EL SISTEMA SUPRANACIONAL COMO ALTERNATIVA EN EL MERCOSUR

Organización regional actual y necesidad de reformas

AUTORA:

Bobbio, Tatiana.

DNI Nº: 34.153.548

Domicilio: Handel 1840 – Hurlingham – Buenos Aires – Argentina

Correo Electrónico: tatiana.bobbio@hotmail.com

Teléfono: 15-5638-5088

Participante del Concurso realizado por el Congreso de Derecho Público para Estudiantes y Jóvenes Graduados – "DEMOCRACIA Y DERECHOS"

TEMA: Derecho de la Integración

CATEGORÍA: Estudiantes de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Derecho)

RESUMEN:

Según surge del propio derecho del MERCOSUR este se ha instituido como un sistema de organización intergubernamental y así lo han receptado en sus ordenamientos internos cada uno de los países que lo conforman. Pero la realidad actual pone de manifiesto la creciente necesidad de lograr un esquema de Supranacionalidad que favorezca la interacción y relación con otros bloques regionales ya constituidos o en vías de creación y los ubique en un mejor posicionamiento con respecto al resto del mundo.

ABSTRACT:

MERCOSUR was originally devised as a clear cut intergovernmental, trade oriented international organization by its Member States. In spite of that, the current circumstances of the globalized world put on trial the effectiveness of this system and suggest the supranationalism as a better solution to MERCOSUR's institutional demands and as a source of advantages to the regional bloc.

INTRODUCCIÓN

Al decidir mi participación en el presente Congreso de Derecho Público, me he propuesto analizar cuál es el medio más idóneo para alcanzar la integración y posicionar mejor a los países de nuestro ámbito regional, el MERCOSUR, en el mundo contemporáneo en el que vivimos.

Previo a abordar el tema, creo preciso aclarar que, el propio artículo 2° del Protocolo de Ouro Preto, texto complementario del Tratado de Asunción que da origen al MERCOSUR, ha consagrado para sí, de manera expresa y concluyente, un tipo de organización intergubernamental en el que se destacan la carencia de órganos autónomos y de un ordenamiento jurídico propio.

A partir de allí, orienté mi análisis a verificar si los medios adoptados se correspondían con los objetivos propuestos, es decir, si eran factibles de ser alcanzados en las condiciones actuales o si, por el contrario, era necesaria e inevitable la introducción de alguna modificación al sistema; lo que me impulsó a pensar en la alternativa de la supranacionalidad y en qué posibilidades jurídico, político y sociales existirían para su implementación.

Habiendo comprendido entonces que hoy por hoy nos rige un sistema intergubernamental, va de suyo que la soberanía de los Estados, en tanto titularidad y ejercicio, permanece intacta y es ello justamente lo que obstaculiza la conformación de un orden regional distinto.

La propuesta es lograr una "disciplina colectiva" que lejos de coartar el ejercicio de soberanías refiera más bien a la manifestación de un estadío superior de evolución política, económica y social, propia de la integración. Las relaciones internacionales desdibujan las fronteras de los "Estados-Nación" a favor de la conformación de espacios más amplios, impensables en otros tiempos. Tres siglos atrás, la economía tenía poca relevancia práctica en las grandes decisiones de política internacional; la expansión territorial, la conquista o el deseo de independencia política eran los mayores móviles; pero hoy, en un mundo globalizado los focos de interés y los medios para cumplir los objetivos se han modificado.

Cabe preguntarse entonces, por qué cuesta tanto a los Estados ceder frente a esta nueva realidad. ¿Será que, como proponen muchos autores contemporáneos, no estamos más que ante un evidente conflicto connotativo? Como reflexiona Keynes: "la dificultad no radica en comprender las ideas nuevas, sino en abandonar las ideas antiguas".

Puede decirse que de un tiempo a esta parte, los Estados miembros del MERCOSUR se han ido convenciendo de las ventajas de la acción conjunta y lo han plasmado en los Tratados de integración, que se presentan como la manifestación de la racionalización coherente de la anteposición de la integración sobre el aislamiento. Pero, dicho convencimiento colectivo requiere de una fortaleza política que lo demuestre y el establecimiento de órganos comunitarios es un elemento fundamental para el éxito de ese esfuerzo común.

Creo oportuno citar, a fin de dar cierre a esta breve introducción y sentar las bases del camino que transcurriremos con este trabajo, parte de la recomendación del Comité Jurídico Interamericano, emitido el 6 de Marzo de 1992, es decir, ya firmado el Tratado de Asunción y promediando el período de transición del MERCOSUR, en el marco del análisis de las constituciones latinoamericanas y en vistas a la Integración. Entre las conclusiones de dicho informe puede destacarse: *"(...) para la preservación del perfil comunitario, se requiere que las constituciones nacionales estén adaptadas a las nuevas exigencias del derecho emergente, para lo cual es recomendable que los Estados que deseen avanzar por este camino, incorporen en ellas, si fuere necesario, las correspondientes habilitaciones para la delegación externa de ciertas competencias que hasta hoy habrían estado reservadas a sus*

órganos, como así también a la explicación de las nuevas relaciones de supremacía normativa y la admisión de una justicia común"[1]

La *estructura* elegida para el desarrollo del presente trabajo se conformará de la siguiente manera:

1. El conflicto connotativo, más específicamente el que se produce en torno a los siguientes conceptos:
    1.1. Estado-Nación
    1.2. Soberanía.
2. La organización regional, considerada en sus dos formas más características:
    2.1. Intergubernamentalidad
    2.2. Supranacionalidad
3. Constituciones del MERCOSUR
    3.1. Constitución de la República Argentina
    3.2. Constitución de la República del Paraguay
    3.3. Constitución de la República Oriental del Uruguay
    3.4. Constitución de la República Federativa del Brasil
4. El modelo del MERCOSUR
5. Conclusión
6. Bibliografía

[1] *Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre el tema "elaboración de un cuadro comparativo de los textos constitucionales y la consecuencia jurídica que trae consigo el desarrollo de los procesos de integración.", OEA/Ser. Q. CJI/RES. I-3/92.*

1. DEL CONFLICTO CONNOTATIVO

1.1. ESTADO NACIÓN

El Estado-Nación es una organización política en permanente evolución, no es hoy lo que fue en la época feudal ni lo que será en 100 años. La vida en sociedad y más en un mundo globalizado caracterizado por la velocidad de los cambios y el constante progreso hacen imposible el congelamiento de conceptos como han pretendido muchas organizaciones gubernamentales con el fin de preservar sus soberanías absolutas y evadir toda transformación hacia una versión más ampliada de sí mismas, como sería en el caso de la comunidad o región. En la actualidad es imposible pensar en procesos de involución o análisis que menoscaben los avances.

1.2. SOBERANÍA

De acuerdo con la concepción tradicional ésta sería concebida como el conjunto de atributos y derechos inherentes a la personalidad del Estado, inalienables e indelegables. Pero vista la creciente globalización y la necesidad de relacionarse en el cada vez más complejo mundo interdependiente el término ha entrado en crisis. En las últimas décadas, ha ido sufriendo limitaciones que provienen justamente del ordenamiento internacional pero lo cierto es que son los mismos Estados los que así lo han dispuesto, con el fin de participar en procesos de integración.

Jorge Mariño Fages, plantea, en orden a lo expuesto, que la supranacionalidad no es antagónica al concepto de soberanía estatal, antes bien, es funcional a la misma, ya que de esa manera, al delegar los Estados ciertas competencias y sobre determinadas materias específicas a órganos regionales, buscan justamente, constituir un ámbito que les permita el desarrollo de sus pueblos y un polo de mayor poder político[2]

2. ORGANIZACIÓN REGIONAL

La integración y la organización regional se han presentado como instrumentos de desarrollo para enfrentar la mundialización; en otras palabras, se convierten en una alternativa clave para que los Estados logren la conformación de una dimensión regional en la que ubicar y adecuar sus intereses a fin de hacer frente a la "nueva bipolaridad". Hasta no hace muchos años, la dicotomía se daba entre lo político y lo militar; hoy radica en lo económico y lo global.

De lo dicho surge que, y tal como propone el ya nombrado Mariño Fages, cuando se habla de "intereses nacionales" e "intereses comunitarios" no debe pensarse en una confrontación; por el contrario, al derecho comunitario y al regionalismo se recurre, muchas veces, para preservar el interés nacional y el poder soberano del Estado.

Es claro que el concepto de Soberanía Absoluta y de Estado-Nación, tal como se ha expuesto en el apartado precedente, se encuentran en crisis; de allí que para subsistir y continuar siendo funcionales los Estados deban implementar mecanismos para afrontar los nuevos desafíos y uno de ellos es, justamente, el proceso integracional, con sus diferentes modalidades y profundidades, cuya adopción y adaptación dependerá de las necesidades de cada agrupamiento.

2.1. INTERGUBERNAMENTALIDAD

Refiere a un mecanismo institucional simple, en el cual se configuran órganos para su funcionamiento pero integrados por representantes directos de los gobiernos de los Estados

[2] *Mariño Fages Jorge R.J. (h.) - La Supranacionalidad en los procesos de Integración Regional - Ed. MAVE, Buenos Aires, 1999*

miembros y dependientes de la voluntad de éstos. Responden a sus mandatos y cumplen sus instrucciones en miras a atender sus propios intereses.

La toma de decisiones suele estar sometida a la unanimidad de sus componentes y las normas que emanan de éstas requieren para su cumplimiento y efectividad de un proceso común de entrada en vigencia y la incorporación a los ordenamientos internos de los Estados parte.

2.2. SUPRANACIONALIDAD

Como alternativa de organización integracional, ésta se caracteriza por:

a) el reconocimiento por parte de un grupo de Estados de un *conjunto de intereses o valores comunes* que le suministren un objetivo y la fuerza motivacional necesaria para la realización de un proyecto integracionista.

b) la creación de un *poder efectivo* colocado al servicio de esos intereses o valores. La eficacia de aquél se comprobará en la medida en que las decisiones de sus órganos comprometan a los Estados miembros, es decir, siempre que deban ser respetadas y acatadas tanto las normas como los dictámenes jurisdiccionales, por dichos Estados y por los individuos que los integran.

c) la *autonomía de ese poder*, que implica su diferenciación respecto del poder los Estados participantes, de modo tal que pueda ser puesto exclusivamente al servicio de la idea directriz que los agrupa.

Nicolás Catalano, en su "Manual de derecho de las comunidades europeas", observando instituciones de aquella, perfila con claridad el concepto de supranacionalidad estableciendo que una característica esencial y fundamental de los tratados de integración es la de confiar en la ejecución y aplicación de las disposiciones convenidas entre las partes contratantes a órganos comunes e independientes; la de sustraer ciertas materias de la competencia de los Estados para encomendarlas a las instituciones comunitarias; la de atribuirle a éstas no solo un poder de ejecución, sino también un verdadero poder normativo, un poder de jurisdicción, un poder de iniciativa y de control político[3].

3. CONSTITUCIONES DE DEL MERCOSUR

El recelo de los países latinoamericanos de ceder soberanías está ampliamente vinculado con una peculiar y no menos arraigada convicción que surge del arduo camino que han tenido que transitar para alcanzar la actual independencia y democracia de que gozan; todos ellos requirieron de un gran esfuerzo individual para crecer y construir su propio progreso, de manera autónoma y sin vincularse demasiado con el resto. Hasta hace unas décadas, las condiciones reinantes no eran las ideales para que estas tierras se organizaran de manera conjunta: largos años de gobiernos fácticos y dictaduras de corte militar, con la consiguiente falta de alternancia democrática, fuerte aislamiento, extremo autoritarismo, estancamiento social, atraso educacional y una sensación casi unánime de insatisfacción y agobio.

La recuperación del estado de derecho ha inspirado a los pueblos a pensar en la posibilidad de un nuevo ordenamiento económico, político y social. Hoy en día ya pueden vislumbrarse indicios de que los países que integran nuestro ámbito regional intentan relacionarse con el mundo y asociarse en aras del crecimiento mutuo.

Es muestra de ello que las respectivas constituciones han incorporado la factibilidad del nuevo comunitarismo internacional admitiendo la celebración de tratados de integración, pero como se observará a continuación aún quedan muchos blancos por salvar.

[3] *Catalano, Nicolás – "Manual de derecho de las comunidades europeas" – p. 22 – Ed. Intal, 1996*

3.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

Al tiempo de la firma del tratado constitutivo del MERCOSUR, Argentina era el único de los cuatro Estados parte que no contemplaba en su ordenamiento interno la posibilidad de un acuerdo de integración.

Fue la reforma de 1994, con la incorporación del artículo 75, inc. 24 y del 124, la que instituyó el regionalismo. Se introdujo, como nueva competencia del Congreso, la posibilidad de aprobación de tratados de integración con delegación de competencias a organizaciones supraestatales. Como nada se aclaró respecto a su contenido, se entendió que abarcaba las diversas modalidades, como por ejemplo, económico, político, social y cultural.

Otra de las características por las que se destacó este ordenamiento, es por haber sido el único en hacer mención al valor y la fuerza de estos instrumentos internacionales, otorgándoles un rango infraconstitucional pero supralegal.

3.2. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Es la única que se refiere expresamente a la admisión de un orden jurídico internacional y la que dedica mayor cantidad de artículos a las relaciones exteriores, pero lo cierto es que en ninguno de ellos hace mención directa a organizaciones supranacionales ni a la transmisión parcial del ejercicio de la soberanía.

En cuanto a la finalidad que antepone a la creación de un orden supranacional, la paraguaya resulta ser la fórmula más amplia ya que menciona, como formas de garantía, la vigencia de los derechos humanos, la paz, la justicia, la cooperación y el desarrollo en lo político, económico, social y cultural.

3.3. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

No hace mención expresa a orden comunitario o supranacional; de hecho, resalta el criterio de "exclusividad nacional" para imponer leyes en el territorio y al definir la integración latinoamericana lo hace a modo de objetivo "a procurar" y solo respecto a lo económico, lo social y los servicios públicos.

3.4. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

Se presenta como la más restrictiva dentro del ámbito regional ya que, directamente, omite toda mención a las relaciones entre Derecho Internacional y Derecho Interno.

Se refiere a la integración de un modo aún menos comprometido que Uruguay, en el sentido de que se "buscará", sin generar, de esta forma, compromiso alguno; no obstante, al igual que Argentina, la posibilita en un amplio campo de posibilidades (política, económica, social y cultural).

Los cuatro textos vigentes presentan fórmulas dispares respecto al fenómeno de la integración regional y visto que se trata de constituciones escritas y rígidas, va de suyo que la ausencia de habilitación a la cesión de soberanías de sus órganos supremos impide que se concrete en los hechos. Creo, no obstante lo dicho, que la imposibilidad técnico jurídica del sistema supranacional podrá superarse a través de la voluntad política de los Estados.

4. EL MODELO DEL MERCOSUR

La integración es un proceso progresivo y dinámico en el cual la existencia de órganos comunes va a estar directamente relacionada con la profundización de los acuerdos.

Según la teoría clásica, puede configurarse de cuatro formas diferentes y correlativas; a saber:

- Zona de libre comercio: consiste en una gradual rebaja y supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias que dificultan la libre circulación de mercancías.

- Unión aduanera común: implica la fijación, dentro de una zona de libre comercio, de un arancel aduanero externo común, con respecto a terceros países.

- Mercado Común: se caracteriza por la libre circulación de los factores de la producción, el trabajo y el capital, además del establecimiento de un arancel aduanero externo común y de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias. A diferencia de los estadíos de integración anteriores, aquí comienza a hacerse más importante el compromiso político y la implementación de elementos jurídico-institucionales para abordar y sostener el mantenimiento de los objetivos comunes.

- Unión Común: se presenta como el más completo y acabado de los modelos de integración ya que exige la armonización de políticas monetarias y fiscales, por medio de organismos supranacionales, encargados de dictar normas comunes.

¿Dónde cabe ubicar al MERCOSUR? De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° del Tratado de Asunción, lo pretendido fue la conformación de un Mercado Común; no obstante, de los hechos puede concluirse que han optado más bien por desarrollar una Unión Aduanera, que por la adopción de un arancel externo común podría considerarse el escalón primario para alcanzar el mercado integrado.

Al logro de aquél se interpone negativamente la gestión de instituciones intergubernamentales, propias de un esquema de cooperación. Los compromisos que derivan de la integración económica requieren de herramientas institucionales que permitan viabilizar eficazmente los acuerdos alcanzados. Pero esta incompatibilidad no tiene mayor fundamento que la falta de voluntad de los Estados miembros de enfrentar el "fantasma de la supranacionalidad", ya que toda integración económica exige una integración política[4].

Entiendo que el punto de inflexión se dará el día que se configure una concientización general de que un deficiente diseño institucional trae aparejadas dificultades y complicaciones para perfeccionar, incluso, una Unión Aduanera, la eliminación de obstáculos arancelarios o la implementación de incentivos para atraer inversiones, entre otros. Pero más aún cuando el objetivo es la conformación de un Mercado Común; éste implica necesariamente la creación de una estructura nueva con poderes autónomos.

Asimismo, la falta de integración política se expresa, también, en el orden jurídico, el cual ha demostrado ser insuficiente para el logro de los objetivos acordados, no solo porque se ha omitido preveer la relación entre el ordenamiento jurídico intergubernamental y los derechos internos, así como la necesaria aplicación inmediata y directa de las normas para una mayor eficacia, sino que además se ha postergado la creación de un órgano jurisdiccional que permita dilucidar esas cuestiones.

La seguridad jurídica es un presupuesto de carácter esencial de la credibilidad de los pueblos. Los actores políticos y los operadores económicos difícilmente se atrevan a tomar decisiones importantes en un marco altamente riesgoso e imprevisible.

Por otra parte, la primacía de que carecen las normas del esquema sobre las nacionales deja abierta la puerta a la desvirtualización de las obligaciones y compromisos asumidos por los Estados dentro de sus ámbitos jurisdiccionales y la ausencia de un Poder Judicial que vele por

[4] *González, Flavio Floreal – Mercosur: un orden jurídico debilitado y dispar. La necesidad de un cambio – La Ley 2000-B, 1031*

ellas implica que un derecho formal pensado en términos comunitarios termine produciendo efectos dispares según la aplicación que le otorgue cada integrante.

Lo dicho, sumado a las asimetrías existentes entre las Constituciones de los países miembros derivan en un quiebre del principio de igualdad que debería reinar un mercado integrado, análogo al que rige en el ámbito nacional.

5. CONLUSIONES

Tal como propone Flavio Floreal González, en una de sus obras referentes al MERCOSUR, no es fácil para los gobiernos atribuir potestades propias de su soberanía a órganos que no dependan directamente de ellos; de allí que la supranacionalidad sea vista cual fantasma. Y, si bien estos no existen, no es menos cierto que producen algo de "temor"[5].

No obstante los defectos marcados del MERCOSUR, la vía del gradualismo optada para lograr un verdadero desarrollo institucional no es tan errada. Lo importante es su cumplimiento y el indispensable compromiso para impulsarlo. Como señaló Robert Schuman, político francés, considerado uno de los padres de la integración europea, en su declaración del 9 de Mayo de 1959, los mecanismos de integración dependen de una estrategia pragmática gradual: no se llega a ella "de una sola vez, o siguiendo un plan único", sino "mediante logros concretos, y creando ante todo una interdependencia de hecho"[6]

Precisamente mi preferencia por un sistema supranacional está vinculada con la pérdida de dinamismo que veo en este proceso de integración y la necesidad de un cambio que considero pertinente.

Es que en el fondo, el fin último es el alcance de ventajas materiales para los países que conforman un sistema regional, y si las dificultades no son superadas, raramente se llegue a tal estadío de éxito.

Creo necesaria la unificación de las políticas de todos los Estados miembros, que solo puede alcanzarse mediante entidades supranacionales que tengan a su cargo el proceso. Será necesario dejar de lado los aspectos mezquinos y nacionalistas para tener una visión más regional; de otra manera, el MERCOSUR no alcanzará el nivel adecuado para permitir la inserción de nuestros países en la economía altamente competitiva de este siglo de globalización.

La misión de aquellos entes debe ser la de coordinar y armonizar las políticas unificadas e impedir el predominio de unos grupos sobre otros, ya sean éstos privados o estatales, tendiendo a lograr la igualdad de posibilidades hacia el interior del ámbito regional y una posición de mayor envergadura a nivel mundial. No olvidemos que en la enumeración de sus objetivos, el MERCOSUR se ha propuesto consolidar un gran espacio económico con una adecuada inserción internacional.

---

[5] *Idem. Nota IV.*

[6] *Robert Schuman - Declaración Schuman - Francia, 09/05/1959*

BIBLIOGRAFIA

- Alterini Atilio - La Supremacía Jurídica en el Mercosur - LL, T.1995 – C
- Álvarez Gladys y Highton Elena - ¿Un Tribunal Transnacional para el Mercosur? Carta de Ouro Preto- LL, 26/11/1996
- Barón Knoll de Bertolotti Silvina - Administración y Gobierno del Mercosur - Ed. Depalma, Buenos Aires, 1997
- Basaldúa Ricardo Xavier - Mercosur y Derecho de la Integración - Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999
- Cassagne Juan C. - Derecho Administrativo (homenaje a Miguel S. Marienhoff) - Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998
- Della Vía Alberto - ¿Hacia la Constitución Supranacional? - LL, 13/09/1996
- Ekmekdjian Miguel Ángel - Hacia la República Latinoamericana - Ed. Depalma, Buenos Aires, 1991
- Georenman, Claudio – The transition of MERCOSUR towards Supranationalism - http://international-trade.blogspot.com.ar/
- González, Flavio Floreal - Mercosur: un orden jurídico debilitado y dispar. La necesidad de un cambio - La Ley 2000-B, 1031
- Kehoane Robert - Instituciones Internacionales y Poder Estatal - Ed. GEL, Buenos Aires, 1993
- Lopresti Pedro Roberto - Constituciones del Mercosur - Ed. Unilat, Buenos Aires, 1997
- Marchesini Gualterio Martín - La Supranacionalidad en la Integración latinoamericana - LL, T. 1998-A
- Mariño Fages Jorge R.J. (h.) - La Supranacionalidad en los procesos de Integración Regional - Ed. MAVE, Buenos Aires, 1999
- Pinto de Almeida Accioly - Análisis de la génesis de un Mercado Común del Sur. La Supranacionalidad en la Integración hacia el Siglo XXI - Ed. Educat, Pelotas, 1996
- Stahringer de Caramuti Ofelia - El Mercosur en el Siglo XXI - Ed. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998
- www.comunidadandina.org
- www.iirsa.org