

# LA DIMENSION JURIDICA DE LA INTEGRACION

Por Jorge Horacio Lavopa \*

## INDICE

### SUMARIO

### INTRODUCCION

PARTE A: Las relaciones entre el derecho internacional público y los derechos internos

PARTE B: La integración regional y los derechos nacionales

I) Las Comunidades Europeas

II) El Pacto Andino

III) El Mercosur

a. Objetivos e instrumentos

b. Creación del Derecho del Mercosur

c. Evaluación y conclusiones

### ANEXO

---

\* Director del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos, Buenos Aires, octubre de 1996.

## **SUMARIO**

La coexistencia de un ordenamiento jurídico destinado a regular un proceso de integración regional, con los ordenamientos jurídicos internos (nacionales), requiere el análisis de las relaciones entre ellos y, eventualmente, la propuesta de soluciones a las cuestiones planteadas.

Para ello será necesario remitirnos, en primer lugar, a las soluciones que aporta el derecho internacional público a la problemática planteada, teniendo en cuenta la doctrina, la práctica internacional y las regulaciones positivas internas.

En segundo lugar, haremos una descripción de las relaciones y vinculaciones a la luz de los procesos de integración regional. Para ello consideraremos los casos de las Comunidades Europeas, en el ámbito regional europeo, y el Pacto Andino y el Mercosur, en el ámbito regional americano. En éste último caso, haremos un particular análisis de la dinámica de esta relación de coexistencia entre distintos ordenamientos jurídicos.

Finalmente, concluiremos que la adopción de pautas precisas que regulen las acciones desarrolladas en cumplimiento del programa de integración así como la sujeción estricta de su comportamiento a las normas jurídicas aprobadas de común acuerdo, constituyen condiciones básicas para lograr una equitativa distribución de los esfuerzos y beneficios de la integración y asegurar, por consiguiente, un desarrollo armónico y equilibrado de la región en su conjunto.

## INTRODUCCION

La descripción y caracterización de los procesos de integración plantea la necesidad de evaluar su regulación, como situaciones jurídicamente relevantes, por un ordenamiento jurídico autónomo, es decir, con capacidad para crear la unidad del nuevo espacio bajo un régimen jurídico uniforme. Esta exigencia supone la concurrencia de tres elementos: a) una normatividad específica, completa y autónoma; b) una organización propia que dinamice esa normatividad al servirle de brazo ejecutivo en función del proceso integracionista y c) mecanismos de control jurídico eficaces que reproduzcan y mantengan la legalidad del proceso.

La coexistencia de este ordenamiento con los ordenamientos jurídicos internos (nacionales) requiere el análisis de las relaciones entre distintos ordenamientos jurídicos y, eventualmente, la propuesta de soluciones a las cuestiones planteadas.

Para ello será necesario remitirnos, en primer lugar, a las soluciones que aporta el derecho internacional público a la problemática planteada, teniendo en cuenta la doctrina, la práctica internacional y las regulaciones positivas internas.

En segundo lugar, haremos una descripción de las relaciones y vinculaciones a la luz de los procesos de integración regional. Para ello consideraremos los casos de las Comunidades Europeas, en el ámbito regional europeo, y el Pacto Andino y el Mercosur, en el ámbito regional americano. En éste último caso, haremos un particular análisis de la dinámica de esta relación de coexistencia entre distintos ordenamientos jurídicos.

## PARTE A: LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO Y LOS DERECHOS INTERNOS

Según el moderno derecho internacional cada Estado genera con potestad soberana su orden jurídico interno y participa con los demás Estados, en una relación de igualdad jurídica, en la elaboración del tratado de integración. De la coexistencia de estos sistemas jurídicos, el uno internacional y los demás de derecho interno, se derivan problemas atinentes a sus relaciones.

El primero de estos problemas consiste en determinar si los tratados internacionales de integración son de *aplicación directa* en el ámbito interno de los Estados o si es necesaria *una norma del derecho nacional que lo integre a este sistema jurídico*.

El segundo problema -dada ya por supuesta la integración del tratado respectivo en el derecho interno- radica en establecer *su relación jerárquica con las normas del derecho nacional*.

Ambos interrogantes, *aplicación directa o no y jerarquía* han sido encarados de manera distinta, a través del tiempo, por la doctrina, la práctica internacional y los distintos derechos internos.

La **doctrina** ha enfocado las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno desde dos posiciones antagónicas: la monista y la dualista.

La *teoría monista*, bajo el presupuesto de la unidad del derecho, propone la existencia de *dos subsistemas jurídicos relacionados jerárquicamente*. La unidad implica que las normas se hallan subordinadas una a otras, formando *un sólo ordenamiento jurídico*; ello excluye la posibilidad de plantearse el problema de la *aplicación directa* ya que el derecho internacional *integraría*, sin más, el orden jurídico estadual.

La *teoría dualista* propone la *coexistencia de dos órdenes jurídicos independientes*: tanto el derecho internacional como el derecho interno tienen su propio ámbito de validez y su propio campo de acción.

Cabe, entonces, para completar la cabal comprensión de las cuestiones planteadas, remitirse a las soluciones que resultan de **la práctica internacional y de las regulaciones positivas internas**.

La **práctica internacional** revela que el derecho internacional no regula en forma directa lo atinente a la manera en que sus normas se integran en los distintos derechos internos. El derecho consuetudinario internacional establece que el método por el cual un Estado pone en vigencia los derechos y

obligaciones internacionales dentro de su ámbito es materia reglada por el derecho interno de cada Estado.

Es decir, al derecho internacional le resulta indiferente el medio, pero no el resultado: la falta de adaptación de la legislación interna a las obligaciones internacionales cuando ello es necesario para su aplicación genera *responsabilidad internacional del Estado*. Ello es así en tanto la jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional, como de la Corte Internacional de Justicia y la de los tribunales arbitrales han establecido la **supremacía del derecho internacional**, ya sea como sistema jurídico independiente o como subsistema jerarquizado dentro de un orden jurídico general.

Desde el **enfoque interno**, los Estados pueden disponer la **directa aplicación** de las normas internacionales o bien, establecer que las normas internacionales *deben ser incorporadas a través de disposiciones de derecho interno que operen la transformación de las normas internacionales en normas internas*.

Igual diversidad de criterios se manifiesta también en lo que respecta a la *jerarquía* que se les asigna a las normas de derecho internacional en los ordenamientos jurídicos nacionales. Si éstos, en general, afirman la prevalencia de los principios constitucionales con relación a las normas internacionales, difieren las soluciones cuando se trata de determinar la prelación o jerarquía entre éstas y las leyes internas.

## PARTE B: LA INTEGRACION REGIONAL Y LOS DERECHOS NACIONALES

La constitución y desarrollo de un proceso de integración regional requiere fórmulas institucionales que corresponden al ámbito político-jurídico. Nos referimos, por ejemplo a las nociones de *Comunidad de Estados* o *Mercado Común* como procesos que conducen a la región a comportarse como un todo.

Sería erróneo disminuir la importancia de los factores de tipo económico en el proceso de integración, pero sin embargo, éste depende en su origen y conformación, de *una decisión política* trascendental. Y en el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos, está supeditado a un conjunto de medidas políticas que influyen sobre lo económico, lo social y lo cultural. Ello significa que aunque los procesos de integración en marcha sean, en principio, de naturaleza eminentemente económica, están condicionados por factores políticos de diversa índole, e impulsan a los factores políticos nacionales a concertar voluntades, movilizar recursos y resolver en el marco de una *jurisdicción comunitaria* los problemas socio-económicos regionales y de su propia realidad interna.

Si los procesos de integración tienen como objetivos, entre otros, la adopción de políticas comunes con relación a terceros Estados o agrupaciones de ellos, ello significa que la definición política de algunas materias -reservadas anteriormente a la soberanía de cada Estado- va a ser el resultado de un mecanismo de coordinación y negociación que tendrá en cuenta más la “voluntad de todos” que la de cada uno de ellos en particular.

Admitida la dimensión política del fenómeno de la integración, surge nítida la existencia de otra variable extraeconómica esencial: la *jurídica*. En efecto, las decisiones políticas que impulsan la integración regional no alcanzarían la realidad sobre la que pretenden operar si no contaran con los imprescindibles instrumentos jurídicos que transforman la voluntad política en *normas jurídicamente vinculantes*.

No es el objeto principal de éste trabajo analizar solamente el funcionamiento de los órganos constituidos en los distintos procesos de integración sino también indagar y describir el proceso mediante el cual las normas que ellos emiten se aplican en el ámbito interno de los Estados Partes o, en otras palabras, como se adecuan las normas internas a las normas de integración.

## **I) Las Comunidades Europeas**

Los tratados constitutivos de organizaciones regionales se denominan tratados fundacionales. En el caso de las Comunidades Europeas los ejemplos son:

- El Tratado de París del 18 de abril de 1951, que creó la “Comunidad Europea del Carbón y del Acero y que entró en vigor el 23 de julio de 1952.
- El Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, que creó la Comunidad Económica Europea y que entró en vigor el 1 de enero de 1958.
- El Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, que creó la Comunidad Europea de Energía Atómica que entró en vigor el 1 de enero de 1958.

Los tres tratados constituyen el derecho “originario” de las Comunidades Europeas. Todos ellos configuran la *norma suprema* que regula la convivencia en el marco comunitario, suponiendo el fundamento jurídico de un ordenamiento jurídico autónomo

El derecho “derivado” es el que emana de los órganos institucionales previstos en esos tratados y que una vez cumplida la formalidad de haber sido publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, vinculan a los Estados Partes.

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas pone de manifiesto que el derecho comunitario supone un orden jurídico propio, que se diferencia del orden jurídico internacional, al mismo tiempo que también es distinto del orden jurídico interno de los Estados Miembros. Este orden jurídico propio, distinto del internacional y del interno de cada Estado miembro, es lo que se denomina ordenamiento jurídico comunitario.

El derecho internacional se distingue del derecho de la integración o comunitario sobre la base de dos puntos esenciales. En primer lugar, el orden jurídico internacional es un orden basado fundamentalmente sobre la idea de cooperación, mientras que el orden jurídico comunitario es un orden destinado a desarrollar un proceso de integración. En segundo lugar, el derecho internacional es esencialmente un derecho convencional, mientras que el derecho comunitario, si bien tiene su origen en los tratados fundacionales, será ampliamente desarrollado por las instituciones comunitarias que en dichos tratados se crean, las cuales disponen de un verdadero poder normativo que es generador de lo que se ha dado en llamar el “derecho comunitario derivado”.

Por otra parte, el derecho comunitario también se diferencia del derecho interno de los Estados miembro. En éste sentido, la autonomía del derecho comunitario en relación al derecho interno de los Estados miembros, va a ser

el resultado de la transferencia de competencias consentidas por los Estados a las instituciones de la Comunidad. Sin embargo, la autonomía del derecho comunitario en relación a los derechos nacionales no es absoluta ya que al firmar los tratados por los cuales los Estados renuncian a ciertas competencias y confieren a las instituciones un poder normativo propio han aceptado que el derecho comunitario entraba a formar parte integrante de su orden jurídico. Pero, en realidad, es preferible observar las relaciones entre el orden jurídico interno y el orden jurídico comunitario en términos de cooperación y de respeto de los caracteres propios de esos dos ordenamientos. En el caso de las Comunidades Europeas esa relación se manifiesta en los siguientes casos:

- a) Las jurisdicciones nacionales son las que aplican el derecho comunitario;
- b) Determinadas normas comunitarias, tales como las recomendaciones de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, necesitan de una intervención de las autoridades nacionales para alcanzar su plena eficacia;
- c) En algunos casos los reenvíos son efectuados por el derecho comunitario al derecho nacional.

Inmediata y directamente aplicable en el orden jurídico interno, el derecho comunitario se relaciona con los derechos nacionales.

A pesar del *principio fundamental de la primacía en el orden jurídico comunitario* los modos de solución a los problemas de integración y jerarquía que señaláramos no son uniformes en los sistemas jurídicos de cada Estado Miembro.

A falta de toda mención explícita en los tratados fundacionales, la doctrina señalaba la posibilidad de que se asimilara el derecho comunitario con el derecho internacional público de tal forma que cada Estado pretendiera atribuir él mismo jerarquía al derecho comunitario en su orden jurídico, con el riesgo de que la transferencia de competencias a la Comunidad y la unidad del derecho comunitario se vieran lesionadas. A ésta tesis *internacionalista* el Tribunal de Justicia opuso la tesis *comunitaria* según la cual no es el derecho nacional sino el derecho comunitario mismo el que regula ésta materia.

En su sentencia *Costa* el Tribunal aplicó el principio de la *primacía del derecho comunitario*. El caso era doblemente ejemplar porque al tratarse de un controversia entre diferentes disposiciones del tratado de la Comunidad Económica Europea y la ley italiana de nacionalización de la electricidad del 6 de septiembre de 1962, se planteaba el problema entre el derecho comunitario y una ley nacional posterior dándose la particularidad de que el Tribunal Constitucional Italiano se había pronunciado unas semanas antes (sentencia



del 7 de marzo de 1964) dentro del marco de la tesis *internacionalista*. En efecto, por aplicación de la doctrina *dualista* italiana de las relaciones entre derecho internacional y derecho interno, el Tribunal Constitucional se pronunció en beneficio de la ley nacional posterior.

El Tribunal de Justicia Europeo concluyó que “...surgido de una fuente autónoma, el derecho nacido del tratado no podría pues, en razón de su naturaleza específica original, ver judicialmente oponer un texto interno, cualquiera fuera éste, sin perder su carácter comunitario y sin que sea cuestionada la base jurídica de la comunidad misma.”

Esta sentencia resume por sí sola los cuatro elementos de la doctrina del Tribunal sobre la *primacía del derecho comunitario* que será uniforme en la jurisprudencia ulterior.

La primacía es una “condición existencial” del derecho comunitario de tal forma que no sería derecho si estuviera subordinado a los derechos nacionales. El logro de los objetivos de la Comunidad, la realización de un mercado común, imponen la aplicación uniforme del derecho comunitario sin el cual no existe integración.

El orden jurídico comunitario prevalece sobre los ordenes jurídicos nacionales. Ello significa que la primacía se beneficia con todas las normas comunitarias sean estas *originarias* o *derivadas*. Esto significa que la primacía se ejerce en relación a todas las normas nacionales (administrativas, legislativas, jurisdiccionales y constitucionales). En consecuencia ni el derecho constitucional de un Estado Miembro podría constituir un obstáculo a la primacía.

Las consecuencias de la primacía del derecho comunitario directamente aplicable han sido señaladas por el Tribunal de Justicia en su sentencia *Simmenthal*. Las normas de efecto directo deben ser aplicadas desde su entrada en vigor aun en el caso de la preexistencia de una ley nacional contraria y a pesar de su adopción posterior. El Tribunal estableció que la ley nacional contraria es *inaplicable* y las autoridades nacionales, especialmente el juez, tienen la obligación de *dejarla sin aplicar*.

La aplicación de la norma comunitaria de efecto directo puede ser facilitada, pero no condicionada por la derogación formal de la norma nacional contraria: si la abrogación, que hace desaparecer el texto incompatible, es siempre útil y deseable, y a veces hasta obligatoria, por motivos de seguridad jurídica solo podría tratarse de una simple formalidad sin efecto propio. La inaplicabilidad de la norma nacional no es necesaria y se impone de inmediato a todas las autoridades nacionales de tal forma que tienen *prohibido de pleno derecho*

*aplicar una norma nacional reconocida como contraria al tratado. Asimismo las autoridades nacionales tienen la obligación de adoptar disposiciones para facilitar la realización de pleno efecto del derecho comunitario.*

Es sobre todo el juez nacional quien habitualmente se enfrentará con el problema de la norma nacional y su relación con la norma comunitaria. El juez nacional encargado de aplicar en el marco de su competencia las disposiciones del derecho comunitario tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de esas normas dejando, si es necesario, sin aplicar por su propia autoridad, toda disposición contraria de la legislación nacional, aún posterior, sin que tenga que pedir o esperar la eliminación previa de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional. De esta forma el juez nacional dispone *al menos* del poder de dejar sin aplicar el derecho nacional contrario al derecho comunitario. Se deja al orden jurídico nacional la facultad de autorizar al juez a aplicar una sanción más radical, por ejemplo *anular* esa norma del derecho nacional.

## **II) El Pacto Andino**

Al entrar en vigor, a mediados de 1983, el Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, culminó un proceso iniciado a fines de 1971. En noviembre de este año, la Comisión del Acuerdo expresó el consenso entre los países del Grupo Andino sobre “la necesidad de crear un órgano jurisdiccional” encargado de la solución de las controversias que pudieran suscitarse con motivo de la aplicación del Acuerdo de Cartagena, de las Decisiones de la Comisión y de las Resoluciones de la Junta. Por tal motivo, encomendó a la Junta la realización de los estudios que fuesen necesarios “para disponer de los elementos de juicio indispensables para formular recomendaciones a los gobiernos sobre la creación del mencionado órgano jurisdiccional”.

La inquietud de la Comisión por el tema no implicaba que el Acuerdo de Cartagena no hubiese previsto procedimientos para la solución de controversias. Al contrario, dicho instrumento, en su artículo 23, incluía normas precisas al respecto, asignando a la Comisión las funciones de llevar a cabo, en una primera etapa, “los procedimientos de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación” en las discrepancias sobre la “interpretación o ejecución” del propio Acuerdo o de las Decisiones de la Comisión. Prescribía, además, que en una segunda etapa y de no lograrse avenimiento, los países miembros debían sujetarse a los procedimientos establecidos en el Protocolo para la Solución de las Controversias, suscrito por los países de la

**ALALC** el 2 de septiembre de 1967. Para ese efecto se declaraba que quedaban comprendidas en la competencia del Tribunal Arbitral previsto por el mencionado Protocolo, todas las materias abarcadas por el Acuerdo de Cartagena y por las Decisiones de la Comisión.

La inclusión de estas disposiciones, testimonia la preocupación de los negociadores del Acuerdo de Cartagena sobre la necesidad de contar con procedimientos apropiados para hacer frente a los conflictos que pudieran presentarse a propósito de la **interpretación y aplicación del derecho originario contenido en el propio Acuerdo**, así como del **derecho derivado emergente del desarrollo del programa de integración económica**. Aparentemente, las discusiones sobre el tema fueron relativamente amplias. No obstante prevaleció la tendencia a **no aceptar una jurisdicción automáticamente obligatoria y permanente, con los viejos argumentos inspirados en la concepción tradicional de la soberanía nacional**. Probablemente, por esta razón, los redactores optaron por los procedimientos establecidos en el citado artículo 23 del Acuerdo que, en su esencia, no significaron una innovación sustancial con relación a los procedimientos establecidos en el marco de la **ALALC**.

El proceso de integración económica entre los países del Grupo Andino, por consiguiente, nació con una visible deficiencia en su ordenamiento jurídico y en su sistema institucional, la cual se hacía más notoria al considerar las características de estos últimos. Como consecuencia de la adopción de un programa de integración ambicioso en cuanto a sus objetivos, ámbito, metas e instrumentos, el ordenamiento jurídico y la estructura institucional instaurados por el Acuerdo de Cartagena, en efecto, anticipaban una creciente complejidad en la **aplicación de las normas jurídicas a través de las cuales se haría explícito dicho programa**. El rasgo más relevante de este nuevo ensayo de integración residía en la índole de los poderes normativos, reglamentarios y ejecutivos atribuidos a los órganos principales del sistema, o sea a la Comisión y a la Junta. Adicionalmente, el Acuerdo de Cartagena adoptó regulaciones y principios avanzados en cuanto a las **interrelaciones entre el derecho común y el derecho interno de los Estados Partes, así como entre las potestades de las instituciones subregionales y los órganos de las administraciones nacionales**.

Por todas estas razones, era fácil suponer que los **conflictos de aplicación e interpretación**, no sólo entre los países miembros sino, y principalmente, entre éstos y el orden jurídico y las instituciones comunes, podrían surgir en cualquier momento. Era evidente, por otro lado, que los procedimientos diplomáticos y arbitrales adoptados por el artículo 23 del Acuerdo de

Cartagena, resultaban **insuficientes** para solucionar con éxito tales controversias y, sobre todo, para poner en práctica un adecuado control de la legalidad y **preservar la aplicación uniforme del derecho común**, ambas de fundamental importancia en un proyecto de integración que postulaba como objetivo final, la instauración de una comunidad económica entre los países participantes. Estas o parecidas reflexiones, fueron sin duda, las que impulsaron a la Comisión del Acuerdo a iniciar, en 1971, el esfuerzo para dotar al esquema de integración de un órgano jurisdiccional, provisto de las competencias apropiadas así como de la independencia necesaria.

Para dar cumplimiento al mandato recibido de la Comisión, la Junta del Acuerdo de Cartagena emprendió una serie de estudios y trabajos que culminaron, en 1977 con la presentación de un proyecto de tratado para la creación del Tribunal de Justicia. A partir de ese momento, correspondió a los gobiernos de los países miembros la discusión y negociación de los términos del instrumento definitivo que fue suscrito, finalmente, en la ciudad de Cartagena (Colombia) el 28 de mayo de 1979.

El Tratado Constitutivo, en su artículo 6, define al Tribunal como un *órgano principal del Acuerdo* es decir, con **jerarquía equivalente a la de la Comisión y la Junta**, con las cuales constituye la clásica trinidad de poderes: decisorio-legislativo, técnico-operativo y de control-jurisdiccional, definición que especifica el artículo 2 del Estatuto cuando declara que *“es un órgano jurisdiccional instituido para asegurar el respeto al derecho en la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico del Acuerdo”*.

El Tribunal goza de personalidad jurídica de derecho internacional, puesto que de acuerdo con el artículo 13 del tratado fundacional está facultado para negociar el Convenio referente a las Inmunities y Privilegios de los magistrados, el Secretario y los funcionarios a los que se designe, con el carácter de internacionales y, asimismo, según el artículo 82 de su *Estatuto*, está obligado a celebrar acuerdos con los países miembros, en los cuales se reconozcan las facilidades necesarias para asegurar la independencia de las actuaciones de las personas que deban intervenir en el curso ordinario de los procedimientos.

Las razones enunciadas en los Considerandos del tratado para justificar la creación del Tribunal fueron:

a) la necesidad de *garantizar el cumplimiento estricto de los compromisos derivados directa e indirectamente del Acuerdo de Cartagena*, declaración que fija la materia de sus competencias;

b) la *complejidad de su ordenamiento jurídico*, alusión a los niveles -primario y secundario- y a su **difícil relación con los ordenamientos nacionales** y

c) la *salvaguardia del ordenamiento por un órgano jurisdiccional del más alto nivel, independientemente de los gobiernos de los países miembros y de los otros órganos del Acuerdo de Cartagena*, “con capacidad para **declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente**”, a fin de que la integración económica alcance los efectos que de ella esperan los pueblos de aquellos países.

Se definió así la función específica del Tribunal dentro de los mecanismos del proceso integrador articulándolo con los objetivos generales del Acuerdo, se señaló su posición en el esquema orgánico del mismo y se determinó su autonomía.

El Tratado dispuso que entraría en vigencia una vez que todos los países miembros que lo suscribieron depositaran los instrumentos de ratificación en la Secretaría de la Comisión del Acuerdo. Este requisito se cumplió así:

a) Bolivia ratificó por decreto-ley 17.768 del 11 de julio de 1979 y depositó su ratificación el 16 de julio siguiente; b) Colombia lo hizo por ley 17 del 13 de febrero de 1980 y lo ratificó el 28 de marzo del mismo año; c) Ecuador mediante decreto-supremo 3611, del 16 de julio de 1979 y depósito efectuado el mismo día; d) Perú por decreto-ley 22.679 del 18 de septiembre de 1978 y depósito del instrumento de ratificación el 13 de diciembre de 1979 y e) Venezuela, por ley del 7 de mayo de 1983, ratificado el mismo mes y año.

De este modo, en su organización y funcionamiento, el Tribunal quedó regido exclusivamente por el Tratado que lo creó, el Estatuto de funcionamiento y procedimientos judiciales contenidos en la *Decisión 184* -expedida por la Comisión en Quito el 19 de Agosto de 1983, con fundamento en el artículo 14 de aquel Tratado y con base en la *Propuesta 141* de la Junta- y por su propio *Reglamento Interno* dictado por el mismo Tribunal de conformidad con el citado artículo 14 del Tratado, con fecha 15 de marzo de 1984.

Se ha conformado así un ordenamiento jurídico **pleno y autosuficiente**, sin normas supletorias procedentes de otros ordenamientos, cuyos vacíos se llenan apelando a los *principios universales del derecho* y lo perfeccionan y *complementan* las leyes nacionales que se dictan para dar cumplimiento a las obligaciones nacidas directa e indirectamente del Acuerdo.

Esta autonomía se advierte en la aclaración hecha en la segunda parte del artículo 33 del Tratado, cuando se estipula que se usará *el procedimiento previsto en el artículo 23 del Acuerdo de Cartagena sólo en las controversias*

*que surjan entre algunos de los países miembros y “otra parte contratante del Tratado de Montevideo que no sea miembro del Acuerdo”.*

Según lo dispuesto por el artículo 81 del Estatuto, el Tribunal se instaló el 2 de enero de 1984, fecha del juramento de sus magistrados ante el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, por delegación de los países miembros.

### **III) El Mercosur**

#### **a. Objetivos e instrumentos**

##### **1. El Tratado de Asunción**

El Tratado de Asunción, suscripto el 26 de marzo de 1991, conforme al cual Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, denominados Estados Partes, decidieron “constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará Mercado Común del Sur”, es un tratado fundacional.

Según la voluntad soberana manifestada por los Estados Partes en el mismo tratado, éste Mercado Común implica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Además de definir los objetivos del proceso de integración el tratado fundacional ha creado las instituciones que los Estados Partes consideraron

pertinentes para el logro de los mismos. En efecto, la administración y ejecución del tratado, de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico que él mismo establece, durante el período de transición, está a cargo del Consejo del Mercado Común y del Grupo del Mercado Común.

Un primer análisis del tratado fundacional del Mercosur pone de manifiesto su entidad para impulsar el desarrollo armonioso de los objetivos señalados durante la etapa de transición. En su carácter de tratado constitutivo del MERCOSUR es la *norma suprema* que regula la convivencia en el marco regional, suponiendo el fundamento jurídico de un orden jurídico autónomo. En consecuencia el Tratado de Asunción es una fuente “originaria” del derecho de la integración regional de tal forma que sus disposiciones forman un conjunto completo y coherente en función de los objetivos que los Estados Partes han previsto alcanzar.

Por otra parte, es un “tratado-marco”, ya que fija los objetivos mientras que los modos de realización deberán ser precisados mediante actos concretos de las instituciones previstas en él. Desde este enfoque, las decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común constituyen el derecho “derivado”.

## 2. Del Tratado de Asunción al Protocolo de Ouro Preto

Como quedó dicho en el párrafo anterior, el Tratado de Asunción, en su art. 3º establecía que, desde la entrada en vigor del mismo y hasta el 31 de diciembre de 1994 -fecha prevista para la conformación definitiva del mercado común-, se extendería el llamado “Período de Transición”. Para dicho lapso, se previó, en el Cap. II, una “**Estructura Orgánica**”, encargada de administrar y ejecutar el Tratado y los acuerdos específicos y decisiones que se adoptaran en el marco jurídico que el mismo establecía. Fundamentalmente, estaba a cargo del “**Consejo del Mercado Común**” (CMC) y del “**Grupo Mercado Común**” (GMC).

Según el art. 18 del Tratado, antes del establecimiento del mercado común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes debían convocar a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del MERCOSUR, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones.

Para lograr este cometido, se estableció un “*Grupo ad hoc de Asuntos Institucionales*”, con delegaciones de los cuatro países, que realizó los

estudios técnicos que han servido de base al **GMC** para dictar las resoluciones que tienen que ver con los aspectos orgánicos del MERCOSUR. En nuestro país, la sección nacional de este equipo ha estado conformada por un coordinador y otros dos integrantes, todos funcionarios de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Finalmente, como conclusión de ese trabajo y de las negociaciones que se llevaron a cabo, el 17 de diciembre de 1994, se firmó el **Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR**, más conocido como **Protocolo de Ouro Preto** (en adelante, alternativamente, “**POP**”), por haber sido suscrito en esa ciudad brasileña.

El Protocolo debe ser considerado parte integrante del Tratado de Asunción, y tiene duración indefinida. Pero los Estados Partes pueden convocar, cuando lo juzguen oportuno, a una conferencia diplomática con el objetivo de revisar la estructura institucional del Mercosur, así como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos.

Como estaba previsto, el Protocolo entró en vigor 30 días después de la fecha del depósito del tercer instrumento de ratificación ante el Gobierno de la República del Paraguay.

A continuación, haremos una descripción sintética de la estructura orgánica del MERCOSUR, tal como quedó establecida a partir del Protocolo de Ouro Preto.

### 3. La estructura orgánica del MERCOSUR a partir del Protocolo de Ouro Preto

La estructura institucional del Mercosur cuenta, según el primer artículo del POP, con los siguientes órganos:

- I - El Consejo del Mercado Común (CMC);
- II - El Grupo Mercado Común (GMC);
- III - La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM);
- IV - La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC);
- V - El Foro Consultivo Económico-Social (FCES);
- VI - La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).

Además, el POP aclara que pueden ser creados los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración.



En el art. 2 se establece que, de los mencionados, son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur.

### 3.1. Las Instituciones

#### *El Consejo*

Es el órgano superior al que le corresponde la conducción política y la adopción de decisiones destinadas a asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del Mercado Común.

Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes. Se reúne todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Partes. Es presidido por rotación de los Estados partes y en orden alfabético, por periodos de seis meses. Las reuniones del Consejo son coordinadas por los Ministros de Relaciones Exteriores y pueden ser invitados a participar en ellas otros Ministros o autoridades de nivel ministerial.

El Consejo del Mercado Común se pronuncia mediante Decisiones, las que son obligatorias para los Estados Partes a partir de la entrada en vigencia del POP. En cuanto al modo de adopción de las decisiones, se mantiene el establecido para el período de transición: son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

Entre las principales funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común, pueden señalarse las de: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria; crear Reuniones de Ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas; crear los órganos que estime pertinentes así como modificarlos o suprimirlos.

El Consejo ha sido el órgano encargado, mediante sus decisiones, de darle un impulso definitivo al proyecto MERCOSUR. El CMC se ha reunido en diez oportunidades en forma ordinaria -la última en julio de 1996- y una en forma extraordinaria -cuando Itamar Franco reemplazó a Fernando Collor de Melo en la presidencia de Brasil-. El cumplimiento de su rol de órgano superior de

conducción política y generador de normas ha sido reconocido como uno de los principales elementos dinamizadores del MERCOSUR hasta la fecha.

Debe destacarse que, si bien la mayoría de sus decisiones se dictan sobre la base de los proyectos elevados por el GMC, algunas de ellas surgen del mismo Consejo. Son éstas decisiones que derivan directamente de disposiciones concretas del propio Tratado de Asunción, o bien reflejan acuerdos alcanzados directamente en la sede del Consejo. En éste último caso, los miembros del CMC se ponen de acuerdo ante circunstancias especiales, que generalmente tienen que ver con la necesidad de destrabar alguna cuestión políticamente.

### ***El Grupo***

Es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, y goza de facultad de iniciativa.

Sus principales funciones consisten en: velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para dar cumplimiento a las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros; fijar programas de trabajo que aseguren el avance hacia la constitución del Mercado Común; tomar medidas orgánicas, presupuestarias y administrativas dentro de su competencia; y negociar y firmar acuerdos con terceros por delegación expresa del CMC.

Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos de cada país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica) y Banco Central. Al elaborar y proponer medidas concretas en el desarrollo de sus trabajos, el Grupo Mercado Común puede convocar, cuando lo juzgue conveniente, a representantes de otros órganos de la Administración Pública o de la estructura institucional del Mercosur.

El Grupo Mercado Común se reúne de manera ordinaria o extraordinaria, tantas veces como sea necesario, en las condiciones establecidas en su Reglamento Interno.

Es menester destacar que, para su funcionamiento, además de la guía que constituye lo dispuesto en el propio Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto, cuenta con un Reglamento Interno, homologado por la Dec. N° 4/91 del CMC. Este Reglamento contiene disposiciones relativas a la

composición del GMC, los SGT, las Reuniones de Ministros y las Especializadas, sus atribuciones y responsabilidades, las relaciones entre estos organismos y el CMC, la participación del sector privado -aquéllos sujetos particulares que tengan un interés directo en una actividad de producción, distribución o consumo-, el funcionamiento de la Secretaría Administrativa, idiomas y medidas transitorias. Entre las previsiones más importantes a los efectos del presente trabajo, se destacan las siguientes:

- los miembros del GMC de cada Estado parte constituyen la “Sección Nacional” del mismo;
- los coordinadores del GMC, que son los ministros de RR.EE. y a la vez los jefes de las Secciones Nacionales, se reúnen, por lo menos mensualmente, en la sede de la Secretaría del GMC;
- Son “funcionarios gubernamentales” los que representan a cada Estado en los SGT y en las RE.
- Estos organismos reflejan los acuerdos alcanzados en asuntos de su competencia en una recomendación por tema; a falta de consenso, los SGT pueden someter al GMC las diversas alternativas que se hubieran planteado; en la práctica, los eventuales disensos han sido resueltos en el seno del Subgrupo, aceptándose el criterio mayoritario o postergando la definición de un punto controvertido hasta tanto se alcanzara el consenso.
- las actividades de los SGT pueden desarrollarse en dos etapas: una preparatoria y una decisoria, pudiendo convocar a representantes del Sector Privado en la primera.

Como se ve, el **GMC** puede constituir los **Subgrupos de Trabajo (SGT)** que sean necesarios para el cumplimiento de sus cometidos. Por el Anexo V del Tratado de Asunción, se constituyeron 10 Subgrupos de Trabajo, al que luego se agregó uno más. En su reunión de agosto de 1995, en orden a adecuarse a la estructura institucional surgida a partir del POP, el GMC estableció nuevos subgrupos en remplazo de los anteriores, a saber:

Subgrupo 1: Comunicaciones

Subgrupo 2: Minería

Subgrupo 3: Reglamentos Técnicos

Subgrupo 4: Asuntos Financieros

Subgrupo 5: Transporte e Infraestructura

Subgrupo 6: Medio Ambiente

Subgrupo 7: Industria

Subgrupo 8: Agricultura

Subgrupo 9: Energía

Subgrupo 10: Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social

El Grupo Mercado Común se pronuncia mediante Resoluciones, las que son obligatorias para los Estados Partes a partir de la entrada en vigencia del POP. Al igual que en el caso de las Decisiones del CMC, las resoluciones del GMC se adoptan por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

### ***La Comisión de Comercio***

A la **Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)**, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países.

Además, le corresponde a la Comisión de Comercio la consideración de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales que la integran, originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares - personas físicas o jurídicas -, relacionadas con situaciones que estuvieran dentro de su área de competencia, mediante un procedimiento especial.

La Comisión de Comercio está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se reúne por lo menos una vez al mes o siempre que le fuera solicitado por el Grupo Mercado Común o por cualquiera de los Estados Partes. Se pronuncia mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas son obligatorias para los Estados Partes desde la entrada en vigencia el POP.

Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, la CCM puede establecer los **Comités Técnicos (CT)** que considere necesarios. Hasta el momento, ha creado los diez siguientes:

1. Arancel, nomenclatura y clasificación de mercaderías
2. Asuntos Aduaneros
3. Normas y disciplinas comerciales
4. Políticas públicas que distorsionan la competitividad

5. Defensa de la competencia
6. Prácticas desleales y salvaguardias
7. Defensa del consumidor
8. Restricciones no arancelarias
9. Sector automotriz
10. Sector textil

Cabe señalar que, a fin de diferenciar la tarea de los CT de la de los SGT, los Comités asisten a la CCM en una función predominantemente de control y administración, vinculada a aspectos eminentemente comerciales. En cambio, los Subgrupos, como organismos auxiliares del GMC, tienen funciones de recomendación referidas fundamentalmente al diseño de las políticas que hacen a la constitución y desarrollo del mercado común.

### ***La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur***

El Tratado de Asunción establecía en su último artículo -el 24-, la creación de una **Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)**, que se constituyó formalmente en setiembre de 1991. En el art. 22 del Protocolo de Ouro Preto se ratifica su existencia, como órgano representativo de los Poderes Legislativos de los Estados partes.

Está integrada por igual número de parlamentarios representantes de los Estados partes -hasta ahora, ocho diputados y ocho senadores- designados por los respectivos poderes legislativos. Sus principales atribuciones consisten en solicitar a los poderes ejecutivos la información sobre el MERCOSUR que consideren necesaria, así como sugerir medidas que posibiliten el cumplimiento de los objetivos del Tratado. También debe procurar la pronta entrada en vigor de las normas comunitarias, y coadyuvar al proceso de armonización de legislaciones. Adopta su propio reglamento interno.

La Comisión Parlamentaria Conjunta remite “Recomendaciones” al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común.

### ***El Foro Consultivo Económico-Social***

El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales. Está integrado por igual número de representantes de cada Estado parte. Tiene función consultiva y se manifiesta mediante “Recomendaciones” al Grupo Mercado Común. Se rige por un

Reglamento Interno que debe someter al Grupo Mercado Común para su homologación.

### ***La Secretaría Administrativa del Mercosur***

Por el Tratado de Asunción, el GMC contaba con una **Secretaría Administrativa (SA)**, que funciona en la ciudad de Montevideo, y cuyas funciones básicas en el periodo de transición eran la guarda de documentos y la comunicación de las actividades del GMC. El POP dispone que siga desempeñándose como órgano de apoyo operacional del GMC, siendo responsable por la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR.

Entre sus funciones, se destacan la de servir como archivo oficial de la documentación del MERCOSUR, y editar el “Boletín Oficial del MERCOSUR”. Organiza o apoya logísticamente las reuniones de los órganos del MERCOSUR. Informa a los Estados partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del Mercosur. Elabora su proyecto de presupuesto - financiado, en partes iguales, por contribuciones de los Estados partes- y una vez que éste sea aprobado por el Grupo Mercado Común practica todos los actos necesarios para su correcta ejecución. Presenta anualmente su rendición de cuentas al Grupo Mercado Común así como un informe sobre sus actividades.

La Secretaría está a cargo de un Director, quien tiene la nacionalidad de uno de los Estados partes. Es electo por el Grupo Mercado Común en forma rotativa, previa consulta a los Estados, y designado por el Consejo del Mercado Común. Tiene un mandato de dos años, estando prohibida la reelección.

### 3.2. Los Organos Auxiliares

#### ***Las Reuniones de Ministros***

En su Dec. N° 5/91, el Consejo dispuso la creación de Reuniones de Ministros o de funcionarios equivalentes, en la que participan los representantes respectivos de los Estados partes para el tratamiento de los asuntos vinculados al MERCOSUR que tengan que ver con sus áreas de competencia.

En las reuniones participa el Grupo Mercado Común, mediante por lo menos un representante del país sede de la reunión.

Las conclusiones de las reuniones se recogen en actas y se presentan al GMC. Los acuerdos alcanzados en relación con el ámbito del Tratado de Asunción, están sujetos a la consideración y aprobación por el CMC.

A partir de la disposición comentada y las concordantes del POP, el CMC institucionalizó diversas reuniones ministeriales. La primera, considerada primordial, es la **Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales**, establecida por medio de la Dec. N° 6/91. Estas reuniones, según reza el art. 1° de la referida decisión, tienen como objetivo analizar en el ámbito de su competencia el proceso de formación del Mercado Común del Sur, y formular orientaciones al GMC. El Grupo coordina la preparación y participa de estas reuniones. Asimismo, debe dar continuidad a las medidas adoptadas y, cuando sea necesario, presentarlas al CMC para su aprobación.

La Dec. N° 7/91 del CMC crea la **Reunión de Ministros de Educación**, que tiene como función proponer al referido Consejo, a través del GMC, las medidas tendientes a coordinar las políticas educativas en los Estados partes. Con esta decisión se muestra expresamente cómo se extiende el alcance del proceso de integración más allá del ámbito económico.

La RM de Educación ha constituido como organismo de trabajo un Comité Coordinador Regional del Sector Educativo del MERCOSUR, conformado por funcionarios políticos y técnicos de los respectivos ministerios.

También se ha creado, por la Dec. N° 8/91, la **Reunión de Ministros de Justicia** o sus equivalentes. Tiene la función de proponer al Consejo, siempre por intermedio del GMC, medidas tendientes a la formación de un marco común para la cooperación jurídica entre los Estados partes.

Con el objeto de asegurar que el proceso de integración esté acompañado por una efectiva mejora de las condiciones de trabajo en la subregión, el Consejo ha creado, mediante su Dec. N° 16/91, la **Reunión de Ministros de Trabajo**. Su función consiste en coordinar las políticas laborales de los Estados partes.

Finalmente, también se ha dispuesto la creación de: la **Reunión de Ministros de Agricultura** - Dec. N° 11/92- y, recientemente, la **Reunión de Ministros de Cultura** - Dec. N° 2/95- y la **Reunión de Ministros de Salud** -Dec. N° 3/95-.

### ***Las Reuniones Especializadas***

La Dec. N° 9/91 del CMC establece la posibilidad de que se constituyan reuniones especializadas en diversas temáticas. De las mismas, participan funcionarios de los Estados miembros, para el tratamiento de temas

vinculados al Tratado de Asunción, pero que no están incluidos en los diferentes subgrupos.

Con base en esta decisión, durante el periodo de transición, el GMC había establecido, mediante su Res. N° 12/91, la *Reunión Especializada de Turismo*, para que proponga al referido Grupo medidas tendientes a la coordinación de las respectivas políticas turísticas. Asimismo, las Res. N° 22/92 y 24/92, habían dispuesto la creación de las *Reunión Especializada de Medio Ambiente* y *Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología*, respectivamente. La última RE creada fue la *Reunión Especializada de Cultura*, mediante la Res. N° 34/92.

En concordancia con el reordenamiento institucional dispuesto a partir del POP, en su reunión de agosto de 1995, el GMC ha establecido que se sigan celebrando las Reuniones Especializadas de Ciencia y Tecnología y de Turismo, ya que las demás temáticas han sido absorbidas por otros organismos.

### ***Los organismos especiales***

El desarrollo concreto del MERCOSUR ha llevado a la necesidad de disponer la creación de nuevos organismos, auxiliares del CMC y del GMC, no encuadrables en los SGT o las Reuniones, que cumplen funciones específicas. En este ámbito cabe señalar:

- el *Comité de Cooperación Técnica (CCT)* del GMC, organismo permanente encargado de examinar los acuerdos de cooperación con organismos internacionales;

- los *Grupos ad hoc*: Funcionan como grupos de trabajo auxiliares del GMC, ocupándose de temas específicos, a saber:

1. **Aspectos Institucionales (GAI)**: El GAI efectuó varias reuniones de análisis y consulta, y remitió sus conclusiones al GMC para su evaluación e instrumentación. Su trabajo sirvió de base para el acuerdo que desembocó en el Protocolo de Ouro Preto. Actualmente, se ocupa de estudiar la evolución y el futuro de la organización institucional del MERCOSUR.

2. **Servicios**

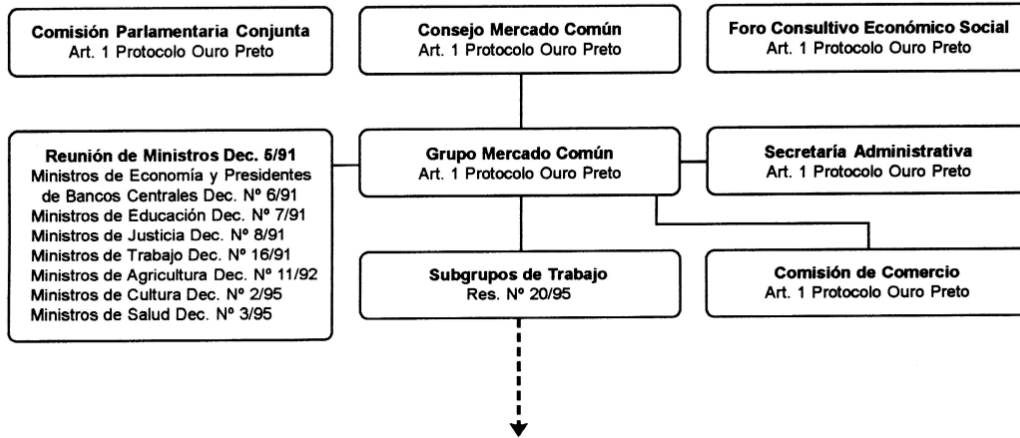
3. **Mercosur-Aladi**

4. **Mercosur-OMC**

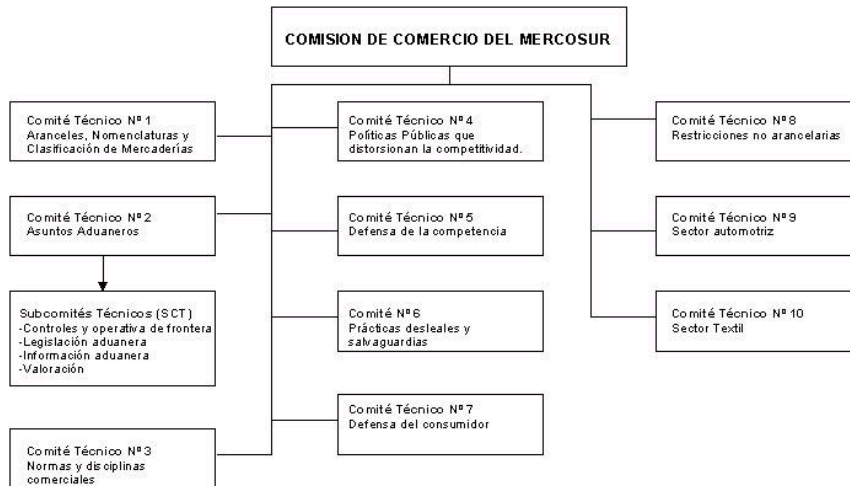
5. **Azúcar**



## CUADRO I - MERCOSUR: ESTRUCTURA ORGANICA



## CUADRO II - COMISION DE COMERCIO DEL MERCOSUR



#### 4. Representación Externa

Por el art. 34 del POP, se establece que el Mercosur tiene personalidad jurídica de Derecho Internacional. Esto implica que puede, en el uso de sus atribuciones, practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos; en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias. También celebrará acuerdos de sede.

Desde el punto de vista orgánico, las atribuciones de representación externa del MERCOSUR se distribuyen de la siguiente manera. Corresponde al CMC:

- Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur; y
- Negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Estas funciones pueden ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común.

Corresponde al GMC:

- Negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del Mercosur con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.
- El GMC puede proceder a la firma de los mencionados acuerdos, cuando disponga de mandato para tal fin.
- También puede delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del Mercosur, cuando sea autorizado a ello por el Consejo del Mercado Común.

#### **b. Creación del Derecho del Mercosur**

#### 4. Mecanismo de adopción de cursos de acción del MERCOSUR

Lo primero que debe señalarse es que en todos los órganos intervinientes rige el principio de que las decisiones se toman por **consenso** y con la presencia de todos los Estados partes -tal como lo establece expresamente el POP-. Aunque, en algunos casos, se ha percibido la aplicación de facto de la regla de la mayoría en los SGT.

Sucintamente, el mecanismo que se ha dado hasta ahora para la adopción de una medida determinada es el siguiente:

1. Cuando un SGT o una RE logra un acuerdo sobre un tema determinado - indicado por el CMC o el GMC, según corresponda, o propuesto por la delegación de un Estado miembro-, lo refleja en una **Recomendación** que eleva para su consideración al GMC. En el caso de la CCM -sobre la base de las recomendaciones elaboradas por los Comités Técnicos-, ésta eleva al GMC una **Propuesta** o emite, dentro de su área de competencia, una **Directiva** dirigida directamente a los Estados partes.

2. El GMC desaprueba o aprueba -con o sin modificaciones- la Recomendación o la Propuesta, mediante una **Resolución**. Si es pertinente la intervención del CMC, le eleva la medida propuesta mediante un proyecto de decisión. También las RM le hacen llegar al CMC, por intermedio del GMC, sus proposiciones.

3. Sobre la base de los proyectos elevados, el CMC toma una **Decisión**. También pueden dictarse decisiones en cumplimiento directo de disposiciones del Tratado o como reflejo de acuerdos alcanzados directamente en la sede del Consejo.

4. Las Directivas de la CCM, las Resoluciones del GMC y las Decisiones del CMC se numeran a partir del N° 1, indicándose a continuación el año de emisión (Ej. Dec. N° 3/91 o Rec. N° 13/92).

5. **Cada Decisión, Resolución o Directiva se incorpora al Derecho interno de los Estados partes de acuerdo a los procedimientos administrativos correspondientes.** Si se trata de una disposición de alcance interno a la organización comunitaria, se aplica directamente.

6. Además de la notificación de los actos adoptados a los gobiernos de los Estados partes, en la primera reunión del CMC (Brasilia, 17/12/1991), se aprobó la Decisión N° 13/91, por la cual se dispone dar a publicidad, a través de los organismos oficiales competentes de los Estados partes, las Decisiones y Actas del Consejo y las Resoluciones y Actas del Grupo.

5. Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Organos del Mercosur

Examinemos con mayor detenimiento en este punto el recorrido que efectúa un proyecto determinado desde su concepción hasta su ejecución, cuando se trata de una medida destinada a surtir efecto al interno de los Estados.

Recuérdese que las decisiones que toma el **CMC** se basan sobre los proyectos de decisión que eleva el **GMC**, elaborados a su vez sobre la base de las recomendaciones de los **SGT**, las propuestas de la **CCM**, etc. Ahora bien: vimos que las decisiones dictadas pasan para su ejecución a la órbita de los

organismos competentes en cada uno de las administraciones públicas nacionales de los países miembros. Como ya se dijo, los integrantes de los subgrupos y del Grupo son funcionarios gubernamentales de los Estados partes, por lo que una conclusión preliminar que puede extraerse es que, en muchos casos, el funcionario que aplique una decisión será el mismo que la elaboró originariamente.

Concretamente, a partir de la sanción de la medida en el ámbito del MERCOSUR, puede distinguirse el siguiente trayecto administrativo hasta su efectiva entrada en vigencia:

1. Aprobada una Dir./CCM, una Res./GMC o una Dec./CMC, según conste en el acta respectiva, el tratamiento de la cuestión pasa al ámbito nacional.
2. Los funcionarios de la repartición nacional competente, que a su vez son miembros del SGT al que le correspondió intervenir en la recomendación que dio origen a la medida en cuestión -generalmente, se trata propiamente del coordinador de la Comisión Técnica que dentro del SGT se ocupó del tema-, inician el expediente respectivo de acuerdo a las disposiciones administrativas de su país.
3. En virtud de la naturaleza de la materia sobre la que verse la medida -legislativa o administrativa-, el procedimiento administrativo correspondiente finaliza en una resolución ministerial, un decreto presidencial o un proyecto de ley, según corresponda.
4. En los considerandos de la norma interna que pone en práctica la medida comunitaria se deja constancia que se trata de una decisión del CMC o de una resolución del GMC.

Completado este proceso, la medida pasa a formar parte de pleno derecho del ordenamiento jurídico vigente en el Estado miembro.

¿Qué consecuencias trae aparejada esta situación? No puede negarse que, al menos hasta el momento, el sistema descrito ha redundado en beneficio de la menor resistencia potencial a las medidas que se adopten en el área del MERCOSUR, por parte de los organismos nacionales encargados de ejecutarlas. Además, el MERCOSUR queda a salvo de las críticas que recibiría si contara con una “mercosurocracia” similar a la “euroburocracia” de Bruselas.

Sin embargo, por otro lado, el mecanismo vigente aparece demasiado supeditado a la voluntad política coyuntural de los gobiernos participantes, además de carecer de un medio de control externo a los mismos órganos que elaboran y ejecutan las disposiciones comunitarias.

Tampoco goza de una autonomía conveniente el control de la gestión estatal de las medidas aprobadas en sede común. Piénsese que esta función ha sido asumida por los mismos **SGT** y por el **GMC**. En un primer momento, en las reuniones posteriores a la toma de la decisión respectiva, los representantes de cada Estado miembro presentaban los instrumentos que ponían en práctica la medida aprobada en sus respectivos países. Luego de la sanción de su Reglamento Interno, el GMC encomendó a la Secretaría Administrativa un relevamiento trimestral y la presentación de un informe relativos a la entrada en vigor de las decisiones y resoluciones adoptadas. En consecuencia de esos informes, y vista la necesidad de asegurar una actuación diligente de las medidas emanadas de los órganos del MERCOSUR, se aprobó la Res. 91/93 - sancionada en enero de 1994-, sobre “Identificación de normas para la implementación de decisiones y resoluciones”. En ella se establece que las decisiones del CMC y las resoluciones del GMC deben incluir, cuando corresponda por su naturaleza, una disposición por la que se identifique, con respecto a cada Estado parte: 1) las autoridades competentes para dictar las normas necesarias para asegurar su actuación; 2) la modalidad de la norma que debe adoptar la repartición pública indicada, y, cuando sea pertinente, la fecha de entrada en vigor de la medida. Estos datos ya deben venir señalados en las recomendaciones que elevan los SGT y las RE.

A este panorama se han venido a sumar las disposiciones que al respecto trae el Protocolo de Ouro Preto. En efecto, el POP dedica un capítulo a la “Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Organos del Mercosur”. Allí, consta el compromiso de los Estados partes de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las dichas normas, debiendo informar a la Secretaría Administrativa del Mercosur las medidas adoptadas para este fin.

Asimismo, con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados de las normas emanadas del Mercosur, el art. 40 del POP establece el siguiente procedimiento:

“i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;

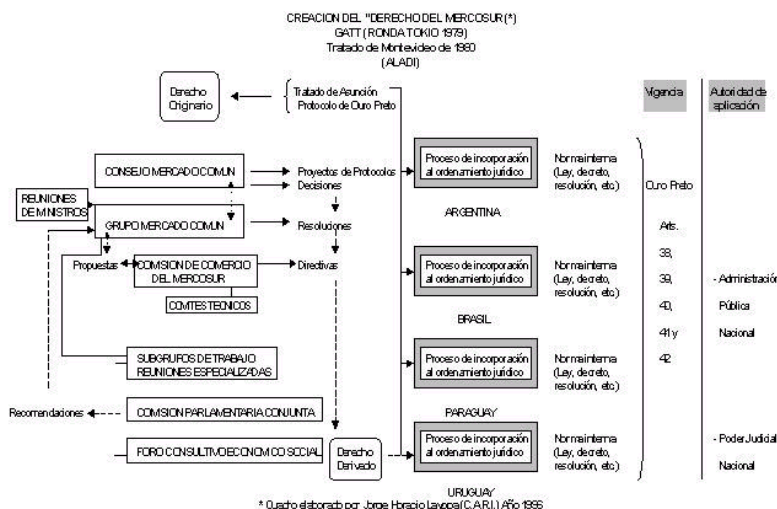
“ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte;

“iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría

Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.”

A este mecanismo particular de creación de la normativa comunitaria se le suman las características propias de **nuestros regímenes de gobierno presidencialista** -neopresidencialismo latinoamericano, según la clasificación de Lowenstein-, con un fuerte predominio del Ejecutivo sobre los otros poderes, que influyen decididamente en las medidas que se deben adoptar tanto en forma conjunta como en cada uno de los países para acelerar el proceso de integración que se han propuesto. Todo lo cual se ve reflejado en la forma en que se ha desarrollado la organización institucional del MERCOSUR hasta el momento. Así, puede decirse que tanto las reuniones de Consejo con participación de los presidentes como las de los demás órganos conformados por funcionarios políticos y técnicos de las administraciones estatales devienen en una suerte de estructura institucional comunitaria “ad hoc”, que dicta normas jurídicas que ya pueden considerarse, en cierto sentido, “comunitarias”.

### **CUADRO III - CREACION DEL DERECHO DEL MERCOSUR**



## 6. La cuestión constitucional

Para observar la dinámica de esta relación nos referiremos a las normas constitucionales de los Estados Partes vinculadas con la temática en estudio.

La Constitución de la **República Federativa de Brasil** establece en el artículo 4 que *“la República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, aprobando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”*.

La Constitución de la **República de Paraguay** establece en el artículo 145 que *“la República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los Derechos Humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación, del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán ser adoptadas por la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”*.

La Constitución de la **República Oriental del Uruguay**, establece en la Sección I, “De la Nación y su Soberanía”, Capítulo IV, Artículo 6, segundo

párrafo que “*la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos*”.

La Constitución de la **República Argentina**, recientemente reformada, establece en el Capítulo Cuatro, Atribuciones del Congreso, Artículo 75: “*Corresponde al Congreso (...) Inciso 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen **jerarquía superior a las leyes...***”. A continuación se enumeran Declaraciones, Pactos y Convenciones que, según el texto constitucional, “*en las condiciones de su vigencia tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de ésta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las **dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional***”.

Por otra parte, el inciso 24 establece que corresponde al Congreso “*aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. **Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.** La aprobación de estos tratados con **Estados de Latinoamérica** requerirá la **mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.** En el caso de tratados **con otros Estados**, el Congreso de la Nación, con la **mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara**, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la **mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara**, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la **mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara***”.

Este proceso se habría perfeccionado con la ratificación en cada uno de los países del **Protocolo de Solución de Controversias**, que torna obligatorio el cumplimiento de las decisiones del Consejo del Mercado Común y resoluciones del Grupo Mercado Común cuando establece en su artículo 1°:



*“Las controversias que surjan entre los Estados partes sobre la interpretación, aplicación o **incumplimiento** de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las decisiones del Consejo del Mercado Común y de las resoluciones del Grupo Mercado Común, serán sometidas a los procedimientos de solución establecidos en el presente protocolo”.*

Conforme a lo establecido en el artículo 8 *“los Estados Partes declaran que reconocen como obligatoria, **ipso facto** y sin necesidad de acuerdo especial, la jurisdicción del Tribunal Arbitral que en cada caso se constituya para conocer y resolver todas las controversias a que se refiere el presente Protocolo”.*

Por otra parte, el artículo 23 establece que *“si un Estado Parte no cumpliera el laudo del Tribunal Arbitral en el plazo de treinta (30) días, los otros Estados partes en la controversia **podrán adoptar medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras equivalentes, tendientes a obtener su cumplimiento**”.*

Sin embargo, cabría preguntarse cuáles serían los procedimientos para ejecutar y hacer cumplir el fallo en el ámbito interno de los Estados. Por ejemplo, en el caso de la República Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación es la última intérprete de la Constitución Argentina y sus decisiones hacen *cosa juzgada*. Pero también hemos señalado que la misma Constitución habilita al Congreso a aprobar tratados que deleguen *jurisdicción* a organizaciones supraestatales. El estudio de esta temática excedería los alcances del presente trabajo.

Por último, entendemos que las disposiciones constitucionales que atribuyen a órganos surgidos de los procesos de integración competencia y jurisdicción, pone de manifiesto el abandono de la concepción tradicional de la soberanía.

7. Las dimensión jurídica del MERCOSUR y de otros modelos de integración. Enfoque comparativo.

### 7.1. La Comunidad Europea

En lo institucional, la Comunidad Europea desde su origen se basó sobre un esquema tripartito: un organismo autónomo, la Comisión; uno donde tuvieran representación los intereses nacionales, el Consejo; un órgano parlamentario que en principio tuvo carácter más bien declarativo, el Parlamento Europeo; y, además, un órgano de control jurisdiccional, el Tribunal de Justicia. Debe

agregarse la creación en el año 1975 del Tribunal de Cuentas Europeo, órgano de control fiscal y presupuestario. Existe, también, un **Comité Económico y Social** que tiene funciones de carácter consultivo.

La **Comisión** permanentemente debe inspirarse en el interés de la comunidad, teniendo la facultad exclusiva en lo que a iniciativa en materia de propuestas se refiere, así como la capacidad de decisión en última instancia siempre le cabe al Consejo.

Está integrada por 17 miembros elegidos en razón de su especialidad y de que ofrezcan garantías plenas de independencia. Los acuerdos de la Comisión se adoptan **por mayoría** del número de miembros. En la práctica tienden a decidir contando con una amplia mayoría o unanimidad.

Con respecto al **procedimiento para la adopción de decisiones comunitarias**, éste se desarrolla sintéticamente en las siguientes etapas:

- i) elaboración de la propuesta por la Comisión,
- ii) emisión de dictámenes por parte del Parlamento y del Comité Económico y Social y
- iii) adopción de la decisión por el Consejo.

Concretamente para el **caso europeo**, los actos jurídicos emanados del **Consejo** y de la **Comisión** pueden ser:

a) **Reglamentos**: Tienen alcance general, son obligatorios en todos sus elementos para la totalidad de los Estados miembros y se aplican directamente en cada Estado miembro. Esto significa que no es necesario un acto normativo interno, emanado de los gobiernos para que sean obligatorios en sus territorios. Se publican en el Diario Oficial de la Comunidad. Entran en vigor en la fecha que ellos mismos establezcan o, en su defecto, a los veinte días de su publicación.

b) **Directivas**: Obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse. Las autoridades nacionales eligen la forma y los medios que sean necesarios para su aplicación. Por lo tanto, se requiere una disposición jurídica de los Estados para que se convierta en Derecho interno. Se notifican a sus destinatarios y surten efecto a partir de tal notificación.

c) **Decisiones**: Son obligatorias en todos sus elementos para todos sus destinatarios. Se notifican a sus destinatarios y surten efecto a partir de tal notificación.

d) **Recomendaciones**: Constituyen una invitación a actuar. No son vinculantes.

e) **Dictámenes:** Expresan una opinión. No son vinculantes.

Los reglamentos, las directivas y las decisiones deben ser motivadas y son vinculantes. Las recomendaciones y los dictámenes si bien no son vinculantes tienen relevancia política.

Formulado este breve repaso del sistema europeo, veamos lo que está pasando en nuestra subregión.

En el MERCOSUR, aparte de que no se han previsto órganos legislativos y jurisdiccionales en términos análogos a los que existen en la CE, tampoco se da un órgano comunitario autónomo al modo de la Comisión Europea. En nuestro sistema, la facultad de iniciativa corresponde esencialmente al Grupo Mercado Común, pero éste y los subgrupos que lo asisten están conformados por funcionarios de los mismos gobiernos actuantes en cada país. Si bien la especialidad de cada funcionario cuenta a la hora de su designación, es evidente que no se da la independencia que caracteriza a los miembros de la Comisión de Bruselas.

En cuanto a la existencia de un Comité Económico y Social, parece ser que la reciente propuesta argentina, actualmente a estudio del GMC, de crear un foro del sector privado, apunta en ese sentido.

## 7.2. Antecedentes Latinoamericanos

### La ALADI

Los órganos políticos de la *Asociación Latinoamericana de Integración* son: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Consejo), la Conferencia de Evaluación y Convergencia (Conferencia) y el Comité de Representantes (Comité). El órgano técnico es la Secretaría General (Secretaría). Asimismo existen los Consejos Sectoriales y los Organos Auxiliares de consulta, asesoramiento y apoyo técnico.

Los órganos políticos tienen carácter intergubernamental y no comunitario o supranacional. El Consejo establece las directivas a las cuales deberán ajustar sus labores los restantes órganos de la Asociación. Por su parte el Comité puede formular recomendaciones al Consejo y tanto el Comité como la Conferencia deben cumplir con las tareas que le encomiende el Consejo.

### El Grupo Andino

En cuanto a lo que al **Grupo Andino** se refiere, en 1969 fue firmado, en la ciudad de Bogotá, el primer Acuerdo de Integración Subregional, o Acuerdo de Cartagena. Dentro de la estructura institucional, el Acuerdo estableció dos órganos principales, la Comisión y la Junta, y dos órganos auxiliares, el Comité Consultivo y el Comité Asesor Económico y Social. Además, en 1979 fue suscripto el tratado que crea el Tribunal de Justicia, y el mismo año fue establecido el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o Consejo Andino. Asimismo, el Protocolo de Quito de 1987 dio lugar a la creación del Parlamento Andino.

La Comisión es el órgano intergubernamental, de carácter político, constituido por un representante plenipotenciario de cada país miembro, a los cuales representa. La Junta es el órgano técnico del Acuerdo y actúa únicamente en función de los intereses de la Subregión en su conjunto.

En cuanto al **procedimiento para la adopción de decisiones**, sintéticamente puede establecerse el siguiente esquema:

- Iniciativa: La Comisión o La Junta
- Organismo decisorio: La Comisión, que tiene la obligación de votar sobre aquellas propuestas elevadas por la Junta.
- Organismo ejecutor: La Junta debe cumplir los mandatos de la Comisión y seguir sus instrucciones.
- Organismo evaluador: La Junta
- Organismo de contralor de la legalidad: El Tribunal que puede anular una decisión de la Comisión.

Comparado con estos antecedentes regionales, el MERCOSUR posee una estructura institucional específica, que reúne elementos comunes a ellos, pero que al mismo tiempo es diferenciable de ambos esquemas. En efecto, si atendemos a la composición de los órganos del MERCOSUR, éstos tienen un carácter eminentemente intergubernamental. Pero el análisis de su funcionamiento, muestra la dinámica propia de un sistema comunitario, más cercano al del Grupo Andino que al de ALADI. No debe olvidarse que sólo el primero es comparable en cuanto a su naturaleza asimilable a la del MERCOSUR, ya que la ALADI tiene por objeto establecer una zona de preferencias arancelarias y un marco en el que se desarrollen acuerdos de complementación económica bilaterales o multilaterales, como lo es el MERCOSUR. Dada dicha diversidad de propósitos, es lógico que se apelen a distintos instrumentos institucionales para su concreción.

### c. Evaluación y conclusiones

Las observaciones provenientes nos han permitido elaborar algunas conclusiones tanto sobre cuestiones operativas como de índole conceptual.

- Durante el Período de Transición, si bien el impulso político y la iniciativa administrativa han estado en manos del Consejo y del Grupo respectivamente, el núcleo motriz del proceso se encontraba en la dinámica de los Subgrupos de Trabajo, quienes ofrecieron los mayores aportes para la conformación de un “Derecho Comunitario”, cumpliendo una función esencial en la elaboración del mismo. Coloquialmente, puede decirse que en los SGT se hallaba la “cocina” del MERCOSUR. La recientemente creada Comisión de Comercio, con sus reuniones mensuales y su sistema de consultas, parece incidir en esta mecánica proveyendo un nuevo foro de interrelación prácticamente cotidiana entre los gobiernos de los Estados partes.

- En muchos casos, el funcionario que aplica una decisión en la esfera nacional es el mismo que la elaboró originariamente como miembro de un SGT, con escasa intervención -es decir, sin interferencias pero también sin control- por parte de órganos externos, tanto de la esfera estatal como comunitaria.

- El sistema de toma de decisiones comunes, de tipo consensual, exige una constante ratificación de la voluntad integradora por parte de los Estados miembros, aunque puede resultar poco funcional en etapas más avanzadas del proceso de integración.

- El predominio del ejecutivo, característico de los regímenes políticos de los estados miembros, se ve también reflejado en el sistema institucional del MERCOSUR.

Después de haber analizado y pretendido advertir algunas tendencias del proceso decisorio del MERCOSUR, queremos terminar diciendo que cualquier propuesta que se efectúe sobre la materia debe basarse sobre un principio fundamental: el de “**subsidiaridad**”.

Una formulación general de este principio, fundamento esencial de la legitimidad a los procesos de integración, puede resumirse diciendo que por él se propende a que las decisiones se tomen al menor nivel posible, siendo las entidades inferiores suplidas por entes superiores cuando no pueden cumplir sus finalidades específicas. En el ámbito de la integración, debe entenderse que significa que los Organos Comunitarios desarrollen aquellas actividades que puedan y deban realizar en lugar de los Estados, teniendo siempre en

miras en bien común regional y apelando a criterios de cooperación entre los países miembros.

Desde el punto de vista institucional, el proceso de integración que se ha iniciado deberá seguir evolucionando, hasta llegar a disponer de una estructura adecuada, un proceso de toma de decisiones equilibrado que garantice la promoción de los intereses del conjunto y la preservación de los de cada Estado, requiriendo una fluída interrelación entre las estructuras comunitarias y los órganos gubernamentales.

La adopción de pautas precisas que regulen las acciones desarrolladas en cumplimiento del programa de integración así como la sujeción estricta de su comportamiento a las normas jurídicas aprobadas de común acuerdo, constituyen condiciones básicas para lograr una equitativa distribución de los esfuerzos y beneficios de la integración y asegurar, por consiguiente, un desarrollo armónico y equilibrado de la región en su conjunto.

Asimismo, la necesidad de preservar la legitimidad y la efectividad del ordenamiento jurídico regional requiere el establecimiento de una institución independiente encargada de ejercer el control jurisdiccional de las conductas de las administraciones nacionales y de los actos de los órganos comunes dotados de competencias normativas y ejecutivas, así como de salvaguardar la interpretación armónica y uniforme de dicho ordenamiento.

En este sentido, la creación de Tribunales de Justicia de los acuerdos de integración constituye un hecho relevante en el desarrollo y perfeccionamiento del sistema institucional de los procesos de integración

El análisis de algunas experiencias en la materia pone de manifiesto que uno de los objetivos que orientan la constitución de órganos de justicia es *conferir al derecho común una posición de preeminencia frente al derecho nacional de los países de la subregión o región* que se halla en proceso de integración. Para ello, se definen en el acuerdo constitutivo las fuentes del derecho común del proceso de integración, insinuando la relación jerárquica entre ellas y consagrando el principio de la “aplicabilidad directa” en el territorio de los países miembros del derecho derivado del tratado de integración regional respectivo.

Por otra parte, el estudio realizado nos permite afirmar que la evolución y desarrollo de los procesos de integración regional conducen a la disfuncionalidad del “Estado-Nación”.

En efecto, el “mapa global económico” comienza a definir lo que se ha caracterizado como los “Estados-Región”. Los límites del “Estado-Región” no

se imponen por mandato político sino que son delineados por la mano invisible del mercado mundial de bienes y servicios. Siguen a los flujos reales de la actividad del hombre. No crean nada nuevo sino que son zonas económicas naturales y pueden o no caer dentro de los límites geográficos de un Estado en particular. Ello hace que los gobiernos se sientan incapaces tanto de entender la forma y magnitud de los nuevos flujos de información, personas y de actividades económicas en las regiones nominalmente bajo su control, como de comprender hasta dónde puede ser contraproducente tratar de detener o distorsionar estos flujos en aras del “interés nacional”.

Pareciera que hoy como ayer, sólo un relajado control central puede generar la flexibilidad necesaria para mantener los lazos adecuados con las regiones y seguir adelante en el camino hacia la prosperidad y bienestar de los individuos.

#### **ANEXO: EL TRATAMIENTO DE LOS TRATADOS DE INTEGRACION EN LA ARGENTINA A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.**

Entendemos que la Constitución Argentina ha establecido un mecanismo de “*enmienda parcial*”, factible de ser realizado por el Congreso de la Nación. Ello es así porque para denunciar o incorporar un tratado con jerarquía constitucional, de los enumerados en el artículo 75, inciso 22, se requiere el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

En efecto, para determinar si se ha introducido una nueva forma para modificar los tratados internacionales, el interrogante que se plantea es determinar qué significa “jerarquía constitucional”. Si jerarquía constitucional significa darle el mismo nivel a esos tratados que a los derechos consagrados en la Constitución -por ejemplo los mencionados en el artículo 14- nos encontramos frente a un nuevo procedimiento de reforma no contemplado en la ley 24.309 -declarativa de la necesidad de reforma- para (valga la redundancia) “reformular la Constitución”. En efecto, el artículo 30 de la Constitución -que no ha sido objeto de la reforma- establece que “*la Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos*

*terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto”.*

Siguiendo con esta línea de pensamiento, nos encontraríamos con que también, indirectamente, se habría alterado el artículo 31 de la Constitución, esto así, en razón de que ahora existen un grupo de tratados (los contemplados en el artículo 75, inciso 22) que, con un procedimiento especial, adquieren jerarquía constitucional, lo que crearía una nueva jerarquización normativa en el ordenamiento jurídico argentino que se podría enumerar de la siguiente forma:

1º) Constitución Nacional y Tratados Internacionales con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22 y concordantes)

2º) Tratados Internacionales con jerarquía superior a las leyes (artículo 75, inciso 22, primer párrafo).

3º) Normas dictadas en consecuencia de los Tratados de Integración.

¿También sentencias? (artículo 75 inciso 24, segundo párrafo)

4º) Leyes

En cambio, si al asignar jerarquía constitucional el constituyente quiso establecer un “rango intermedio”, se habría introducido un nuevo ordenamiento jurídico federal porque para su tratamiento constitucional se requerirá un **quórum especial** (ver incisos 22 y 24) Como consecuencia de ello, nuestra Constitución estaría estableciendo la siguiente jerarquía:

1º) Constitución Nacional

2º) Tratados Internacionales con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22)

3º) Normas dictadas en consecuencia de los Tratados de Integración.

¿También sentencias ? (artículo 75 inciso 24, segundo párrafo)

4º) Tratados Internacionales con jerarquía superior a las leyes (art. 75, inc. 22, primer párrafo).

5º) Leyes

## **PÁRRAFOS EXTRAS**

En el primer caso, se trata de aquellas decisiones que han sido dictadas en cumplimiento de orden expresa establecida en el mismo Tratado, o las dadas a modo de reglamentación de sus cláusulas. Específicamente, nos estamos refiriendo a decisiones claves, tales como la Dec. 2/91 -Régimen de Sanciones



a las Falsificaciones en Certificados de Origen-, o la Dec. 1/91 -Sistema de Solución de Controversias (Protocolo de Brasilia)-, que pueden denominarse “comunitarios”.