

**ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES**

**VIII CONCURSO ANUAL DE INVESTIGACIÓN
VERSIÓN 2005**

**EL PAPEL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS
SUPERIORES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN
ECONÓMICA Y EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO**

**APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PARA LAS MEJORES PRÁCTICAS DE
AUDITORÍA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE LA
INTOSAI EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EN LOS
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO**

SEUDÓNIMO: 521Rc1375

PAÍS: URUGUAY

EL PAPEL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Resumen ejecutivo

I. INTRODUCCIÓN

Un recorrido por el orden internacional desemboca en la denominada “globalización” de la economía, que insta a la unión regional o subregional de Estados generalmente vinculados por razones geográficas o históricas, con el fin de crear mercados de mayores dimensiones no sólo en el área comercial sino también en el aduanal, monetaria, migratoria e incluso, legislativa. Ésta también afecta al control y reclama de sus órganos supremos, el logro de los necesarios consensos de cooperación y la búsqueda de la eficacia.

II. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Pese a los esfuerzos emprendidos por distintos fueros técnicos especialmente convocados por EFS pertenecientes a países vinculados a procesos regionales de integración, se evidencia un escaso reconocimiento de una “conciencia del control” de los recursos invertidos, tanto en su propio funcionamiento como en la ejecución de las actividades emanadas de los tratados. El problema radica, entonces, en definir las estrategias necesarias para que los distintos actores de estos procesos reconozcan la posición de privilegio en que las EFS se hallan, como los instrumentos más idóneos de asesoramiento y fiscalización no sólo de compromisos económicos asumidos sino también los técnicos, culturales y sociales, frente a sus respectivas sociedades.

III. OBJETIVO DEL TRABAJO

Desde hace tiempo las EFS vienen evaluando cuál es el papel que les corresponde en los sistemas de integración económica regional y ya han perfilado los lineamientos básicos necesarios como marco genérico de actuación. Por ello, más que determinar el rol de los máximos órganos de control externo de las finanzas públicas, la presente investigación tiene por objeto comprobar la adhesión de los distintos organismos internacionales creados por acuerdos de integración económicos o tratados de libre comercio en cuanto a la fiscalización de los recursos invertidos por sus integrantes a estos principios, a efectos de

determinar el estado de avance del control y la participación de las EFS de los países miembros en dicho control.

IV. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN UTILIZADA

El presente trabajo está basado, fundamentalmente, en el estudio de los principales procesos de integración económica existentes en el ámbito mundial, en sus diversos estados, y dentro de éstos de los órganos creados para su puesta en marcha, bajo los diferentes grados de institucionalización político-jurídica. Ello permitirá determinar el grado de integración económica, la supranacionalidad o internacionalidad de los instrumentos de gobierno del acuerdo y la existencia de una política de control externo de los fondos públicos involucrados en cada acuerdo.

En función de ello, atento a las resultancias de la investigación, se podrá proceder a la evaluación del cumplimiento de las normas de auditoría de instituciones internacionales aprobado.

V. PRINCIPIOS PARA LAS MEJORES PRÁCTICAS DE AUDITORIA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

En términos generales las prácticas de auditoría de las instituciones internacionales deben asegurar que:

1. Todas las instituciones internacionales financiadas o mantenidas con fondos públicos deben ser auditadas por las EFS, a fin de promover un mejor gobierno y una mayor transparencia y rendición de cuentas.

y que el auditor externo:

2. sea totalmente independiente en la realización de la auditoría.
3. tenga suficiente autoridad para llevar a cabo la auditoría, conforme a la mejor práctica de auditoría del erario público.
4. disponga de los recursos adecuados para realizar la auditoría.
5. tenga el derecho y la obligación de informar sobre los resultados de la auditoría a los Estado miembros involucrados a través del cuerpo directivo.
6. se ajuste a las normas éticas y profesionales más relevantes.
7. sea designado de un modo abierto, honesto y transparente.

Este es el marco normativo de referencia que la presente investigación tiene presente para evaluar la realidad en materia de integración económica regional.

VI. PRINCIPALES PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN EL MUNDO. CONCLUSIONES

En lo que respecta al grado de integración económica y salvo por la Unión Europea, los tratados, en su mayoría, han recurrido a los primeros estadios de integración, adoptando un esquema de zona de libre comercio (CAN, ASEAN y APEC) donde los compromisos se restringen a la eliminación, entre los suscriptores, de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas en los intercambios comerciales de bienes de origen regional. En un grado más avanzado se ha logrado llegar, como en MERCOSUR, hasta la unión aduanera.

En este objetivo se ha privilegiado los aspectos económicos de la integración, lógico fomento del intercambio comercial y la apertura de los mercados, sobre los político-jurídicos. Por ello se han delineado unidades básicas de organización, circunscritos a reuniones periódicas de las máximas autoridades - u otras autoridades involucradas en los temas en discusión - de los países suscriptores de los acuerdos donde. el rasgo característico es la intergubernamentalidad.

Prácticamente no existen órganos sustentados por aportaciones económicas provenientes de los países participantes sino que cada uno de ellos toma a su cargo los gastos que el mantenimiento del espíritu integracionista exige.

VII. RESULTADOS OBTENIDOS

Siguiendo la metodología de investigación definida y en función del objeto de la presente investigación, correspondería en esta instancia comprobar si los distintos organismos internacionales creados por acuerdos de integración económicos o tratados de libre comercio han previsto y cumplen los principios para las mejores prácticas de auditoria de las instituciones internacionales aprobados por la INTOSAI.

En términos generales y salvo casos puntuales, con relación al objetivo de esta investigación se constata que:

- a) los sistemas económicos de integración regional no cumplen ni reconocen los principios para las mejores prácticas de auditoria de las instituciones internacionales aprobados por la INTOSAI.
- b) salvo en lo que respecta al Tribunal de Cuentas Europeo, el tema del control se encuentra en un estado incipiente de avance en los distintos tratados.
- c) la participación de las EFS de los países miembros en estos procesos de integración económica es prácticamente escasa en lo que corresponde a su relacionamiento con el

esquema. Dejando de lado la experiencia del Tribunal de Cuentas Europeo, los acuerdos no contemplan la actuación de las EFS de los países miembros.

No obstante las EFS en sí no han permanecido ajenas al impacto de la integración regional. Hubo inquietudes importantes en el ámbito de las EFS de los países que conforman el Pacto Andino para la creación de la Contraloría Andina; por su parte la Organización de las EFS del MERCOSUR, Bolivia y Chile se encuentra desplegando sendas tareas de control en diversas áreas, en la medida en que sus competencias nacionales se los permita, de manera de ir acompasando el proceso.

Por último, los estudios realizados en las distintas reuniones técnicas de EFS evidencian el interés y el compromiso de estos órganos supremos de control ante el desafío de la globalización.

VIII. HACIA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA

El problema radica, por un lado, en definir las estrategias necesarias para que los distintos actores de estos procesos reconozcan a las EFS como los instrumentos más idóneos de asesoramiento y fiscalización de los compromisos económicos asumidos y por otro lado, en prever las acciones de fiscalización necesarias.

En lo que respecta a las estrategias, estando las decisiones en manos de los gobiernos como ejecutores de los esquemas económicos de integración regional, sólo corresponde a las EFS instar o continuar insistiendo hasta agotar todas las instancias frente a éstos, en su mejor posicionamiento para llevar adelante la función de fiscalización externa.

Con relación a las acciones de fiscalización a prever las EFS de países que han optado por suscribir tratados de integración económica deben estar alertas a los grados en que se van desarrollando los procesos.

Asimismo, dependiendo del estadio de unificación las EFS involucradas deberán evaluar la mejor manera de desarrollar las tareas de control que asuman, adoptando el modelo de auditoría que se ajusta adecuadamente a la etapa en que se encuentra. En un nivel de supranacionalidad deberán tenerse presente la preparación de los auditores del nuevo órgano de control supranacional frente al desafío que presenta la tarea y el relacionamiento entre el órgano de control supranacional y las EFS nacionales de manera de, por un lado, evitar superposiciones de tareas, vacíos de competencias o malas interpretaciones respecto al alcance de las facultades de cada una y por el otro, coordinar las tareas de control en un ámbito de colaboración.

EL PAPEL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

I. INTRODUCCIÓN

Un recorrido por el orden internacional desemboca en la denominada “globalización” de la economía, que insta a la unión regional o subregional de Estados generalmente vinculados por razones geográficas o históricas, con el fin de crear mercados de mayores dimensiones no sólo en el área comercial sino también en el aduanal, monetaria, migratoria e incluso, legislativa. El mayor exponente de esta unificación lo constituye la Unión Europea.

El cumplimiento de los acuerdos emergentes de estos procesos, en algunas oportunidades, demanda de los países participantes la aplicación de recursos públicos al funcionamiento de una organización internacional o a la ejecución de emprendimientos convenidos en los tratados. Por ello la globalización también afecta al control y reclama de sus órganos supremos, el logro de los necesarios consensos de cooperación y la búsqueda de la eficacia.

Y como ha concluido el Grupo de Trabajo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) sobre Auditoría de las Instituciones Internacionales “las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen un interés fundamental en el buen gobierno, la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones internacionales que se nutren de los recursos provenientes de sus integrantes, y están convencidas de que buenos sistemas de auditoría, bien organizados e independientes, ayudan a mejorar y a hacer más transparente el control de esas instituciones, contribuyendo de este modo a su economía, eficiencia y efectividad”.

II. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

De los estudios llevados adelante hasta el presente y en especial de los resultados emanados del XVII Congreso Internacional de EFS (INCOSAI) de Seúl (Corea) del 2001, se ha concluido en la existencia de pocas instituciones supranacionales - pero las existentes poseen mecanismos de auditoría bien definidos - y muchas instituciones internacionales, de diversas dimensiones, sostenidas por aportes de los Estados miembros, contribuciones que en definitiva, provienen de los respectivos presupuestos nacionales.

En estos últimos casos, pese a los esfuerzos emprendidos por distintos fueros técnicos especialmente convocados por EFS pertenecientes a países vinculados a procesos regionales de integración, se evidencia un escaso reconocimiento de una “conciencia del control” de los recursos invertidos, tanto en su propio funcionamiento como en la ejecución de las actividades emanadas de los tratados. El problema radica, entonces, en definir las estrategias necesarias para que los distintos actores de estos procesos reconozcan la posición de privilegio en que las EFS se hallan, como los instrumentos más idóneos de asesoramiento y fiscalización no sólo de compromisos económicos asumidos sino también los técnicos, culturales y sociales, frente a sus respectivas sociedades.

Por una parte las EFS han venido sosteniendo que la cooperación y el intercambio de ideas y experiencias favorecen el cumplimiento de sus funciones regido por los principios de independencia, profesionalidad, fomento de la buena gestión financiera e información a los poderes públicos y a los ciudadanos. Y por otra parte, los procesos integrativos generalmente contienen un cronograma de actividades que van desarrollando hasta alcanzar el fin acordado, cualquiera sea la forma de integración prevista, que las EFS deberían acompañar.

Por ello, en aras de su éxito éstas procuran prever las distintas acciones de fiscalización que los nuevos desafíos de la integración exigen e impulsar la cooperación de manera de preparar la red de controles más adecuada a cada etapa.

III. OBJETIVO DEL TRABAJO

El tema del rol de las EFS en los procesos de integración económica ha venido siendo objeto de estudio de distintos eventos técnicos, cuyas conclusiones y recomendaciones han sido recogidas en documentos únicos, con el fin de proveer tanto a los actores de los procesos como a los respectivos órganos de control, de pautas para la mejor fiscalización de los recursos públicos involucrados.

Sólo a vía de ejemplo, el artículo 25 de la Declaración de Lima de la INTOSAI sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, aprobada en 1977 (Lima - Perú), expresa que los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan de un control externo e independiente, sobre la base de principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros, siendo necesario, para garantizar su independencia, que los miembros de la institución de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la Entidad Fiscalizadora Superior.

Más recientemente el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría de las Instituciones Internacionales elaboró proposiciones de directrices sobre la auditoría de las EFS de instituciones internacionales y una guía complementaria sobre la aplicación de las normas de auditoría a estas instituciones, abarcando cuestiones tales como el mandato, mecanismos, sistemas de nombramiento y normas de auditoría y confirmando las ventajas de la auditoría externa por las EFS o por medio de auditores secundados por EFS de Estados miembros. Dichos documentos fueron aprobados por el XVIII INCOSAI, celebrado en Budapest (Hungría) en el 2004.

En definitiva, desde hace tiempo las EFS vienen evaluando cuál es el papel que les corresponde en los sistemas de integración económica regional y ya han perfilado los lineamientos básicos necesarios como marco genérico de actuación. Por ello, más que determinar el rol de los máximos órganos de control externo de las finanzas públicas, la presente investigación tiene por objeto comprobar la adhesión de los distintos organismos internacionales creados por acuerdos de integración económicos o tratados de libre comercio en cuanto a la fiscalización de los recursos invertidos por sus integrantes a estos principios, a efectos de determinar el estado de avance del control y la participación de las EFS de los países miembros en dicho control.

Cierto es que se trata de documentos de reciente aprobación; no obstante el trabajo del Grupo pretendió recoger y sistematizar, en un material único, preceptos que no son desconocidos y experiencias resultantes de los procesos de integración instituidos o en vías de fortalecimiento. Por ende, si bien podría alegarse la imposibilidad de adaptación de estas prácticas a los acuerdos ya existentes en el corto plazo, la verificación propuesta en este trabajo no pierde sentido.

Por último deberá tenerse presente que se trata de directrices o principios que carecen de la coercibilidad que reviste un ordenamiento jurídico nacional, por lo que su aplicación no es obligatoria; no obstante emanan de un organismo internacional especializado en el tema de la fiscalización de los recursos públicos, integrado por los máximos órganos de control externo de los países que lo conforman.

IV. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN UTILIZADA

El presente trabajo está basado, fundamentalmente, en el estudio de los principales procesos de integración económica existentes en el ámbito mundial, en sus diversos estados, y dentro de éstos de los órganos creados para su puesta en marcha, bajo los diferentes grados de institucionalización político-jurídica. Ello permitirá determinar el

grado de integración económica, la supranacionalidad o internacionalidad de los instrumentos de gobierno del acuerdo y la existencia de una política de control externo de los fondos públicos involucrados en cada acuerdo.

En función de ello, atento a las resultancias de la investigación, se podrá proceder a la evaluación del cumplimiento de las normas de auditoría de instituciones internacionales aprobado..

V. CONCEPTOS PREVIOS

No obstante, antes de desarrollar el objeto de la investigación, correspondería precisar algunos conceptos, que posibilitarán identificar un lenguaje común al referirse a los distintos grados en que se encuentran los sistemas de integración a estudio. Asimismo permitirán visualizar la correlación entre los grados de integración tanto económica como jurídico-político-institucionales de manera tal, que pueda evidenciarse en cada estadio de los primeros qué tipo de instituciones han sido creadas.

V.1 GRADOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

En lo que respecta a los distintos estadios económicos de integración pueden distinguirse las siguientes figuras:

V.1.A. ZONA DE LIBRE COMERCIO. La primera aceptación del concepto de “zona de libre comercio” aparece en el GATT (numeral VIII artículo XXIV), determinando que existe cuando dos o más territorios aduaneros se eliminan entre sí los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas, con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de la misma, o sea, de bienes de origen regional.

V.1.B. UNIÓN ADUANERA. Responde a la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un territorio aduanero único. De esta manera la unión se presente en función de dos tipos de relaciones diversas: a) intrapaíses, o sea entre aquellos que forman la unión, donde se evidencia la eliminación total de derechos de aduana y de reglamentaciones comerciales y b) con terceros países, hacia los cuales la unión aplica idénticos derechos de aduana y reglamentaciones comerciales. Ello implica, en definitiva, la existencia de un arancel externo común y la circulación libre de mercaderías dentro del territorio, sin importar la procedencia de los mismos, en la medida que los originarios hayan sido previamente “nacionalizados” en uno de los Estados partes.

V.1.C. MERCADO COMÚN. En principio existe un **mercado común** cuando además de libre circulación de bienes y tarifa externa común, existe libre circulación de los factores de la producción, es decir, del trabajo y del capital. Sus pilares son las llamadas libertades fundamentales: la libre circulación de mercadería, de personas, de capitales y la libre prestación de servicios.

V.1.D. COMUNIDAD ECONÓMICA O UNIÓN ECONÓMICA. Conforman una etapa más avanzada de integración donde se armonizan las políticas fiscales y monetarias entre los países que forman un mercado común, mediante organismos comunitarios que dictan normas sobre estas materias (coordinación de políticas macroeconómicas).

V.2 GRADOS DE INTEGRACIÓN JURÍDICA- POLÍTICA-INSTITUCIONAL

En cuanto a la forma de gobernabilidad que se dan los países participantes y a la existencia de órganos institucionales que impongan conductas a los Estados Partes, corresponde distinguir dos conceptos fundamentales:

V.2.A. SUPRANACIONALIDAD. Se considera una institución supranacional al organismo establecido por acuerdo entre dos o más Estados para un propósito común por medio de la transferencia de ciertas atribuciones de soberanía a una organización con poder decisorio aceptada de común acuerdo. Supone una transferencia parcial de soberanía de los Estados a favor de órganos pertenecientes a la estructura comunitaria, que adquieren competencia para dictar normas aplicables automáticamente en los países integrantes, sin necesidad de leyes internas que las ratifiquen o reglamenten.

Para que un órgano sea considerado supranacional deberá reunir dos condiciones: a) que sus miembros no representen a ningún Estado, que se encuentren desvinculados de sus nacionalidades y que sólo respondan a intereses comunitarios; y b) tener la potestad de dictar normas obligatorias para los Estados miembros, cuya aplicación sea inmediata y prevalente en los ordenamientos internos de cada uno de ellos, sin necesidad de ningún trámite para su intención.

V.2.B. INTERNACIONALIDAD o intergubernamentalidad. Se consideran instituciones internacionales los organismos establecidos por acuerdo de dos o más Estados para un propósito común, como una asociación funcional. O sea, se trata de “una asociación voluntaria de sujetos de Derecho Internacional constituida mediante actos internacionales y reglamentada en sus relaciones entre las partes por normas de Derecho Internacional”.

El XVIII INCOSAI de 2004 las ha definido como “una organización, establecida o no por un tratado, en la que dos o más Estados (o agencias gubernamentales u organismos con financiamiento público) son miembros, y cuyo interés financiero común es supervisado por un cuerpo directivo”.

Ello se concreta en un sujeto de carácter estable, provisto de un ordenamiento jurídico propio y dotado de órganos e instituciones propias, a través de los cuales desarrolla fines comunes a los miembros de la Organización mediante la realización de particulares funciones y del ejercicio de los poderes necesarios que le hayan sido conferidos. En ellas los Estados Miembros conservan su individualidad; la capacidad de decisión política continuará depositada en la voluntad de los Estados, que decidirán en cada ocasión.

VI. PRINCIPIOS PARA LAS MEJORES PRÁCTICAS DE AUDITORIA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Teniendo en cuenta el objetivo perseguido por la presente investigación, correspondería exponer aquellos parámetros que servirán de base para el cotejo de la realidad internacional.

VI.1. ANTECEDENTES

Partiendo del artículo 25 de la Declaración de Lima ya reseñado, el tema del control de los organismos internacionales ha seguido siendo motivo de abordaje por las distintas organizaciones que nuclean a las EFS.

El XVII INCOSAI de Corea del año 2001 tuvo como Tema I “La Auditoría de organismos internacionales y supranacionales por las EFS”. Recogido en los Acuerdos de Seúl el Congreso concluyó, en definitiva, en la necesidad de recomendar a las instituciones internacionales que incluyan la referencia a las normas de la INTOSAI en su normativa financiera; que cuenten con representantes de las EFS en calidad de auditores, sin dejar de considerar la conveniencia de mantener lazos de comunicación con el representante nacional en la institución. De allí nació la existencia del grupo de trabajo ad-hoc, que trabajaría hasta el próximo congreso del 2004, en la elaboración de los preceptos que hoy sirven de base a esta investigación.

En el ámbito de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), las Primeras Jornadas Euroamericanas de Madrid de 2000 también versaron sobre la cooperación de las EFS en los procesos de

integración y globalización. Al respecto se entendió que la cooperación en la integración y en la globalización se refiere a todo tipo de actividades destinadas a fomentar la independencia y el estatus profesional de los máximos órganos de control externo y a mejorar la realización de sus funciones, sin limitarse al intercambio de información y experiencias, constituyendo una metodología apropiada para analizar problemas y soluciones comunes y prever la realización de iniciativas conjuntas en el ámbito de la fiscalización. Ello, porque este proceso complejo de la globalización afecta también al control y reclama de la actuación de las EFS, como elemento de equilibrio en el sistema de poderes de los Estados, el logro de los necesarios consensos para la cooperación y la búsqueda de eficacia.

VI.2. DE LOS LINEAMIENTOS DE LA INTOSAI

Como se expresara anteriormente, aprobados en el XVIII INCOSAI de Hungría, la INTOSAI cuenta con un conjunto de principios para ser utilizados por las EFS, las instituciones internacionales y sus respectivos representantes nacionales y por los gobiernos.

En términos generales las prácticas de auditoría de las instituciones internacionales deben asegurar que:

1. Todas las instituciones internacionales financiadas o mantenidas con fondos públicos deben ser auditadas por las EFS, a fin de promover un mejor gobierno y una mayor transparencia y rendición de cuentas.

y que el auditor externo:

2. sea totalmente independiente en la realización de la auditoría.
3. tenga suficiente autoridad para llevar a cabo la auditoría, conforme a la mejor práctica de auditoría del erario público.
4. disponga de los recursos adecuados para realizar la auditoría.
5. tenga el derecho y la obligación de informar sobre los resultados de la auditoría a los Estado miembros involucrados a través del cuerpo directivo.
6. se ajuste a las normas éticas y profesionales más relevantes.
7. sea designado de un modo abierto, honesto y transparente.

Este es el marco normativo de referencia que la presente investigación tiene presente para evaluar la realidad en materia de integración económica regional.

VII. PRINCIPALES PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN EL MUNDO

Los esquemas de integración y cooperación entre los países que proliferaron entre 1960 y 1975 han buscado y buscan el soporte mutuo para el desarrollo, particularmente en las áreas del comercio y la industrialización. Los resultados obtenidos han sido disímiles y las modalidades de integración y cooperación han variado según las condiciones particulares, geográficas, económicas y políticas de los países que se agrupan. Como ejemplos se pueden citar: a) Zona de libre comercio: CARIFTA y NAFTA; b) Unión aduanera en términos aproximados: Mercado Común Centroamericano, Pacto Andino y CARICOM; c) Zona de integración lo conforma la Unión Europea. No encuadran cómodamente en ninguno de los grupos mencionados APEC y ASEAN.

Como metodología se examinará los principales sistemas de integración económica existentes por regiones.

VII.1. PROCESOS INTEGRACIONISTAS EN EL ÁMBITO AMERICANO

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y especialmente a fines de la década de los cincuenta, América Latina fue escenario de una serie de experiencias integrativas, que reflejaron en el continente las nuevas tendencias mundiales, no obstante sus fracasos. Uno de los factores que más influyeron en la concepción de estos proyectos fue la formación de la Comunidad Económica Europea y posteriormente, la Asociación Europea de Libre Comercio.

El esquema de integración se inició con la participación de un conjunto de naciones en donde la característica era la heterogeneidad de sus economías. No sólo presentaban enormes diferencias entre el tamaño y grado de desarrollo de los diferentes países, sino que diversos factores de tipo estructural impedían un óptimo funcionamiento de sus economías y en definitiva, el cumplimiento cabal de los compromisos adquiridos. Esta realidad condujo a la creación de acuerdos de integración de carácter subregional, juntando dentro de un mismo bloque a países de similares tamaños y estructuras productivas.

A partir de la segunda mitad de los años 80 empezó a desarrollarse “la nueva integración”. A diferencia de la etapa anterior que privilegiaba el intercambio interregional –“sustitución de importaciones”- frente al comercio internacional, el principio globalizador pasó a constituirse en la idea central de las nuevas propuestas.

Actualmente dentro del continente americano conviven diversas formas de integración, a saber: Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina, Caribbean Community (CARICOM), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA o ALCAN) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC) que nuclea a las Antillas, entre otros. De todos ellos la revitalización del Grupo Andino y de Mercocentro y la estructuración del MERCOSUR representan lo más decisivo dentro del proceso integracionistas.

VII.1.1. CARIBBEAN COMMUNITY (CARICOM)

VII.1.1.A ANTECEDENTES

Esta forma de integración tiene su antecedente en el Caribbean Free Trade (CARIFTA) de 1965, que previó el establecimiento de una zona de libre comercio. En 1968 aparece la Eastern Caribbean Common Market (ECCM) o Mercado Común del Caribe Oriental bajo la forma de una unión aduanera.

Por último, en 1973 el Georgetown Accord pretendió acelerar el proceso de integración, finalizando con el Tratado de Chaguaramas, cuyo anexo creó en definitiva la Caribbean Community o Mercado Común Caribeño, circunscrito a un sector parcial de la integración de índole económica. Comprende: a) la integración económica a través de un mercado común regional; b) la cooperación funcional en campos tales como la educación, la cultura, la salud, el transporte y las relaciones laborales; y c) la coordinación de las políticas exteriores.

VII.1.1.B OBJETIVO

El Tratado estableció un arancel externo común y desde su creación conjunta como **Mercado Común Caribeño**, se consagraron institutos propios de los estados superiores a la unión aduanera tales como la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios.

VII.1.1.C ÓRGANOS

Son órganos del CARICOM: la Conferencia de los Jefes de Gobierno, el Consejo del Mercado Común e Instituciones asociadas a la gestión integradora.

VII.1.2 COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)

VII.1.2.A ANTECEDENTES

En el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el 26 de mayo de 1969 se suscribe el Acuerdo de Cartagena o Acuerdo Subregional Andino,

Pacto Andino o Comunidad Andina. El experimento se inició con los mejores auspicios y en el campo teórico fue considerado el más ambicioso y realista de cuantos modelos se habían implantado hasta entonces. Sin embargo diversos factores negativos determinaron un estancamiento y su fracaso; la crisis penetró tan pronto como las normas y compromisos para la formación del mercado ampliado fueron incumplidos. La aguda recesión y la aplicación de políticas proteccionistas entre los países andinos determinaron una caída sin precedentes. Pero la integración mantuvo su vigencia tanto como un legado histórico y una realidad de los pueblos andinos como por los avances logrados.

Hoy el Grupo Andino (GRAN) juega un papel fundamental en el proceso de consolidación de la integración latinoamericana porque tiene una institucionalidad más avanzada en los procesos de integración del Continente, una ubicación geográfica privilegiada que lo vincula con todos los países y bloques del mismo y del mundo y cuenta con una legislación moderna y experiencia en el manejo de áreas tan disímiles como las económicas, el turismo y la salud.

VII.1.2.B OBJETIVO

El Tratado tuvo como finalidad **una unión aduanera** y planeó armonizar las políticas económicas y sociales y coordinar planes de desarrollo en diversas áreas: a) regulación de la actuación de capitales extranjeros, con criterios comunes para la evaluación de las inversiones del exterior y su tratamiento así como con relación a las marcas, patentes, licencias y regalías, limitándose las remesas de utilidades; b) creación de un estatuto de sociedad regional: Empresa Multinacional Andina; c) armonización de planes de fomento de actividades manufactureras mediante Programas Sectoriales de Desarrollo y Racionalización Industriales; d) coordinación y armonización de planes nacionales de desarrollo; e) creación del Fondo Andino de Reservas para contrarrestar desequilibrios en las balanzas de pago y del Peso Andino como unidad monetaria de compensación en el intercambio subregional; f) concesión de prerrogativas especiales para Bolivia y Ecuador.

No obstante, dado su fracaso se consideró reformular la CAN asumiendo la modalidad de **zona de libre comercio** a funcionar a partir del año 2000.

VII.1.2.C ORGANOS

El Tratado reconoció órganos principales, auxiliares y subsidiarios. Entre ellos se destacan, a vía de ejemplo:

A) Órganos principales:

- a) la **Comisión** que ejerce funciones máximas de dirección, integrada por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos.
 - b) la **Junta** es el órgano técnico permanente, de tres miembros que no representan directamente a ninguno de los Estados Partes, elegidos por la Comisión.
 - c) el **Tribunal o Corte de Justicia Andina** (Tratado de Cartagena, 28/5/1979), órgano jurisdiccional con competencia contenciosa y consultiva.
 - d) el **Parlamento Andino** (Tratado de La Paz, 27/10/1979), órgano deliberante, con una Secretaría Pro Témpore.
 - e) el **Consejo de Cancilleres Andinos** (Tratado de Lima, 13/11/1979), órgano encargado de formular una política exterior común de los Estados miembros.
- B) Órganos auxiliares.** Se preve Consejos Consultivos, integrados por delegados del más alto nivel, elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada uno de los países miembros.
- C) Órganos subsidiarios.** Se incluyen en esta categoría los consejos que establezca la Comisión.

VII.1.2.D LA FISCALIZACIÓN

Este proceso de integración pretendió contar con un sistema de control externo.

a) Junta de Contralores. La Junta de Contralores surge como una institución comunitaria, que inició algunas propuestas para ejercer una función fiscalizadora supranacional. La creciente actividad desarrollada por los organismos, entidades e instituciones que funcionaban dentro del ámbito de la subregión andina y empleo de recursos humanos, materiales y financieros evidenciaron la necesidad de disponer de adecuados sistemas de gestión administrativa y financiera, así como obtener una cooperación profesional en materia de auditoría externa para poder presentar una transparencia que coincida con los retos de la sociedad actual.

En 1980 se iniciaron los estudios para la creación de un organismo de control que funcionara en estrecha armonía con los demás organismos del Grupo. Para ello, los Contralores Andinos suscribieron el 19 de abril de 1980 en Caracas (Venezuela), el “Acuerdo de Caraballeda” en el que se propuso a los gobiernos la institucionalización de la **Junta de Contralores del Grupo Andino**. El Acuerdo de Lima de agosto de 1981 sentó las bases del Tratado Constitutivo suscrito el 10 de diciembre de 1982 en la ciudad de Bogotá entre Venezuela y Colombia. El 17 de octubre de 1983 lo suscriben Bolivia, Perú y Ecuador.

El Tratado consideró que las funciones de las EFS son una de las expresiones fundamentales del sistema democrático y por ello las Contralorías de los países de la subregión no podrían permanecer ajenas al proceso integracionista andino. Debían cumplir una importante labor como elemento técnico indispensable de apoyo a la gestión que realizaban los órganos del sistema de integración. Cada acción de control se efectuaría por la EFS nacional en cuyo país tiene sede el órgano o institución andina y se ejercería no como órgano fiscalizador nacional sino como componente de la Junta de Contralores Andinos. No obstante, se alegó que para incorporar la nueva normativa que establecía los mecanismos de control era necesario reformar la estructura del Pacto Andino, a través de la modificación de su tratado constitutivo. Ello impidió que la Junta de Contralores pudiera seguir avanzando en el contexto andino.

Entre los principales objetivos (artículo 3) se consideró: promover y difundir los principios del control externo; contribuir al proceso de integración subregional en el campo del control, teniendo como norte la defensa del patrimonio público de los países miembros; prestar asesoría a los órganos del Acuerdo de Cartagena en control; practicar auditorías a los órganos del mismo; formular normas, procedimientos de control de empresas multinacionales creadas en la subregión, practicando incluso auditorías financieras u operativas, previo acuerdo con los gobiernos participantes; fortalecer las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países andinos, promoviendo intercambios de experiencia entre los organismos de control con miras a elevar la eficiencia de los métodos y técnicas de fiscalización y efectuar estudios orientados a lograr la armonización de las legislaciones nacionales en materia de control financiero.

b) **Contraloría del Parlamento Andino.** En marzo de 1984 se retomó la idea de adoptar una función contralora en el sistema andino de integración, mediante la creación de la Comisión Sexta Principal del Parlamento Andino, para que conociera en asuntos relativos a la “orientación del proceso de la integración subregional andina” y “a examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los organismos comunitarios”.

Para ello era necesario realizar una acción fiscalizadora en lo financiero, administrativo y funcional y se consideró la necesidad de solicitar el apoyo de las EFS de los países miembros, quienes podían contribuir efectivamente a evaluar la marcha del sistema andino, reorientando las acciones y corrigiendo sus errores, en el caso de que se constataran irregularidades. Mediante la Decisión 206 adoptada durante el VI Período de Sesiones del Parlamento Andino se exhortó a la Junta de Contralores su reactivación

y su apoyo a la Comisión Ad-hoc del Parlamento; la Junta podría actuar como ente coordinador con los órganos de control nacionales a fin de evitar la dispersión, la duplicación de esfuerzos y costos elevados.

Los Contralores Andinos se asociaron a las reuniones del Parlamento Andino en las que se presentaban los informes de los órganos e instituciones comunitarias y se ejecutaban minuciosos mecanismos de control y evaluación.

c) **La Contraloría Andina.** Con posterioridad surgió la idea de institucionalizar un órgano autónomo, principal y permanente, con sede propia y personal remunerado, del Sistema Andino de Integración.

Sin embargo la difícil situación que atravesó el Acuerdo de Cartagena en los '90 impidió su creación. Existía además el rechazo y temor de otros órganos principales y financieros de la Comunidad Andina, quienes frenaron la labor de la Junta. Por otra parte algunos organismos del Grupo Andino argumentaron que tenían sus propios mecanismos de auditoría externa contratada con reconocidas empresas de auditoría multinacionales.

d) **Situación actual.** El proceso de integración andino retomó un nuevo dinamismo. Por ello resulta oportuno replantear la necesidad del funcionamiento de un organismo técnico de evaluación y fiscalización del proceso así como la existencia de un tratado que permita fundamentar su función contralora.

La posibilidad de implementar un mecanismo con la conformación de personal de todas o algunas de las Contralorías de los países miembros con la asignación de recursos de los Estados signatarios por medio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores sería un segundo paso.

Una etapa más avanzada requeriría: a) otorgar poderes o autoridad suficientes que permitan a los órganos fiscalizadores actuar sin obstáculos y solicitar información que estime útil para el cumplimiento de la función asignada; y b) establecer la obligación de todas las personas e instituciones cuya acción esté relacionada con el manejo económico, financiero y administrativo de responder las interrogantes y proporcionar la información que les sea solicitada por la instancia contralora.

Algunas instituciones temen este tipo de control argumentando evitar el conflicto de competencias o el que el ámbito de la especificidad de sus funciones no establece el control o la inexistencia de referencias de control en sus respectivos tratados constitutivos.

Las nuevas directrices adoptadas en las Actas de Trujillo y de Sucre, que posibilitaron el resurgimiento de la integración requiere incorporar al ente fiscalizador en el campo de la integración andina.

VII.1.3 EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

VII.1.3.A ANTECEDENTES

Argentina y Brasil comenzaron un acercamiento bilateral progresivo a partir de 1985 en la necesidad de crear nuevas líneas de cooperación orientadas a potenciar su desarrollo conjunto, que culminó en noviembre de 1988, con la suscripción del "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo". En julio de 1990, mediante el "Acta de Buenos Aires", Argentina y Brasil adelantaron el establecimiento del proyectado mercado común, que estaría conformado el 31 de diciembre de 1994. En el mes de agosto siguiente se admitió la participación plena de Uruguay en el proceso y se invitó a Chile y Paraguay para que hicieran lo propio. Paraguay aceptó y Chile se mantuvo al margen.

Este intenso proceso integrador se profundizó con la presencia de Uruguay y Paraguay y determinó la suscripción del denominado "Tratado de Asunción" de fecha 26 de marzo de 1991, que crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entrando en vigencia el 29 de noviembre siguiente, una vez cumplidos los respectivos procedimientos internos de ratificación.

VII.1.3.B OBJETO

El objeto específico del Tratado propone como meta el establecimiento de un proceso hacia un **Mercado Común**. Esta aspiración se reiteró y mantuvo en el Protocolo de Ouro Preto suscrito el 17 de diciembre de 1994, donde se afirmó el propósito inmediato de formalizar una unión aduanera como paso esencial para iniciar una nueva etapa. Sin embargo el establecimiento del mercado común fue deferido y el Protocolo no ha estipulado plazo alguno para llevarlo a cabo. Se procuró no adelantarse a los tiempos e ir, por tanto creando las instituciones acompasadamente con las etapas del proceso de integración.

En este transitar el éxito del Tratado al presente, es haber logrado implementar una **Unión Aduanera** el 1º de enero de 1995, aunque imperfecta – ya que la libre circulación no alcanza a todos los productos sino que se admiten excepciones al Arancel Externo Común, etapa previa al mercado común, que generalmente se fundamenta en tres conceptos básicos o plan de acción: a) la liberación del comercio recíproco, que va

siendo gradual; b) una tarifa externa común: todos los países deciden igualar las tarifas aplicables a la importación de extrazona; y c) una aduana común encargada de recaudar los fondos y distribuirlos entre miembros. La Unión Aduanera regiría plenamente a partir del año 2006.

VII.1.3.C ÓRGANOS

El MERCOSUR fue definiendo su estructura institucional a través de negociaciones entre sus Estados miembros. La estructura orgánica es mínima y simple, previéndose la existencia de diversas categorías de órganos, entre los que se destacan:

A) **Decisores:**

a) el **Consejo Mercado Común (CMC)**, órgano máximo de conducción política del proceso y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común.

b) el **Grupo Mercado Común (GMC)**, órgano ejecutivo subordinado al Consejo, encargado principalmente de la ejecución de los planes y políticas dispuestas por el Consejo.

c) la **Comisión de Comercio del MERCOSUR**. Es el órgano de naturaleza fiscalizadora de la marcha de la integración, encargado de asistir al GMC en temas de política comercial común así como efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionadas con estas políticas, con el comercio intra- MERCOSUR y con terceros países.

B) **Consultores**

a) la **Comisión Parlamentaria conjunta**. Su objetivo es facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común, procurando acelerar los procedimientos internos de incorporación de las normas y se le ha atribuido un carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas pero sin potestad decisoria. Es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte en el ámbito del MERCOSUR.

b) el **Foro Consultivo Económico – Social**. Es el órgano de participación de los sectores económicos y sociales principalmente empresarios y trabajadores, carente de potestad decisoria.

c) el **Comité de Defensa de la Competencia**, de naturaleza intergubernamental, se encarga de la vigilancia y aplicación de las normas comunitarias en materia de defensa de la competencia, con atribuciones exclusivas en al área de las prácticas mercantiles desleales intrazona.

d) Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Por Decisión. N° 11/03 de 6 de octubre de 2003, se creó la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR como órgano del CMC, integrada por los Representantes Permanentes de cada Estado Parte para el MERCOSUR.

Tiene las siguientes competencias: asistir al CMC y a la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, presentar iniciativas sobre materias relativas al proceso de integración, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común; y afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR.

C) Auxiliares. Se ha estructurado una serie de grupos técnicos-negociadores, necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración, integrados por funcionarios gubernamentales provenientes de casi todas las áreas del gobierno de los cuatro Estados partes, en los cuales se desarrollan los trabajos preparatorios previos a la adopción de decisiones, resoluciones o directivas (reuniones de Ministros, Subgrupos de Trabajo y Comités Técnicos).

a) Foro de consulta y concertación política. El 26 de junio de 1996 el CMC aprobó la Declaración Presidencial de San Luis sobre el Diálogo Político entre los Estados Partes del MERCOSUR. En ella se constituye un “mecanismo de consulta y concertación política” con el propósito principal de ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados Partes. El 19 de junio de 1997 la Declaración Presidencial de Asunción sobre la consulta y concertación política de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile define la cooperación política como aquella referida a todos los campos que no forman parte de la agenda económica y comercial de la integración.

En cumplimiento de ambas declaraciones, con fecha 10 de diciembre de 1998 (Decisión N° 18/98) se crea el Foro de Consulta y Concertación Política como órgano auxiliar del Consejo Mercado Común, con el objetivo de ampliar, sistematizar, consolidar y expandir la cooperación política entre los signatarios así como profundizar el diálogo con Bolivia y Chile en temas de política externa y de la agenda política común.

D) De Administración. El Protocolo de Ouro Preto sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR creó la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) para la prestación de apoyo operativo y servicios a los demás órganos del MERCOSUR. Por

Decisión N° 30/02 del CMC de 6 de diciembre de 2002, la SAM se transformó en una Secretaría Técnica, modificación que se fue implementando en forma progresiva a partir de 01/05/03. Se constituye como un Sector de Asesoría Técnica, integrado por cuatro Consultores Técnicos y coordinado por un Director, bajo la denominación “Secretaría del MERCOSUR”, con sede de Montevideo.

Cuenta con un presupuesto financiado en partes iguales por los Estados Partes.

VII.1.3.D LA FISCALIZACIÓN

Desde la creación de la SAM (hoy Secretaría de MERCOSUR) ha sido interés de los órganos MERCOSUR “practicar todos los actos necesarios” para la correcta ejecución de su presupuesto. Reconociendo la importancia de contar con reglas específicas sobre elaboración, gestión y control del presupuesto de la SAM, por Acta N° 4/97 (punto 5.4) del GMC de diciembre de 1997 se encomendó al Grupo Ad Hoc Aspectos Institucionales que analizara alternativas para el control de la gestión financiera de la Secretaría. Corresponde aclarar que hasta 1997 el gobierno uruguayo asumió el compromiso de hacerse cargo de los gastos de la Secretaría; a partir de esa fecha cada Estado parte comenzó a hacer sus contribuciones respectivas.

Con fecha 8 de mayo de 1998 el GMC fijó el procedimiento a seguir por la SAM para la rendición de cuentas sobre la ejecución de su presupuesto y el informe de sus actividades. Entre los pasos delineados se incluyó el dictamen de una auditoría en forma previa a la consideración del GMC, sin expedirse respecto de la naturaleza del auditor. Sin embargo la XXXII reunión del GMC de 1998 (Acta N° 4/98, punto 1.5.1) instruyó al Director de la SAM para que, previa consulta con los Estados parte, impulsara el procedimiento de licitación internacional para la contratación de una empresa especializada y privada con el objeto de efectuar la auditoría externa financiera de la Secretaría en los ejercicios 1997 y 1998. Así se ha venido llevando adelante el control de presupuesto, mediante contratación de una auditoría externa privada.

Más recientemente, el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en su reunión de agosto de 2003 (Acta N° 3/03), incluyó en su agenda el examen de una eventual formalización de un grupo de trabajo sobre este control.

Por último, por Decisión N° 39/04 de 16 de diciembre de 2004 el CMC creó la “Reunión Especializada de Organismos Gubernamentales de Control Interno”, con la finalidad de establecer relaciones de cooperación científica, técnica y operativa en el área del control interno de la gestión gubernamental. Se ha sostenido que es indispensable que, dentro del proceso de integración se instaure una relación

institucional permanente entre los organismos de control interno. La reunión tendrá como funciones, entre otras, la homogeneización de normas de actuación profesional y la realización de proyectos conjuntos de investigación.

VII.1.4 LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE LOS PAISES DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE

VII.1.4.A ANTECEDENTES

Desde 1991, año de suscripción del Tratado de Asunción, los representantes de los órganos de control de los Estados Parte del MERCOSUR encaminaron reuniones periódicas a fin de encarar actividades de cooperación. En oportunidad de la suscripción del Acta de Foz de Iguazú de 1º. de noviembre de 1991 se resolvió la creación de una Comisión integrada por representantes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los cuatro Estados Parte, con el objeto de estudiar el establecimiento de mecanismos de control externo con relación al MERCOSUR.

Estas actividades ganaron un nuevo impulso a partir de 1995, en que se intensificaron los objetivos perseguidos por dichas EFS y los lazos e intercambio de experiencias con el Tribunal de Cuentas Europeo.

El 15 de marzo de 1996, en la ciudad de Buenos Aires (Argentina), se delinearon propuestas más concretas de actuación: la consideración de un marco jurídico primario que regule el funcionamiento de estos esfuerzos; la propuesta de una comisión de enlace para mantener un contacto permanente a los efectos del cumplimiento de los objetivos comunes acordados, sin facultades de decisión; la planificación de actividades de control que, sin afectar las competencias de cada organismo ni la soberanía de los Estados, se pudieran llevar a cabo en conjunto entre los países del MERCOSUR; y la realización de contactos con la Unión Europea a fin de conocer el funcionamiento de esa organización supranacional.

La aprobación de un Memorandum de Entendimientos de 26 de junio de 1996 marca un nuevo punto de partida. En él se determinaron los objetivos, los principios y las actividades a realizar; se conviene la creación de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica, Científica y Cultural y se disponen algunas normas que facilitan su interpretación y su puesta en funcionamiento. Reconoce como objetivo el interés de los signatarios de establecer entre sí, relaciones de cooperación técnica, científica y cultural en el área de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos.

Este proceso culmina el 8 de abril de 1999, con la aprobación del Estatuto de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

VII.1.4.B OBJETIVO

El 8 de abril de 1999, en la ciudad de Cochabamba (Bolivia), las EFS del MERCOSUR, Bolivia y Chile aprueban el estatuto de la “**Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del Mercado Común del Sur, Bolivia y Chile**”, el cual sienta las bases jurídicas del actual relacionamiento de las EFS de la región. Se crea así un organismo autónomo, independiente y técnico encargado del fomento del desarrollo y perfeccionamiento de sus EFS en el campo del control y fiscalización de los recursos públicos en la región.

Desde sus comienzos se delinearon las actividades de cooperación a llevar adelante: estudios sistemáticos de investigación en materia de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos de la región y la difusión de sus resultados entre sus miembros; perfeccionamiento profesional mediante la ejecución de cursos de adiestramiento, especialización y postgrado, pasantías, seminarios y eventos especiales y relaciones con expertos de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos, así como organismos universitarios, de financiamiento del desarrollo y de agremiación profesional; intercambio de experiencias técnicas entre sus miembros y apoyo a la realización de proyectos específicos mediante el envío de los recursos humanos y materiales necesarios para ello; fomento del control externo como instrumento de apoyo a la labor de los Parlamentos de sus Estados miembros; formación de un centro de documentación, integrado básicamente, con bibliografía relativa al control y fiscalización y disciplinas afines.

Estas actividades se enmarcan dentro del cumplimiento de un objetivo principal, como es el estudio de la planificación de las actividades de control que, sin afectar las competencias de cada una ni la soberanía de los Estados, se pudieran llevar a cabo en conjunto entre los países del MERCOSUR.

VII.1.4.C ACTIVIDADES DESARROLLADAS

Hasta el presente la Organización ha venido llevando adelante distintas tareas de auditoría, bajo la modalidad operacional, dirigidas a evaluar el cumplimiento de las normas MERCOSUR en los distintos ambientes considerados. En ese sentido se han llevado adelante, entre otros, los siguientes procedimientos de control: auditoría operativa en las áreas de control integrado; auditoría sobre circuito operativo de información en la Secretaría del MERCOSUR; auditoría de gestión ambiental sobre el

tema “Análisis de la problemática ambiental ligada a los sistemas de abastecimiento de agua en zonas urbanas y suburbanas preferiblemente en las grandes ciudades”; auditoría sobre las áreas operacionales nacionales encargadas de impulsar las decisiones del CMC; auditoría sobre las áreas gubernamentales de control de cumplimiento de los requisitos cuarentenarios, fito y zoosanitarios establecidos en la normativa MERCOSUR; auditoría sobre las áreas operativas nacionales encargadas de la resolución de conflictos ocurridos en el ámbito del MERCOSUR.

Cada auditoría se lleva a cabo por la EFS en su respectivo país, resultando de ella un informe nacional, que es puesto en conocimiento de las respectivas autoridades nacionales, y un informe de los aspectos comunes de la operativa auditada, consolidado, el que es remitido al GMC para que sus integrantes cuenten con la totalidad de los elementos de juicio necesarios para una adecuada toma de decisiones.

Asimismo se han ido aprobando distintos manuales de procedimientos de auditoría operacional aplicable a los temas controlados, los cuales forman parte de los programas de trabajo de las EFS miembros.

VII.1.4.D ÓRGANOS

Se define una estructura orgánica simple, teniendo en cuenta que no se han constituido órganos supranacionales, sus gastos son sufragados por cada uno de los miembros de la Organización, reconociendo la existencia de tres órganos:

- a) **la Comisión Mixta de Cooperación Técnica, Científica y Cultural**, compuesta por los titulares de las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros o quienes éstos designen como órgano responsable de la coordinación general de las acciones de cooperación.
- b) **la Secretaría Ejecutiva**, órgano de apoyo de la Comisión, que tiene a su cargo la coordinación de las actividades de cooperación entre las EFS miembros. Su sede estará en el país que determine la Comisión Mixta por un período de tres años.
- c) **el Grupo Técnico de Coordinación**, órgano de asistencia técnica de la Comisión Técnica y se halla integrado por dos técnicos y/o expertos designados por cada EFS miembro. Le compete:, entre otras, preparar y someter a la aprobación de la Comisión, los proyectos de planificación y ejecución de las labores técnicas y los informes consolidados.

VII.1.4.E LA ORGANIZACIÓN COMO CONTROL EXTERNO DE LA SECRETARÍA DEL MERCOSUR

Teniendo en cuenta que el Protocolo de Ouro Preto exige a la Secretaría del MERCOSUR la presentación de una rendición de cuentas sobre su ejecución

presupuestal, la Organización consideró la oportunidad de auditar los estados financieros, tarea que se ejecutaría dentro de los noventa días de recibidos dichos estados en la sede del Tribunal de Cuentas del Uruguay. Incluso se aprobó un procedimiento de auditoría, que puede esquematizarse de la siguiente manera: a) recepción de los estados financieros en el Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay; b) remisión a EFS de copia de los estados financieros; c) ejecución de la auditoría por equipo auditor integrado por técnicos de cada EFS; d) elaboración de un informe de auditoría; e) vista al auditado del informe de auditoría; f) consideración por Comisión Mixta de Cooperación del informe de auditoría, comentarios del auditado y opinión del equipo auditor; g) aprobación del informe de auditoría; h) envío del informe de auditoría aprobado a cada Ministerio de Relaciones Exteriores y al GMC.

Hasta el presente cada EFS miembro y el Secretario Ejecutivo de la Organización han venido llevando adelante gestiones ante las respectivas Cancillerías para procurar que el CMC incluya el tema del control externo en su agenda de reuniones y en definitiva, incorpore una norma que reconozca la competencia de esta Organización como órgano de control externo del MERCOSUR y pase a formar parte de la organización institucional del Tratado.

VII.2 PROCESOS INTEGRACIONISTAS EN EL ÁMBITO EUROPEO

El devastamiento provocado por la Segunda Guerra Mundial obligó a las naciones de Europa a realizar esfuerzos para reconstruir sus deterioradas economías y recuperar su capacidad productiva. Desde la inmediata posguerra se fueron sucediendo diversos intentos por generar una colaboración entre los Estados, mediante acuerdos bilaterales – Benelux, Unión Aduanera Franco-Italiana, etc.- y en forma más decidida con la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero –CECA- en 1951.

La Comunidad Económica Europea fue el fruto directo de la profundización de esas instituciones, establecida por el Tratado de Roma de 1957 y finalizó principalmente con los Tratados de la Unión Europea de Maastricht de 1991, que trazó la vía de la Unión Económica y Monetaria, el principio de política exterior y la voluntad de crear un espacio de libre circulación dentro de la seguridad y de Ámsterdam de 1997, que aportó mejoras a la política exterior de la Unión y a la libre circulación de los ciudadanos.

VII.2.1. UNIÓN EUROPEA

VII.2.1.A ANTECEDENTES

El Tratado de Roma estableció las metas fundamentales: estrechar progresivamente los vínculos entre los países miembros, asegurar su progreso económico y social y mejorar las condiciones de vida y empleo de sus pueblos.

A tales efectos se crearía un **mercado común** basado en la libertad de circulación de bienes, servicios, capitales y personas, así como se lograría un acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados Miembros. Ello supuso la eliminación gradual de los derechos de aduana y barreras no arancelarias que limitaban la circulación de mercancías, el establecimiento de tarifas aduaneras y políticas comerciales comunes respecto de terceros países, la progresiva abolición de obstáculos a la libre circulación de servicios, capitales y personas, la formulación de una política común para el área agrícola y de transportes, la coordinación de políticas macroeconómicas y la búsqueda de equilibrio en las balanzas de pago comerciales, el acercamiento progresivo de las legislaciones nacionales en los temas que no fueron objeto de transferencia de soberanía a favor de la comunidad y la creación de un Banco Europeo de Inversiones para financiar la expansión económica de sus miembros así como de un Fondo Social Europeo para mejorar las posibilidades de empleos y la elevación del nivel de vida de los trabajadores.

VII.2.1.B OBJETIVOS

El proceso de democratización de la Unión se ha profundizado en el Tratado de Ámsterdam de 1997, que marca cuatro grandes objetivos: hacer del empleo y de los derechos de los ciudadanos el eje de la Unión, suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación e reforzar la seguridad, hacer que la voz de Europa se oiga mejor en todo el mundo, hacer más eficaz la arquitectura institucional de la Unión con miras a la próxima ampliación.

Consolida así los tres principales pilares del Tratado de Maastricht: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.

VII.2.1.C ÓRGANOS

Cuenta con los siguientes órganos, en su mayoría de carácter supranacional:

a) la **Comisión Europea**, cuya facultad radica en la iniciativa para proponer medidas al Consejo de Ministros. Garantiza la ejecución de las decisiones de éste y de los tratados que regulan la Unión y administra los fondos comunitarios. Sus integrantes no responden a los intereses individuales de cada país sino al interés común de la Unión, manteniendo autonomía tanto con relación a los gobiernos nacionales que los nombran

como frente al Consejo de Ministros, siendo supervisados solamente por el Parlamento Europeo.

b) el **Consejo de Ministros** es el encargado de la adopción de las decisiones.

c) el **Parlamento Europeo**. Asesora al Consejo y protege los intereses de los ciudadanos, ejerciendo una función de control político sobre la gestión de la Comisión y del Consejo.

d) el **Tribunal de Justicia** ejerce el control de legalidad de las decisiones y reglas establecidas por la Comisión y el Consejo, interpreta los tratados y vigila su aplicación, solucionando disputas legales a su respecto a través de decisiones que deben ser obligatoriamente cumplidas por los países miembros.

e) el **Consejo Económico y Social**, órgano auxiliar de carácter consultivo, cuya formación responde a una reivindicación de los movimientos europeo desde 1947 y tiene su primer precedente en la creación del Comité Consultivo de la CECA. Presta funciones de asesoramiento a la Comisión en materias económicas y sociales.

f) el **Tribunal de Cuentas Europeo** es una de las cinco instituciones de la Unión Europea. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea le confía la tarea principal de control de la buena ejecución del presupuesto de la Unión con la doble perspectiva de mejorar sus resultados y de rendir cuentas al ciudadano de la utilización de los fondos públicos por autoridades responsables de la gestión.

VII.2.1.D LA FISCALIZACIÓN

a) **Antecedentes.** El Tribunal de Cuentas Europeo fue creado por el Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975 aunque comenzó a funcionar el 18 de octubre de 1977, actuando como mero órgano auxiliar del Consejo y del Parlamento y se convirtió en institución de pleno derecho el 1º de noviembre de 1993 con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Su papel se vio confirmado el 1º de mayo de 1999, cuando se le otorgó el derecho de organizar de forma autónoma sus controles y ampliar explícitamente su ámbito a la buena gestión financiera.

Su creación coincidió con la ampliación de los poderes del Parlamento Europeo en materia de control presupuestario y la financiación íntegra del presupuesto de la Unión mediante recursos propios. Hasta entonces el control externo estaba a cargo de una Comisión de Control (en lo referente al presupuesto general) y de un Comisario de Cuentas (para la CECA). Los débiles poderes de investigación con que habían sido dotados dichos órganos y su situación de dependencia jurídica y material del Consejo,

en quien se confundía las funciones de legislador, autoridad presupuestaria y control, les impedía ejercer un control efectivo.

Sin embargo la existencia de un presupuesto propio de la Unión Europea, diferente del de los Estados miembros, y la autonomía de gestión concedida a las instituciones europeas constituyen dos elementos esenciales a favor de la creación de un órgano específico de control externo de los ingresos y de los gastos comunitarios.

b) Objetivo. El Tratado le confía la tarea principal de controlar la buena ejecución del presupuesto de la Unión con la doble perspectiva de mejorar sus resultados y de rendir cuentas al ciudadano europeo de la utilización de los fondos públicos por las autoridades responsables de la gestión.

Tiene funciones de control - sobre la observancia de las normas de contabilidad pública en la ejecución del presupuesto comunitario (examina las cuentas de los ingresos y los gastos comunitarios, controla la legalidad y la regularidad de estos últimos y comprueba la buena gestión financiera)- y consultivas (presentar sus observaciones sobre cuestiones particulares en forma de informes especiales y emitir dictámenes a petición de una de las instituciones de la Comunidad), de forma independiente y autónoma, decidiendo libremente sobre la organización de su propio trabajo y en particular, sobre la programación de sus actividades de control y el momento y la forma en que presentará las observaciones que desea formular, así como sobre la publicidad que desea dar a sus informes especiales y dictámenes. De esta manera se garantiza la objetividad de sus funciones de control.

Puede controlar cualquier organismo o persona que gestione o reciba fondos comunitarios, de la Comunidad o cualquier organismo creado por ella en la medida en que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya dicho examen. Controla especialmente, las instituciones y organismos comunitarios, las administraciones nacionales, regionales, locales así como los beneficiarios finales de ayudas comunitarias.

Su control tiene por objeto solicitar la aplicación de los cambios que considera necesarios indicando dónde y por qué se debe intervenir. El respeto del principio de la separación de funciones impone al auditor externo la necesidad de dejar a los responsables de la gestión de los fondos públicos la definición de cómo proceder. No dispone de poder jurisdiccional propio; no obstante ante fraudes o incidios o irregularidades transmite la información a los órganos comunitarios competentes para que procedan de la forma más oportuna.

Rinde cuentas al Parlamento Europeo quien presta su atención al informe anual en los debates relativos a la aprobación de las cuentas comunitarias y al seguimiento de informes especiales.

c) Integración. El Tribunal de Cuentas está organizado y actúa en forma colegiada y permanente. No obstante su forma colegiada, existe una distribución entre sus miembros de los diferentes sectores de actividad, de los cuales son responsables ante el propio Tribunal.

Sus integrantes son designados a proposición del gobierno respectivo, por decisión unánime del Consejo, previa consulta al Parlamento (previa comparecencia en una sesión informativa de la Comisión de Control Presupuestario ante la cual los candidatos han de dar cumplida respuesta a las preguntas de los Diputados), “entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos países a instituciones de control externo o que estén especialmente cualificadas para esta función”. Dicho nombramiento se rige por tres tipos de criterios: competencia, independencia y dedicación exclusiva.

Deben actuar en total independencia y en interés de la Comunidad. En el cumplimiento de sus funciones no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo; se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones.

d) Relación con los órganos de control locales. Los controles del Tribunal de Cuentas Europeo en los Estados miembros se efectúan en colaboración funcional con las instituciones de control nacionales. Estas últimas tienen la facultad de participar en los controles del Tribunal. Así la colaboración se impone aún como requisito de eficacia de la propia tarea de control.

VII.3 PROCESOS INTEGRACIONISTAS EN EL ÁMBITO ASIÁTICO Y AFRICANO

Si bien la referencia se hará a dos de los sistemas integracionistas que aparecieron en el área asiática, Asia, África y Oceanía también participan del proceso integrador y al respecto, debe mencionarse el Consejo para la Ayuda Económica Mutua (COMECON) del Este de Europa, el Acuerdo de Unidad Económica del los Estados Árabes, la Unión Económica y Aduanera de África Central, la Organización de los Servicios Comunes de África Central y el Acuerdo de Libre Comercio entre Australia y Nueva Zelanda.

VII.3.1 ASEAN FREE TRADE AREA (AFTA)

VII.3.1.A ANTECEDENTES

Establecida en 1967 a través de la Declaración de Bangkok, la **ASSOCIATION OF SOUTH EAST ASIAN NATIONS** (ASEAN) respondía originalmente a propósitos de estrategia geopolítica y no a la necesidad de integrarse económicamente de sus miembros. Sin embargo la “guerra fría” que lo enfrentaba a la Unión soviética, sumada a la alta inestabilidad política del sudeste asiático, llevaron a que los Estados Unidos tuviera especial interés en el desarrollo económico del área e incentivara la conformación de esta alianza para hacer frente a posibles expansiones de regímenes comunistas de la zona.

Sin embargo no ha existido un tratado a través del cual se haya establecido vínculos jurídicos obligatorios para los Estados Partes sino que se trató de una declaración de naturaleza programática, en la que se expresaron una serie de propósitos comunes, sin ningún tipo de compromiso formal.

Recién en 1992, en la Cumbre de Singapur, se dieron los pasos necesarios para progresar a través de la celebración de tres Acuerdos que conforman el marco normativo del AFTA. No obstante sigue sin existir un tratado formal.

VII.3.1.B OBJETIVOS

El AFTA procura: a) el establecimiento de una tarifa preferencial común, que rige desde 1993; b) la conformación de una zona de libre comercio- a través de progresivas reducciones arancelarias que se desarrollarían en el plazo de 15 años, luego reducido a diez-, fijándose el año 2010 para ello; y c) la cooperación económica entre los miembros. En 1995 se resolvió acelerar y profundizar los abatimientos de aranceles, facilitar el comercio y promover iniciativas en materia de servicios, propiedad intelectual entre otras así como la apertura hacia países vecinos como Birmania, Camboya y Laos.

En definitiva el AFTA es simplemente un mecanismo de integración económica del pacto político estratégico formado por la ASEAN, no constituyendo un organismo independiente sino un desprendimiento funcional de ésta.

VII.3.1.C ÓRGANOS

a) **Asamblea de Ministros de Relaciones Exteriores**, órgano supremo que se reúne anualmente.

b) **Comité Permanente** que se conforma ad hoc con el Ministro de Relaciones Exteriores del país en que se realice el encuentro y los embajadores de los demás países miembros acreditados en esa nación.

c) **Secretaría Permanente**, encargada de establecer la agenda de los asuntos económicos regulares.

VII.3.2 ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION (APEC)

VII.3.2.A ANTECEDENTES

Creada en 1989 oficia como una especie de foro de cooperación económica entre los países del Pacífico. En 1991, en Seúl (Corea), se declaró genéricamente el propósito, como la promoción del rol del sector privado en la economía, y la aplicación de reglas de mercado para maximizar los beneficios de la cooperación regional y mundial.

Sin embargo no tuvo mayor relevancia sino hasta 1993, donde se acordó la coordinación de actividades comerciales e inversiones que incluye la armonización de reglas técnicas, reglamentación de remesas de utilidades y políticas tributarias..

En términos generales es un mecanismo de cooperación de carácter gubernamental, caracterizado por la informalidad y el alto nivel de quienes definen las políticas a largo plazo. Los países conducen sus actividades y programas de trabajo sobre la base de un diálogo abierto y de igualdad y respeto de todos los puntos de vista de los participantes.

VII.3.2.B OBJETIVOS

Es un organismo económico intergubernamental, de carácter no institucional, que nace como respuesta a las numerosas interdependencias entre los países de la región.

En 1994 se convino el establecimiento de una zona de libre comercio e inversiones, la cual estaría concretada en el año 2010 para los países desarrollados y para el 2020 para los países en vía de desarrollo. A efectos de su implementación se delineó una agenda que comprende tres áreas de actividades en busca del crecimiento económico: la liberalización del comercio y la inversión, la promoción de negocios a través de la facilitación del comercio y de las inversiones y la cooperación técnica y económica.

VII.3.2.C ÓRGANOS

La APEC opera informalmente, en función de las Cumbres de Líderes (jefes de Estado), las reuniones anuales ministeriales (de los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores y de Comercio de las economías de APEC) y reuniones de altos oficiales (integradas por funcionarios de alto nivel designados directamente por los líderes),

donde se toman decisiones por consenso, en un régimen de diálogo abierto en que la opinión de todos los participantes tiene el mismo peso.

Sin perjuicio de ello se encuentra:

- a) la **APEC CHAIR** que rota anualmente entre las economías miembros y se encarga de organizar reuniones ministeriales anuales de la Reunión de Líderes respectiva.
- b) **Secretaría** con sede en Singapur.
- c) **Comités** - de trabajo, presupuesto y administración, entre otros.
- d) **Grupos de trabajo** para temas puntuales, que se reúnen formalmente tres veces al año e informalmente hasta dos veces.

VII.4 CONCLUSIONES

El panorama de integración económico internacional expuesto en este Capítulo, aunque selectivo, permite definir algunos parámetros comunes, que se derivan del esquema de objetivos, órganos y control propuesto.

En principio, en lo que respecta al grado de integración económica y salvo por la Unión Europea donde se ha obtenido una verdadera comunidad económico-jurídico-política, los tratados, en su mayoría, han recurrido a los primeros estadios de integración. Se ha procurado adoptar un esquema de zona de libre comercio (CAN, ASEAN y APEC) donde los compromisos se restringen a la eliminación, entre los suscriptores, de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas en los intercambios comerciales de bienes de origen regional. En un grado más avanzado se ha logrado llegar, como en MERCOSUR, hasta la unión aduanera aunque en el caso mencionado no se ha llegado aún a la conformación total del tipo. No obstante los países apuntan hacia un futuro mercado común, sin forzar las soluciones.

En este objetivo se ha privilegiado los aspectos económicos de la integración, lógico fomento del intercambio comercial y la apertura de los mercados, sobre los político-jurídicos. Por ello se han delineado unidades básicas de organización, circunscritos a reuniones periódicas de las máximas autoridades - u otras autoridades involucradas en los temas en discusión - de los países suscriptores de los acuerdos. Y nuevamente con excepción de la Unión Europea – donde se reconocen órganos de integración comunitaria, en los que sus miembros, luego de designados, no representen a ningún Estado Parte- el rasgo característico de estos esquemas organizativos es la intergubernamentalidad. A vía de ejemplo, el Protocolo de Ouro Preto del MERCOSUR, en su artículo 2, declara la naturaleza intergubernamental de sus órganos.

En definitiva la conducción de estos procesos está a cargo de los gobiernos nacionales, siendo la voluntad política de éstos la que acaba legitimando las decisiones de sus órganos.

Sin embargo, y escapando parcialmente de la definición de INTOSAI sobre organizaciones internacionales, estos procesos carecen de un “interés financiero común” en lo que respecta a su estructura interna. Prácticamente no existen órganos sustentados por aportaciones económicas provenientes de los países participantes sino que cada uno de ellos toma a su cargo los gastos que el mantenimiento del espíritu integracionista exige. En el caso de MERCOSUR existe norma expresa sobre el presupuesto, de financiación conjunta, de su Secretaría.

VIII. RESULTADOS OBTENIDOS

Siguiendo la metodología de investigación definida oportunamente y en función del objeto de la presente investigación, correspondería en esta instancia comprobar si los distintos organismos internacionales creados por acuerdos de integración económicos o tratados de libre comercio han previsto y cumplen los principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales aprobados por la INTOSAI.

1) Principio 1 Todas las instituciones internacionales financiadas o mantenidas con fondos públicos deben ser auditadas por las EFS, a fin de promover un mejor gobierno y una mayor transparencia y rendición de cuentas.

De las conclusiones esbozadas en el capítulo anterior (VII 4) respecto al grado de integración económica acordado en los esquemas evaluados se extrae que prácticamente las estructuras creadas no cuentan con un presupuesto financiado o mantenido con las aportaciones de los Estados miembros de la organización. Carecen, asimismo, de una política de control.

En efecto, como ya se expresara, se ha privilegiado los aspectos económicos de la integración, prescindiendo en principio del grado de institucionalización de sus órganos. El relacionamiento económico entre los miembros, básicamente dirigido a la apertura de los mercados intrazona o los actuales esbozos de uniones aduaneras, determina que los gastos que el funcionamiento del sistema requiere sean sufragados, en lo que corresponde, por cada miembro. Prácticamente no hay cuerpos orgánicos estables que demanden una asistencia financiera permanente o periódica sino reuniones de autoridades a fin de coordinar la actuación del grupo y evaluar sus avances. Y en esas oportunidades cada

Estado parte se encarga de financiar sus propios gastos, cuyo control será de cargo de su respectiva EFS en función de la competencia de ésta.

MERCOSUR, por su parte, escapa a ese panorama. Su régimen jurídico contiene la previsión de un presupuesto para su Secretaría financiado, en parte iguales, por sus integrantes. La Secretaría del MERCOSUR es una institución mantenida con fondos públicos aportados por los socios. Por otra parte los órganos MERCOSUR cuentan con una política de rendición de cuentas sobre la ejecución de su presupuesto. Sin embargo, desde su implementación han recurrido a la auditoría externa privada y aunque la Organización de las EFS del MERCOSUR, Bolivia y Chile ha desplegado sus máximo esfuerzos, tanto en el ámbito de órganos MERCOSUR (a través de su presentación como de la remisión al CMC de sus hallazgos comunes de auditoría en las actividades desarrolladas) como en el ámbito interno de los países miembros (a través de sus respectivas Cancillerías), no ha logrado el reconocimiento como órgano de control externo que le permita auditar el presupuesto de la Secretaría. En definitiva este sistema de integración no cumple con el principio 1 de la INTOSAI.

La Comunidad Andina de Naciones pretendió inicialmente seguir los pasos de la Comunidad Económica Europea, tuvo una política de control y previó la existencia de un órgano supranacional de control externo. Sin embargo el fracaso de las negociaciones y el actual replanteo del grado de integración a alcanzar ha dejado de lado el tema del control, desconociéndose la política que asumirá la CAN en este punto.

La Unión Europea, en cambio, dado su alto grado de integración, cuenta con órganos supranacionales, con un presupuesto de la Comunidad y con un órgano supranacional de control externo, con funciones y competencia definidas, que fiscaliza la aplicación de los recursos comunitarios.

2) Principio 2 Que el auditor externo sea independiente en la realización de la auditoría, con suficiente autoridad, con recursos adecuados, con el derecho y la obligación de informar sobre los resultados de la auditoría a los Estado miembros, ajustándose a las normas éticas y profesionales más relevantes y designado de un modo abierto, honesto y transparente.

Lo expresado anteriormente conlleva a sostener que este lineamiento, en principio, no se aplica en los esquemas de integración mencionados al carecer de una política de control. Referente a la Unión Europea el estatuto de su Tribunal de Cuentas reconoce su independencia funcional, administrativa y técnica. Vinculado a MERCOSUR, el principio resultaría aplicable no obstante el carácter privado del auditor.

De todo lo expuesto, en términos generales y salvo casos puntuales, con relación al objetivo de esta investigación se constata que:

- a) los sistemas económicos de integración regional no cumplen ni reconocen los principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales aprobados por la INTOSAI.
- b) salvo en lo que respecta al Tribunal de Cuentas Europeo, el tema del control se encuentra en un estado incipiente de avance en los distintos tratados.
- c) la participación de las EFS de los países miembros en estos procesos de integración económica es prácticamente escasa en lo que corresponde a su relacionamiento con el esquema. Dejando de lado la experiencia del Tribunal de Cuentas Europeo, los acuerdos no contemplan la actuación de las EFS de los países miembros.

No obstante las EFS en sí no han permanecido ajenas al impacto de la integración regional. Hubo inquietudes importantes en el ámbito de las EFS de los países que conforman el Pacto Andino para la creación de la Contraloría Andina; por su parte la Organización de las EFS del MERCOSUR, Bolivia y Chile se encuentra desplegando sendas tareas de control en diversas áreas, en la medida en que sus competencias nacionales se los permita, de manera de ir acompañando el proceso.

Por último, los estudios realizados en las distintas reuniones técnicas de EFS evidencian el interés y el compromiso de estos órganos supremos de control ante el desafío de la globalización.

IX. HACIA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA

El relevamiento de información y las conclusiones extraídas confirman el problema planteado en su oportunidad: en los esquemas de integración económica regional se evidencia un escaso reconocimiento de una “conciencia del control” de los recursos invertidos tanto en su propio funcionamiento de sus órganos como en la ejecución de las actividades emanadas de los tratados.

¿Qué ha impedido que los organismos internacionales de integración ni los países que los componen asignen el control externo de sus recursos a los máximos órganos de control de sus Estados miembros? Algunos obstáculos ya han sido expuestos en distintos foros técnicos interesados en el tema, no obstante se integran otros que nacen de los conceptos manejados. Principalmente:

A) el grado de integración previsto por el acuerdo conspira, en principio, contra una política de control. Un esquema que tienda al establecimiento de una zona de libre

comercio, estadio simple de unificación regional, no parece despertar en los países participantes la necesidad del control. En los aspectos financieros los recursos públicos invertidos por los integrantes se inscriben dentro del control de sus respectivas EFS nacionales, en el ámbito de sus competencias.

La existencia o no de un presupuesto comunitario parece ser determinante al momento de evaluar la necesidad de un órgano de control externo. Se ha sostenido por algunas autoridades de gobierno que el control sólo se entiende en aquellos sistemas supranacionales, donde aparecen fuentes de naturaleza comunitaria, donde la estructura institucional, como en la Unión Europea, está dotada de recursos propios y su funcionamiento no depende del pago de contribuciones nacionales.

Sin embargo esta posición olvida dos puntos relevantes:

a) si bien puede tratarse de contribuciones nacionales dirigidas al sostenimiento de un órgano internacional, son recursos públicos que pertenecen a una determinada sociedad nacional y se destinan a otro entorno por el bienestar social de esa comunidad. Las sociedades nacionales tienen derecho a conocer qué ha sucedido con los recursos que sus respectivos gobiernos han invertido en aras de un fin superior: la integración regional.

b) más allá del ámbito estrictamente financiero, siempre que el ordenamiento jurídico nacional lo habilite, las EFS pueden desarrollar otra misión dentro de esos procesos: aquella que hace al control del cumplimiento de los compromisos que encaminan los acuerdos. El esquema de integración exige una serie de adaptaciones, tanto normativas como operativas, que son necesarios controlar, en forma objetiva y externa, a fin de corroborar la eficiencia y la eficacia de los procedimientos llevados adelante y de los órganos involucrados en el proceso.

B) la heterogeneidad de los mandatos de las EFS involucradas también es óbice para el despliegue de tareas de control externo. En un esquema de integración no supranacional, donde los máximos órganos de control externo presenten limitaciones a la jurisdicción interna de los Estados, el desarrollo de aquellas actividades comunes que se planteen se ve obstaculizado y por ende, afecta el avance de las EFS hacia un estadio superior de unificación.

Como se expresara oportunamente el problema radica, por un lado, en definir las estrategias necesarias para que los distintos actores de estos procesos reconozcan a las EFS como los instrumentos más idóneos de asesoramiento y fiscalización de los compromisos económicos asumidos y por otro lado, en prever las acciones de fiscalización necesarias.

En lo que respecta a las estrategias, estando las decisiones en manos de los gobiernos como ejecutores de los esquemas económicos de integración regional, sólo corresponde a las EFS instar o continuar insistiendo hasta agotar todas las instancias frente a éstos, en su mejor posicionamiento para llevar adelante la función de fiscalización externa. La existencia de EFS independientes en todos sus ámbitos, conforme los parámetros de la INTOSAI, y la alta calidad de sus trabajos de fiscalización ubican a estos supremos órganos de control en un régimen de competencia legítima frente a otras ofertas provenientes de auditores externos privados.

Con relación a las acciones de fiscalización a prever las EFS de países que han optado por suscribir tratados de integración económica deben estar alertas a los grados en que se van desarrollando los procesos. Jamás podrá preverse un sistema de control supranacional donde la estructura institucional adoptada es de carácter intergubernamental.

Asimismo, dependiendo del estadio de unificación las EFS involucradas deberán evaluar la mejor manera de desarrollar las tareas de control que asuman. En procesos de integración no supranacionales los órganos de control externo deberán adoptar el modelo de auditoría que se ajusta adecuadamente a la etapa en que se encuentra, si utilizarán un método de auditoría concurrente, conjunta o coordinada. En un nivel de supranacionalidad deberán tenerse presente dos aspectos que demandan una atención muy especial: a) la preparación de los auditores del nuevo órgano de control supranacional frente al desafío que presenta la tarea, mediante capacitación y entrenamiento fluidos, ya que se trata de recursos comunitarios, con todas las características especiales que éstos puedan tener; y b) el relacionamiento entre el órgano de control supranacional y las EFS nacionales de manera de, por un lado, evitar superposiciones de tareas, vacíos de competencias o malas interpretaciones respecto al alcance de las facultades de cada una y por el otro, coordinar las tareas de control en un ámbito de colaboración.

Y una vez más, no deja de ser indispensable incentivar la capacitación, el intercambio de información y de experiencias entre EFS que tienen ya su estatus de integración definido y aquellas que están acompañando cada ciclo del proceso en que están inmersas. A vía de ejemplo la Organización de las EFS de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile han suscrito acuerdos de cooperación con el Tribunal de Cuentas Europeo y se encuentran en relación constante con este órgano de control externo supranacional como una manera de capitalizar la experiencia que ha acumulado, conocer el progresivo camino que llevó a su institucionalización y rescatar aquellos aspectos positivos de ese tránsito de manera de evitar los máximos errores posibles.