitável concluir que o que lhe deu consistência e vitalidade foi o facto de ela se ter construído progressivamente com base na rápida consolidação de uma ordem jurídica própria, dotada de autonomia e pré-ordenada à realização dos objectivos fixados nos Tratados. Neste contexto, não pode deixar de referir-se a pouca elaboração que mereceu no Tratado de Assunção o problema das fontes do sistema jurídico do Mercosul, sua tipologia, seus efeitos e condições de aplicabilidade nos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes. Na falta de uma disciplina dessas questões no próprio texto do Tratado, só uma elaboração jurisprudencial permitiria – como sucedeu na Comunidade Europeia – fixar com precisão esses aspectos, indispensáveis à segurança jurídica dos particulares, dos operadores económicos e dos próprios Estados e à estabilidade da ordem jurídica de integração.

As tomadas de posição dos vários Estados-partes e as conclusões das reuniões do Grupo *ad hoc* sobre aspectos institucionais que se reuniu a partir de Junho de 1993, foram desvendando a diversidade de pontos de vista a propósito destas questões, ao mesmo tempo que apontavam, saudavelmente, para a conveniência de encontrar para elas as soluções apropriadas. O inventário de temas a tratar, elaborado logo na primeira reunião do Grupo *ad hoc*¹³, revelou-se pertinente e abrangente do conjunto dos grandes problemas

¹¹ Encarregado de promover o interesse comum da integração.

¹² Ver Conclusões da I Reunião do Grupo *ad hoc* sobre aspectos institucionais, que teve lugar em Brasília em 14-15 de Junho de 1993.

¹³ Este inventário compreendia os pontos seguintes:

1. Avaliação do funcionamento dos órgãos estabelecidos para o período de transição;
2. Natureza jurídico-política dos futuros órgãos Mercosul;
3. Órgãos da estrutura institucional do Mercosul a partir de 01/01/95: funções e competências;
4. Categoria das normas emanadas dos futuros órgãos, segundo a sua competência;
5. Sistema de tomada de decisões;
6. Relação entre as normas emergentes do Mercosul e o direito interno de cada Estado-parte;

institucionais num mecanismo de integração. Quanto às respostas a dar, desde o início prevaleceu a óptica de manter uma estrutura institucional de carácter intergovernamental, com decisões adoptadas por consenso.

A delegação argentina propôs contudo que o futuro esquema contasse, paralelamente ao órgão intergovernamental em que se reflectissem os interesses nacionais¹⁴, com um órgão que velasse pelo interesse comunitário, com independência dos governos. As competências institucionais relevantes encontrar-se-iam claramente partilhadas entre os dois órgãos, dispondo o órgão intergovernamental do «poder normativo» e o órgão comunitário de um «poder de iniciativa» muito amplo. Acertadamente se esclarecia, no documento da delegação argentina, que – dada a natureza distinta das respectivas atribuições – não haveria uma relação de subordinação entre estes dois órgãos.

Preconizava-se, ademais, no referido documento, uma conveniente modulação das modalidades de adopção das decisões por cada um dos órgãos: maioria simples no órgão comunitário; consenso, maioria qualificada ou maioria simples (consoante as matérias) no âmbito do Conselho. Propunha-se uma tipologia de normas – em geral com outras designações (*decisões, resoluções, disposições e recomendações*, correspondendo a regulamentos, directivas, decisões/deliberações e recomendações) – que seguiam o modelo do artigo 189º do Tratado da CE. E sublinhava-se a conveniência de reconhecer, em alguns casos, ao direito comunitário, aplicabilidade directa nas ordens jurídicas nacionais e prevalência sobre o direito interno contrário.

Preconizava ainda o documento argentino a criação de um *Foro de Consulta Económico e Social*, como forma de representação dos interesses sociais e económicos ao nível das estruturas de integração. Quanto à instituição parlamentar, o documento propunha a criação de um *Parlamento Mercosul*, composto por representantes dos Congressos Nacionais. No que respeita ao mecanismo de solução de diferendos, considerava-se conveniente manter o Protocolo de Brasília, ao mesmo tempo que se sugeria a criação de um *Colégio Arbitral* que teria a seu cargo a interpretação do direito comunitário através de simples «opiniões»

7. Aplicação das normas do Mercosul na ordem interna dos Estados-partes (*enforcement*);

8. Sistema de solução de controvérsias a partir de 01/01/95;

9. Controle da legalidade e interpretação das normas do Mercosul;

10. O Mercosul como sujeito de direito internacional: implicações e consequências;

11. Relações com terceiros países ou grupos de países e organizações internacionais e intergovernamentais;

12. Exame e identificação dos obstáculos constitucionais, em cada Estado-parte, à plena implementação do processo integracionista;

13. Aspectos relacionados com o orçamento do Mercosul.

¹⁴ Preconizava-se, a este propósito, a fusão do Conselho e do GMC num órgão único que reuniria com a formação adaptada à natureza das matérias a decidir. Essa inovação contribuiria certamente para dar maior coerência ao exercício das funções legislativa e de orientação política do Mercosul e para acorrer às dificuldades de coordenação constatadas durante o período transitório.

emitidas com base num mecanismo de tipo prejudicial a que teriam acesso o Conselho, o Grupo Mercosul, os Estados-partes e eventualmente os tribunais nacionais.

As propostas argentinas eram indiscutivelmente – não obstante a timidez das inovações preconizadas nos domínios da componente parlamentar e da solução de controvérsias – consistentemente elaboradas e apontavam no sentido de uma consolidação progressiva da ordem jurídica de integração.

Em contraponto à da Argentina colocava-se a posição do Brasil. Este país favorecia a manutenção do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do GMC como órgãos da estrutura institucional do Mercosul, com manutenção da sua natureza intergovernamental – incluindo, «em princípio», o sistema consensual de tomada de decisões – devendo, no seu entender, a passagem a uma estrutura de tipo comunitário aguardar fase ulterior, quando as metas económicas e os objectivos político-administrativos justificassem a criação de novas instituições.

Do mesmo modo, o Brasil favorecia a manutenção do mecanismo de solução de controvérsias instituído pelo Protocolo de Brasília e preconizava a manutenção das *decisões* e *resoluções* como únicas formas de expressão do CMC e do GMC, as quais deveriam ser incorporadas no sistema legal de cada Estado-parte conforme o disposto nas suas legislações nacionais. A consagração desta solução no esquema das fontes jurídicas do Tratado e das relações entre elas e as ordens jurídicas nacionais implicaria obviamente a inviabilização de toda a noção de ordem jurídica comunitária, bem como da aplicação uniforme e não discriminatória dos normativos adoptados pelas instituições comuns.

Posições ainda «conservadoras» foram igualmente adoptadas pelas delegações paraguaia e uruguaia, ambas favoráveis à manutenção do carácter intergovernamental da estrutura institucional do Mercosul. Porém, o Paraguai já se mostrou aberto ao estabelecimento de um sistema de solução de controvérsias que incorporasse um Tribunal de Justiça, competente para assegurar a interpretação uniforme do direito comunitário; e o Uruguai, ao mesmo tempo que favorecia a consagração do carácter juridicamente vinculativo das decisões e demais actos dos órgãos do Tratado, através da sua aplicação directa e prevalecente nos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes, exprimiu a sua simpatia pela ideia de criar um Tribunal Independente ou Tribunal de Justiça, a que poderiam ter acesso tanto os Estados como os particulares, e que asseguraria a unidade de interpretação do Tratado e demais normas e um controlo mais efectivo da legalidade no espaço integrado.

As diferentes concepções em presença plasmaram-se de forma mitigada no Protocolo de Ouro Preto, de 17 de Dezembro de 1994, que modificou o Tratado de Assunção e que ficou a constituir o instrumento básico de ordenação institucional do Mercosul na sua actual fase de evolução. O esquema de órgãos foi precisado, procedendo-se à sua sistematização e enumeração logo no artigo 1: *Conselho do Mercado Comum* (CMC), *Grupo do Mercado Comum* (GMC), *Comissão de Comércio do Mercosul* (CCM), *Comissão Parlamentar Conjunta* (CPC), *Foro Consultivo Económico-Social* (FCES) e *Secretaria Administrativa do Mercosul* (SAM). Ficou consignada a possibilidade de criar os *órgãos auxiliares* que se tornarem necessários à consecução dos objectivos do processo de integração.

As atribuições e competências respectivas dos vários órgãos foram objecto de reformulação e de esclarecimento. O traço principal é que apenas foram considerados *órgãos com capacidade decisória* o Conselho, o GMC e a Comissão de Comércio. Entre estes três órgãos é clara a relação hierárquica: o Conselho é o órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões; o GMC é o órgão executivo do Mercosul, competindo-lhe essencialmente tomar as medidas necessárias ao cumprimento das Decisões do Conselho, elaborar propostas, projectos e programas de trabalho, aprovar medidas de organização interna e de carácter financeiro e orçamental e negociar acordos por delegação do Conselho; a Comissão de Comércio é o órgão encarregado de assistir o GMC nas matérias relacionadas com o funcionamento da união aduaneira e as políticas comerciais comuns. A Comissão Parlamentar Conjunta aparece configurada como o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-partes e não dos respectivos Povos. É constituída por número igual de parlamentares de cada Estado-parte e o seu papel principal é o de estabelecer a ligação entre o nível comunitário e os níveis nacionais de decisão. Enfim, mantém-se o sistema de solução de controvérsias estabelecido no Protocolo de Brasília.

Todo o sistema institucional do Mercosul, tal como consagrado no Protocolo de Ouro Preto, continua fortemente marcado pela noção de intergovernamentalidade. Não foi criado nenhum órgão de natureza comunitária e os órgãos decisórios têm todos uma composição intergovernamental, tomando as suas decisões por consenso e com a presença de todos os Estados-partes.

Por outro lado, não é reconhecido efeito directo nem primazia às normas emanadas dos órgãos instituídos, as quais só são obrigatórias para os Estados-partes e cuja vigência na ordem interna supõe actos de incorporação mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. É pois clara a concepção dualista que subjaz ao sistema e o obstáculo que daí resulta para a criação de uma verdadeira ordem jurídica autónoma, ficando

a eficácia das normas emanadas dos órgãos competentes e a sua aplicação uniforme e não discriminatória na dependência da vontade política de cada Estado-parte.

Uma apreciação conclusiva sobre a estrutura institucional do Mercosul permite sublinhar a ideia de que, tal como a da Comunidade Europeia, ela se apresenta como instrumento de um processo de integração cujo desenho corresponde concretamente a um determinado estado de avanço do processo, naturalmente diferente daquela¹⁵. Sublinha-o o Preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto, ao declarar os Estados-partes «atentos para a dinâmica implícita em todo processo de integração e para a consequente necessidade de adaptar a estrutura institucional do Mercosul às mudanças ocorridas».

A impressão que se retira do sistema consagrado é a de um processo ainda em fase incipiente de maturação, com uma escassa percepção da necessidade de órgãos comunitários para, em nome do interesse comum, promover o respeito das regras e das metas da integração¹⁶. No plano das relações externas – e mau grado a atribuição, no Protocolo de Ouro Preto, ao Mercosul da personalidade jurídica de direito internacional – é forçoso reconhecer que a falta de instrumentos comunitários é susceptível de complicar a negociação de acordos internacionais e de enfraquecer a capacidade de afirmação externa do grupo perante outros blocos. A este propósito, vale a pena chamar a atenção para a convicção sentida na União Europeia de que as negociações de liberalização comercial tenderão a avançar mais rapidamente com o Chile do que com o Mercosul porque é muito mais fácil negociar com um país do que com quatro e porque, no quadro da sua integração incompleta e da sua estrutura intergovernamental, o Mercosul não dispõe de órgão comunitário de coordenação das políticas comerciais¹⁷.

Por outro lado, não se pode, neste contexto, deixar de evocar igualmente o debate travado na Europa a propósito das negociações para a criação de um «Novo Mercado Transatlântico» entre a União Europeia e os Estados Unidos, e os receios vigorosamente expressos por aqueles que apontam para a necessidade de dispor de uma estrutura interna sólida que permita evitar uma negociação desequilibrada num quadro de desarme sem contrapartidas apropriadas¹⁸. A referência vale para a União Europeia numa altura em que a preparação dos alargamentos e o debate sobre a reforma institucional introduzem elementos

¹⁵ Veja-se, a este propósito, os comentários de Rui de Moura Ramos à comunicação de António Boggiano, em *O Mercosul e a União Europeia*, Coimbra: Faculdade de Direito, 1994.

¹⁶ Mesmo que seja só da integração económica e comercial. Vejam-se, nesse sentido, os resultados da integração europeia, que nunca poderia ter atingido sequer o grau actual de liberalização das trocas e de realização da união aduaneira e do mercado comum, sem a iniciativa da Comissão e a intervenção do Tribunal de Justiça.

¹⁷ Veja-se, a este respeito, *Agence Europe* nº 7222, de 15.5.1998.

¹⁸ Veja-se a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social sobre o «Novo Mercado Transatlântico» – conhecida como «Plano Brittan» – e os comentários publicados na *Agence Europe* nº 7196, de 6/7.4.1998.

de instabilidade no sistema; mas vale certamente também para o Mercosul na perspectiva de envolvimento deste na Área de Livre Comércio das Américas.

Realce-se, a terminar, a pouca consideração que, na estrutura institucional actual, é ainda reservada à instituição parlamentar como expressão da opinião pública e suporte da democracia representativa, bem como ao papel insubstituível de um autêntico mecanismo judicial, independente e permanente, como instrumento de controlo da legalidade da actuação dos órgãos instituídos, de protecção dos direitos dos particulares, de interpretação uniforme das normas adoptadas, de consolidação e desenvolvimento da ordem jurídica de integração e de afirmação e reforço do Estado de Direito no âmbito de aplicação do Tratado. A fórmula flexível e evolutiva do artigo 44 do Protocolo de Ouro Preto abre, porém, a porta a todas as soluções.

As instituições na Comunidade Andina

Não deixa de ser interessante comparar o binómio União Europeia-Mercosul com o caso particular da Comunidade Andina de Nações, sucessora recente¹⁹ do Pacto Andino, criado pelo Acordo de Cartagena em 26 de Maio de 1969²⁰. O Pacto Andino nasceu com dois órgãos originários: a *Comissão* e a *Junta do Acordo de Cartagena* (JUNAC). A primeira, de composição intergovernamental²¹ era o órgão máximo do Acordo, com funções de orientação política e competência exclusiva para legislar sobre as matérias cobertas por aquele. A JUNAC, por sua vez, era qualificada como «órgão técnico-administrativo» do Acordo. Na realidade, era um dos órgãos comunitários do Acordo, competindo aos seus três membros actuar «unicamente em função dos interesses da subregião no seu conjunto».

Ocorre imediatamente estabelecer um paralelo entre estes dois órgãos, por um lado, e o Conselho e a Comissão das Comunidades Europeias, por outro. O Conselho da CE, tal como a Comissão do Acordo de Cartagena, é o órgão intergovernamental com competência legislativa, ao passo que a JUNAC foi concebida, de certo modo à imagem e semelhança da Comissão Europeia, como órgão comunitário de impulso e de prossecução do interesse comum. Mas o paralelismo acaba aí. Com efeito, nem a Comissão do Acordo de Cartagena se regia por regras de funcionamento idênticas às do Conselho da CE, nem a JUNAC

¹⁹ Por força do Protocolo de Trujillo, de 10 de Maio de 1996.

²⁰ Inicialmente subscrito pelos representantes plenipotenciários da Bolívia, da Colômbia, do Chile, do Equador e do Perú. Em Fevereiro de 1973 deu-se a adesão da Venezuela; em contrapartida, o Chile foi excluído do Acordo em Outubro de 1976. O Panamá dispõe hoje em dia de um estatuto de observador. Quanto ao Perú, após ter beneficiado, durante alguns anos, de um tratamento especial, designadamente no que respeita ao grau de liberalização comercial e à aplicação da tarifa exterior comum, viu alguns dos seus direitos suspensos durante algum tempo e esteve prestes a abandonar o Grupo Andino em 1997, acabando porém por reintegrá-lo plenamente.

²¹ Era constituída por um representante plenipotenciário de cada um dos cinco países membros. Em geral, essa representação era assegurada pelos ministros encarregados dos assuntos económicos, o que reforçava a ideia de

conseguiu, na prática, alcançar o peso e a influência na marcha da integração correspondentes aos da Comissão Europeia. O Acordo de Cartagena previa também, desde o início, a criação de dois órgãos auxiliares – um *Comité Consultivo* e um *Comité Assessor Económico e Social* – a que se juntou a criação, em 1970, de um importante órgão de apoio financeiro ao processo de integração andino, a *Corporação Andina de Fomento* (CAF)²².

A estrutura institucional do Pacto completou-se posteriormente, com a criação de novos órgãos principais, cuja necessidade se foi sentindo ao longo do processo de integração. Foi esse o caso do *Tribunal de Justiça*, com competências muito semelhantes às exercidas pelos tribunais comunitários europeus, em especial o Tribunal de Justiça da CE²³; do *Parlamento Andino*, órgão composto por representantes dos parlamentos nacionais, com atribuições de carácter político e sem competências legislativas²⁴; do *Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros* (*Consejo de Cancilleres Andinos*), criado pelo acordo assinado em Lima em 13 de Novembro de 1979; e finalmente, do *Conselho Presidencial Andino*, criado por decisão da Cimeira de Machu Pichu de 23 de Maio de 1990 e integrado pelos Presidentes dos países andinos.

O progresso da integração andina foi perturbada por numerosos factores político-sociais próprios da subregião e das relações entre os países que a compõem (nomeadamente, o regime de Pinochet e a consequente exclusão do Chile; o conflito territorial peruano-equatoriano; a evolução do terrorismo e da vida política no Peru, que levou à suspensão, em 1992, dos direitos de participação deste país), bem como pelas dificuldades experimentadas até 1994 na realização dos objectivos do Pacto Andino (como, por exemplo, a impossibilidade de chegar a acordo sobre a tarifa exterior comum ou sobre os critérios de harmonização das políticas macroeconómicas).

Uma pressão favorável à reforma institucional foi-se assim gerando no quadro dos mecanismos de integração existentes, a partir de finais de 1989. Teve ela expressão na Cimeira de Galápagos²⁵ (Dezembro de 1989), na Cimeira de La Paz (Novembro de 1990) e na de Barcelona (Dezembro de 1991). Pretendia-se relançar o processo de integração, mediante a definição de um modelo institucional que permitisse ao Grupo Andino adaptar-se ao novo contexto mundial, caracterizado pela abertura das economias, a globalização das trocas e a busca de uma inserção competitiva no mercado mundial.

que prevaleciam na integração andina os objectivos de carácter económico.

²² Outros órgãos complementares se criaram também para desenvolver acções nos campos educativo, científico e cultural (Convénio Andrés Bello), da saúde (Convénio Hipólito Unanue) e laboral (Convénio Simón Rodríguez).

²³ O Tribunal de Justiça do Pacto Andino foi instituído em 28 de Maio de 1979, por tratado assinado em Cartagena das Índias em 19 de Maio de 1983.

²⁴ O Parlamento Andino foi criado pelo Tratado de la Paz, de 25 de Outubro de 1979, e incorporado no Acordo de Cartagena, como um dos órgãos principais, pelo protocolo de Quito de 12 de Maio de 1987.

²⁵ Foi aqui aprovado o chamado *Diseño estratégico para la orientación del Grupo Andino*, depois afinado nas

Após uma fase «convulsiva» de 1991 a 1994, a melhoria do clima de confiança entre os países andinos, a realização da integração económica através da instauração de uma zona de comércio livre, da adopção de uma tarifa exterior comum e da decisão de arrancar para a harmonização das políticas macroeconómicas e o início da participação activa dos presidentes andinos no processo de integração, criaram o incentivo e as condições contextuais para a reforma das instituições andinas. As iniciativas políticas nesse sentido concretizaram-se, antes de mais, na Cimeira de Quito (5 de Setembro de 1995), cuja Acta Final aprovou um *Nuevo Diseño Estratégico* e as orientações para um novo *Sistema Andino de Integración*. Do ponto de vista institucional, este último comportava, designadamente, o fortalecimento do órgão político intergovernamental – o Conselho de Ministros das Relações Exteriores – em detrimento do órgão técnico-comunitário – a JUNAC – que se pretendia converter em simples secretariado administrativo do processo de integração.

Os documentos aprovados em Quito foram submetidos a aturado trabalho de revisão por especialistas e representantes governamentais durante a última parte de 1995 e o primeiro trimestre de 1996²⁶. O resultado deste labor exprimiu-se no protocolo que modificou o Acordo de Cartagena – Protocolo de Trujillo – aprovado na VIII Cimeira Presidencial Andina, que teve lugar na cidade peruana em 9-10 de Março de 1996. Corrigindo alguns excessos «institucionalizantes» decorrentes da Cimeira de Quito, o Protocolo de Trujillo desenhou uma nova estrutura institucional para a Comunidade Andina que inclui os seguintes órgãos ou instituições:

- Conselho Presidencial Andino;
- Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, em formação simples e em formação alargada;
- Comissão da Comunidade Andina, em formação simples e em formação alargada de carácter sectorial;
- Secretaria-Geral;
- Tribunal de Justiça;

Cimeiras subsequentes.

²⁶ O autor teve ocasião de efectuar, juntamente com o Professor Sobrino Heredia, da Universidade de La Coruña, a solicitação das autoridades andinas e da Comissão Europeia, duas missões de apoio ao processo de reforma institucional andino, as quais deram origem à publicação dos seguintes artigos: em língua espanhola, sob o título «Del Pacto a la Comunidad Andina: El Protocolo de Trujillo de 10 de marzo de 1996 – Simple reforma institucional o profundización en la integración subregional?», in *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-26, 1996; em língua portuguesa, sob o título «A União Europeia e a transformação do Pacto Andino na Comunidade Andina: do Protocolo de Trujillo à Acta de Sucre – Tentativa de reanimar um moribundo ou oportunidade para relançar a cooperação intercontinental?», in *Temas de Integração*, 2º Volume, Coimbra, 1º Semestre de 1997; e em língua inglesa, sob o título «The European Union and the transformation of the Andean Pact into the Andean Community: From the Trujillo Protocol to the Sucre Act», in *European Foreign Affairs Review*, Volume 3, Issue 1, Spring 1998.

- Parlamento Andino;
- Conselho Consultivo Empresarial;
- Conselho Consultivo Laboral;
- Corporação Andina de Fomento (CAF);
- Fundo Latino Americano de Reservas;
- Convénio Simón Rodríguez, Convénios sociais e outros convénios cuja criação seja decidida;
- Universidade Andina Simón Bolívar;
- Conselhos Consultivos que venham a ser estabelecidos pela Comissão;
- Demais órgãos e instituições que venham a ser criados no quadro da integração subregional andina.

Uma tal proliferação de órgãos e instituições fez surgir imediatamente a necessidade de um mecanismo de coordenação entre eles. Por isso, o Protocolo criou a chamada «Reunião dos Representantes das instituições que integram o sistema» como instrumento de coordenação.

O esquema institucional estabelecido para a Comunidade Andina no Protocolo de Trujillo merece alguns comentários²⁷. Em primeiro lugar, é clara a tensão que nele se reflecte entre a «vertente intergovernamental» e a «vertente integradora» do processo regional andino, sem que tenha sido feita uma clara opção entre elas, mesmo quando essa opção parecia indispensável. É o que sucede, por exemplo, no quadro da definição das atribuições e competências da Secretaria-Geral (a antiga JUNAC)²⁸, da sua composição e modos de designação dos membros²⁹ e das relações com os outros órgãos e instituições³⁰.

Em segundo lugar, uma outra tensão se exprime no esquema institucional andino – tensão esta entre os diversos actores com competências sectoriais no plano nacional ou, mais concretamente, entre os vários ministérios envolvidos no processo. É patente, em particular, o esforço para procurar métodos de diálogo e coordenação entre, de um lado, os Ministérios do Comércio e da Indústria (que tradicionalmente conduziam, em quase todos os países do

²⁷ Para mais pormenores, ver o nosso artigo, já citado.

²⁸ Assim, embora seja dotada, no texto do Protocolo, de amplas competências, na prática, parece pretender-se reduzir a Secretaria-Geral a um órgão com carácter puramente técnico-executivo, que perde a dimensão marcadamente comunitária que caracterizava a JUNAC. Em especial, verifica-se que lhe é retirado o monopólio da iniciativa legislativa.

²⁹ A Secretaria-Geral é dirigida por um Secretário-Geral que, nos termos do art. 32º do Protocolo, deve ser uma personalidade de alta representatividade e reconhecido prestígio na região e que goza de competências próprias (o que parece transformá-lo em órgão singular). Mas, ao seu lado, existem Directores-Gerais, com competências um pouco obscuras e aparentemente mais ligados aos níveis nacionais de decisão.

³⁰ Os órgãos intergovernamentais elegem e destituem o órgão comunitário e parece poderem dar-lhe instruções.

Grupo, os assuntos relativos à integração) e, do outro lado, as Chancelarias ou Ministérios dos Negócios Estrangeiros (que pretendem reforçar o controlo político do processo)³¹. Aparecem significativamente pouco comprometidos no processo de integração os Ministérios da Economia e Finanças.

A dupla tensão acabada de assinalar teve como consequência, a inclusão no Protocolo de Trujillo de uma profusão de órgãos e instituições de difícil coordenação, susceptível de criar conflitos de competência e ambiguidades nas relações mútuas. O mecanismo de coordenação instituído (a Reunião dos Representantes das Instituições) – se bem que teoricamente apto a coordenar, em cada momento, a actuação das diversas instituições – não parece ter, pela natureza da sua composição, a estabilidade e a operacionalidade suficientes para assegurar a articulação entre os distintos vectores sectoriais da integração³². A coordenação entre os vários ministérios deve assim ser assegurada ao nível nacional, mas não é seguro que todos os Governos tenham idêntica sensibilidade a essa necessidade.

Em todo o caso, é patente na reforma andina a preocupação de reforçar a iniciativa política na condução do processo, através do reforço do papel dos Chanceleres e, sobretudo, da intervenção regular e institucionalizada dos Presidentes. O que não é ainda claro é – para além do indispensável dinamismo dos intercâmbios comerciais e dos investimentos transfronteiriços como factor de integração económica – qual o papel reservado à opinião pública e à sua mobilização para os objectivos de integração, nem qual a importância que, nesse momento, pode (ou não) vir a ter o Parlamento Andino, a eleger futuramente por sufrágio universal e directo. Para além disso, a reduzida operacionalidade de um sistema judicial concebido, todavia, de forma completa e à imagem e semelhança do da Comunidade Europeia, mostra que a questão das instituições não é apenas formal, exige uma vontade política e requer uma adequação entre o estado de evolução da realidade e o avanço das estruturas institucionais.

³¹ A existência, lado a lado, do Conselho e da Comissão andinos, em versões «simples» e «alargadas», traduz essa tentativa de conciliar, no plano institucional andino, os diferentes vectores sectoriais envolvidos no processo. O método seguido foi diferente do adoptado pela União Europeia, ao fazer reunir – e coordenar através do Secretariado do Conselho e do COREPER – um só órgão (o Conselho de Ministros) em reuniões sectoriais e/ou conjuntas consoante a natureza das matérias tratadas.

³² Não existe um secretariado permanente dos órgãos intergovernamentais nem um comité de representantes permanentes do género do COREPER da União Europeia.