

Integración Regional & Derechos Humanos / Revista Regional Integration & Human Rights / Review

Año X – Nº 2 – 2º semestre 2022



Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



Integración Regional & Derechos Humanos /Revista Regional Integration & Human Rights /Review

Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet
Universidad de Buenos Aires – Argentina

Segunda época
Antigua Revista Electrónica de la Cátedra Jean Monnet
(2013 - 2019)

Año X – N° 2 – Segundo semestre 2022

ISSN: 2346-9196

Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)
Buenos Aires - Argentina
revistairydh@derecho.uba.ar

Se permite la copia o redistribución parcial de la presente obra exclusivamente haciendo referencia a la revista, con indicación del nombre, número, año de publicación, nombre del autor o autora y nombre del artículo original, indicando asimismo la fuente con un hipervínculo operativo que conduzca al sitio web oficial de la revista. Asimismo, debe dejarse constancia de cualquier cambio que se haya introducido al contenido. Fuera de este supuesto, la revista se reserva todos los derechos.

Por consultas dirigir la correspondencia epistolar o digital a las direcciones indicadas.

DESCRIPCIÓN DEL DERECHO INTERNO DE LAS RELACIONES EXTERIORES (DIRE) EN EL MERCOSUR

Carlos A. Sánchez Mas¹

Fecha de recepción: 8 de octubre de 2022

Fecha de aceptación: 29 de noviembre de 2022

Resumen

El Derecho Interno de las Relaciones Exteriores es un área del derecho interno que regula la actuación del Estado con los demás sujetos del derecho internacional. Esta área jurídica también puede ser concebida en procesos de integración supranacionales o intergubernamentales, tal es el Mercosur. El presente trabajo busca contribuir a su estudio mediante la mención de las características, debilidades y principales temas que dan forma al DIRE del Mercosur. Entre estos últimos se encuentra la Cuestión de las Islas Malvinas, el arancel externo común y el acuerdo de asociación estratégica con la Unión Europea. El DIRE del Mercosur padece un escaso desarrollo, lo que podrá revertirse en tanto se profundice el proceso de integración.

Palabras clave: Derecho Interno de las Relaciones Exteriores – Mercosur – Derecho de la Integración

Title: THE MERCOSUR'S FOREIGN RELATION LAW

Abstract

The Foreign Relation Law is an area of domestic law that regulates the actions of the State with other subjects of international law. This legal area can also be conceived to in supranational or intergovernmental integration processes, such

¹ Abogado (Universidad Nacional de San Juan, Argentina). Director del Instituto de la Cuestión Malvinas del Foro de Abogados de San Juan (Argentina). Miembro de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas (Argentina). Profesor adscripto, cátedra de Derecho Internacional Público (2022/2023, Universidad Nacional del San Juan, Argentina). Experto en Aplicación del Derecho Internacional Público en Perspectiva Comparada (Universidad de Mendoza, Argentina y Universidad Autónoma de Madrid, España). Asesor Legal del Colegio de Psicólogos de San Juan (Argentina).

as Mercosur. This paper seeks to contribute to its study by mentioning its main characteristics. Among the issues that define Mercosur's Foreign Relation Law are the Malvinas Islands Dispute, the common external tariff and the strategic association agreement with the European Union. Mercosur's Foreign Relation Law is underdeveloped, which could be reversed as the integration process deepens.

Keywords: Foreign Relation Law – Mercosur - Integration Law

I. Introducción

La doctrina especializada ha estudiado el Derecho Interno de las Relaciones Exteriores (desde acá, DIRE) a partir de su creación por los Estados. Este punto de partida debe considerarse acertado, pues el Estado es el sujeto más importante del Derecho Internacional Público (BARBOZA, 2008: p.153). Pero siendo igualmente cierto que no es el único sujeto del derecho de gentes (REMIRO BROTONS *ET AL*, 2010: p. 67) es posible afirmar que otros sujetos del Derecho Internacional cuentan con DIRE propio, aunque con características particulares.

Así, puede observarse un DIRE en las personalidades complejas del Derecho Internacional Público, como son los procesos de integración y, particularmente, en el Mercosur (Mercado Común del Sur), integrado por la República Federativa del Brasil; la República Federal Argentina; la República Oriental del Uruguay y la República del Paraguay. El conocimiento del DIRE del Mercosur, sus debilidades, las normas que lo integran y las características que lo definen y diferencian permitirá evaluar cómo se relaciona el bloque mercosureño con otros sujetos internacionales.

El Mercosur es una persona del derecho internacional. Como lo expresan MIOLANO, J. *ET AL* (2011: p. 33) para ser sujeto del derecho internacional no basta con ser actor en el plano de las relaciones internacional sino poseer una aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones en aquel plano. Así, la personalidad del bloque mercosureño deviene de la declaración de los artículos 34 y 35 del Protocolo de Ouro Preto y de la realidad internacional en donde este proceso de integración se pone en relación con otros sujetos del derecho

internacional, asumiendo derechos y obligaciones. Para poder entablar estas relaciones del derecho internacional precisa un régimen jurídico interno que las conduzcan y encuadren.

II. El derecho interno de las relaciones exteriores (DIRE)

El DIRE ha sido definido por una parte de la doctrina especializada de modo amplio, en tanto que otra parte lo ha considerado de modo restringido. Para ESPÓSITO, en referencia al DIRE del Reino de España, este está integrado por el conjunto de normas y las prácticas observadas que, pertenecientes al derecho interno, regulan el poder del Estado respecto de otros sujetos del derecho de gentes (2020: p. 291). Entre estas normas y prácticas estaría contemplado el uso de la fuerza armada. En tanto que ROLDAN BARBERO acota el concepto considerando al DIRE como la estructura jurídica del Estado creada para encarar las relaciones exteriores de derecho de ese Estado con la comunidad internacional (2020: p. 301).

El DIRE no es una disciplina jurídica autónoma. Tampoco se podría decir que integra una parte del derecho constitucional o del derecho internacional público², aunque sus normas pueden estar contenidas en las leyes supremas de los Estados. Es el caso de los artículos 27; 124; 75, inciso 22; 99 inc. 11 y 124 de la Constitución Nacional argentina y de los artículos 93 y 94 de la Constitución del Reino de España. Estos últimos regulan la competencia parlamentaria de las Cortes Generales españolas para “la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”. Puede decirse que el DIRE comparte caracteres comunes con aquellas ramas del derecho, como también con el derecho administrativo, por formar parte, todas ellas, del derecho público.

² En tal sentido BRADLEY (2019: p. 2) afirma en su obra, citada en la sección bibliográfica del presente trabajo: “the term ‘foreign relations law’ is not meant to encompass ‘pure’ questions of international law—that is, a nation’s obligations under treaties and customary international law on the international plane” (Es decir: “el término ‘derecho de las relaciones exteriores’ no debe ser pensado o incluido como una cuestión de puro derecho internacional sino, más bien como las obligaciones de los Estados sobre Tratados y la costumbre en el plano internacional).

Se ha dicho que el DIRE posee menor calidad democrática porque el Poder Ejecutivo interviene en su creación en detrimento de los otros poderes del Estado (ROLDAN BARBERO, 2020: p. 307). Otros autores como PEROTTI (2004: p. 1013) han comentado esta participación preferente del Poder Ejecutivo “tal como ocurre en el sistema constitucional de los Estados Partes del Mercosur, las cuestiones que hacen al relacionamiento exterior de país constituyen —en la práctica y en el derecho— facultades ejercitadas por el poder ejecutivo”. Quizás esta consideración respecto del menguado carácter democrático, no es del todo justa y tal vez se trata que el DIRE posee caracteres similares al Derecho Administrativo por su particular naturaleza publicista.

III. El DIRE del Mercosur

La integración interestatal es un proceso que puede entrañar el nacimiento de un nuevo sujeto de derecho internacional, y habitualmente lo hace. La integración puede asumir diferentes niveles de asociación y desarrollarse en diversos planos (aduanero, comercial, etc.) con diversos matices acciones como la adopción de un código aduanero, un arancel externo común, etc. *“En esos casos se dice que estamos en presencia de procesos de integración porque las políticas comunes, por ejemplo, fijar un arancel de importación común, significan no ejercer una autonomía plena ya que el mismo debe ser acordado por todos”*. (SOTO Y GONZALEZ, 2011: p.13). Esta es una política común de relacionamiento exterior.

Puede afirmar que el Mercosur cuenta con un DIRE propio y distinto al de sus Estados parte. Esta apreciación puede ser también aplicada otros procesos de integración. Así, Roldan Barbero estima que el DIRE español se encuentra mediatizado por el Derecho de la Unión Europea, el que a su vez posee su propio DIRE (ROLDAN BARBERO, 2020: p. 307). Esta aseveración es aplicable al derecho del Mercosur.

El DIRE del Mercosur no es identificable con el de sus Estados parte ni resulta idéntico al de cualquier otro Estado. Se caracteriza por acusar un desarrollo exiguu, principalmente debido al carácter intergubernamental de dicho proceso de integración, y a los vaivenes políticos de sus Estados parte, a

diferencia de otros procesos supranacionales, como la Unión Europea, con mayor desarrollo de consolidación institucional y expresa cesión de prerrogativas soberanas. En general, la misma naturaleza de los procesos de integración, condiciona su existencia a los fines y objetivos de su creación. Con ello, el DIRE también estará circunscripto a ellos.

El DIRE del Mercosur es particularísimo, como el de todo esquema de asociación intergubernamental o supraestatal pues su origen no está en un Estado individual sino en un sujeto compuesto por estados, y surgido de un proceso regido por el derecho de la integración. Las decisiones que adopta dicho sujeto habitualmente surgen de mecanismos más complejas que las que adopta de un Estado. Derivado de lo anterior, el DIRE del Mercosur no puede estudiarse por fuera del Derecho de la integración, sino como una sección de aquella rama del derecho. Siendo el DIRE del Mercosur derecho interno del bloque, regido por el derecho de la integración, las normas de esta rama jurídica, a diferencia de las del Derecho Internacional Público, afectan a las personas individuales.

El derecho del Mercosur no supone una regulación acabada pues adolece de muchas lagunas, y la técnica legislativa de sus normas deja amplio margen a la flexibilidad interpretativa, característica típica de un proceso de integración intergubernamental. A su vez el marco jurídico del Mercosur es complejo. Ello deriva de su composición por Estados, cada uno con su Derecho interno de las relaciones exteriores particular y separado del resto, a veces, con objetivos y metas distintos a los del bloque. Esto genera periodos de mayor cohesión alternados con otros de menor cohesión de bloque.

El DIRE de cada sujeto del derecho internacional se circunscribe a sus necesidades, objetivos nacionales o finalidades del proceso de integración u organizacional de que se trate. En el caso del Mercosur su DIRE está condicionado a los objetivos declarados en el artículo 1° del Tratado de Asunción. Ellos son: la libre circulación de bienes y servicios; la adopción de un arancel externo común; la adopción de una política externa común en relación a otros sujetos del derecho internacional; la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones nacionales para fortalecer el proceso de integración.

Según dispone el artículo 8° del Protocolo de Ouro Preto, el órgano encargado de la gestión de la personalidad jurídica del Mercosur es el Grupo Mercado Común. El inciso IV del mismo artículo establece que, como máximo órgano del Mercosur, también es el encargado de negociar y firmar tratados internacionales con los demás Estados y organismos internacionales. Esta potestad no es excluyente de otros órganos del Mercosur. El Consejo Mercado Común y la Comisión de Comercio pueden recibir por delegación del Grupo Mercado Común la potestad del artículo 8 inciso IV.

Otro aspecto del DIRE del Mercosur es su régimen de inmunidad de jurisdicción expresado en Acuerdos de sede. Por ejemplo, el Acuerdo de sede del Mercosur CMC/Dec N°32/09, conocido como Acuerdo de Sede entre Argentina y el Mercosur para el funcionamiento del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos, establecido en los artículos 4 y 5 del Anexo de dicho Acuerdo. Mediante el mismo se reconoce al Mercosur inmunidad de jurisdicción en todo lo que se relacione con el funcionamiento del Políticas Públicas de Derecho Humanos.

Además, puede citarse el Acuerdo entre la República del Paraguay y el Mercosur para el funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión, implementado mediante el Decreto CMC/Dec. N° 01/05. Esta norma regula un sentido idéntico al Acuerdo comentado en el párrafo anterior.

La Comisión de Comercio del Mercosur es el órgano al que compete el seguimiento y revisión de las cuestiones relacionadas con la política comercial común con terceros países (también dentro del Mercosur), según los artículos 16 y 19, inciso I del Protocolo de Ouro Preto.

El Mercosur ha celebrado tratados con otros Estados, con procesos de integración y con asociaciones intergubernamentales. Entre ellos puede mencionarse respectivamente: el Acuerdo para la creación de un área de libre comercio entre los Estados parte del Mercosur y Sudáfrica del 15 de diciembre de 2000; el Acuerdo del Libre Comercio con la Unión Europea, aun en negociación y el Acuerdo Marco de Cooperación entre el Convenio Andrés Bello (CAB) y los Estados partes del Mercosur del 15 de octubre de 2010.

La razón del desarrollo exiguo y fragmentario del DIRE del Mercosur está en su misma naturaleza jurídica de proceso intergubernamental. Ello causa que los Estados partes retengan las funciones que, atribuidas al Mercosur, posibilitarían mayor creación de normas e instituciones de ejecución de DIRE. Valga como ejemplo que los órganos principales del Mercosur están integrados por funcionarios de los Estados parte y no por funcionarios propiamente del Mercosur. Así, el Consejo Mercado Común está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados parte.

i. La “cuestión de las Islas Malvinas” y el DIRE del Mercosur

La Cuestión de las Islas Malvinas es un tema de particular importancia del Mercosur en su relación con los demás sujetos del derecho internacional. La Organización de Naciones Unidas a través de la Resolución 2065 (XX) y siguientes de la Asamblea General caracteriza a esta disputa como un conflicto colonial enmarcado en la Resolución 1514 (XV), y lo define como un diferendo de soberanía pendiente de resolución entre la República Argentina y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por las Islas Malvinas; Islas Sándwich del Sur; las Islas Georgias del Sur (San Pedro) y los espacios marítimos correspondientes, cuya solución pacífica debe contemplar el respeto de los intereses de los isleños.

La Organización de Estados Americanos (OEA), en cuya estructura coinciden todos los Estados parte del Mercosur, ha afirmado sin cambios la soberanía argentina sobre los territorios en disputa. En tanto que la Unión Europea había catalogado a aquellos territorios coloniales como “Territorios de Ultramar” bajo soberanía británica, en clara oposición a la postura asumida por el Mercosur y la OEA. La salida del Reino Unido de la Unión Europea ha variado esta situación en tanto los territorios en disputa no poseen actualmente status alguno dentro del bloque comunitario europeo.

Este conflicto de soberanía ha encauzado el DIRE del Mercosur al asumir una postura al respecto y adoptar prácticas internas, de acuerdo al Derecho Internacional, que de algún modo regulan la actuación del Mercosur con otros sujetos del derecho de gentes.

Particularmente en la XLII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del Mercosur, celebradas en Montevideo, República Oriental del Uruguay el 19 y 20 de diciembre de 2011 se adoptó la Declaración de los Estados Partes del Mercosur y Estados asociados sobre buques que enarbolan la bandera ilegal de las Islas Malvinas. Los Jefes de Estado de los Estados parte del Mercosur más los Estados asociados (República de Chile y Estado Plurinacional de Bolivia) reiteraron el compromiso oportunamente asumido de adoptar, de conformidad con el Derecho Internacional y sus respectivas legislaciones internas, todas las medidas susceptibles de ser reglamentadas para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarbolan la bandera ilegal de las Islas Malvinas.

El comunicado acentuaba que los buques rechazados en su acceso a algún puerto de la región, debían evitar solicitar el ingreso a otros puertos de los demás Estados Parte del MERCOSUR y sus Estados asociados mientras porten dicha bandera. En caso de violar esta reglamentación el comunicado afirmaba la aplicación de toda medida susceptible a hacerla cumplir, de conformidad con el Derecho Internacional y la legislación interna. Si bien se trata de una declaración presidencial y no de una norma jurídica puede traducirse como una práctica interna del Mercosur en su relación con otro Estado, en el caso el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Otra manifestación presidencial de Jefes de Estado del Mercosur aconteció el 21 de diciembre de 2015 en ocasión de operaciones ilegales de exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina. En ella se manifestó la reafirmación del Comunicado Especial sobre explotación hidrocarburífera dado en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe³; se ratificó el derecho de la República Argentina a imponer sanciones penales y administrativas, así como se reafirmó el compromiso de impedir el arribo de buques con bandera ilegal de Islas Malvinas a puertos del bloque.

Todas estas medidas constituyen prácticas del Mercosur y de sus Estados miembros hacia afuera del bloque y, por lo tanto, manifestación de su DIRE. La Cuestión de las Islas Malvinas constituye un tema que ha delineado el DIRE del

³ Cancún, 2010.

Mercosur y en tanto el proceso de integración se profundice y el conflicto no sea solucionado, tendrá cada vez más influencia en el DIRE mercosureño.

ii. El comercio exterior y el arancel externo común

Entre los principios y propósitos consignados en el Tratado de Asunción se estipula, en el artículo 1°, que uno de los objetivos del Mercosur está dado por el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados.

El arancel externo común del Mercosur representa una de las manifestaciones más importantes del DIRE de este bloque regional y uno de los peldaños más importantes en la consolidación del proceso de integración. Así, el arancel de cada producto extra bloque que ingrese al Mercosur está grabado con un impuesto, contemplado en una Nomenclatura Común.

En ese marco la norma del artículo 4° del Tratado de Asunción establece que el relacionamiento externo del bloque mercosureño con terceros Estados debe asegurar condiciones equitativas de comercio. Igualmente faculta a los Estados Partes a prohibir importaciones beneficiadas por subsidios o prácticas de dumping.

La norma del Arancel Externo Común, que tiene hoy numerosas excepciones, ha sido violentada con mengua de la consolidación institucional del Mercosur y desarrollo armónico de su DIRE. Por ejemplo, recientemente la República Federativa de Brasil rebajó unilateralmente el Arancel Externo Común en un 10% para más de 6000 posiciones arancelarias contempladas en la Nomenclatura Común, según informa el sitio web Correio Braziliense⁴. Las normas del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto requieren que ese paso se dé mediante una norma regional previa.

Por otro lado, se observan tendencias contrarias que denotan esfuerzos por aplicar y consolidar el derecho del Mercosur, tal como puede observarse en

⁴ Correio Braziliense (2022) Governo reduz em mais 10% imposto de importação de bens comercializados Disponible en: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2022/05/5010031-governo-reduz-em-mais-10-imposto-de-importacao-de-bens-comercializados.html>

el fallo, dado en la República Argentina, por la Cámara Contencioso Administrativo Federal (Sala V), en la causa caratulada “Compañía de Alimentos Fargo SA c/ DNCI s/ Lealtad Comercial – Ley 22.802 – art. 22”, sobre el Reglamento para la Rotulación de Alimentos Envasados reglado por Resolución 26/03 GMC.

Estos vaivenes debilitan el DIRE del bloque, imposibilitando la aplicación eficaz de las normas que, como el artículo 19 del Protocolo de Ouro Preto, facultan a la Comisión de Comercio a controlar la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial con terceros países, organismos internacionales.

El Mercosur ha buscado la implementación de prácticas internas destinadas a fortalecer sus relaciones de comercio exterior. Así, el Punto 2 de la Declaración de los Estados parte del Mercosur sobre el combate a la corrupción en el Comercio Exterior, del 14 de diciembre de 2019, expresa la reafirmación de “la adopción o el mantenimiento de medidas legislativas y otras medidas necesarias para combatir efectivamente al soborno y a la corrupción y para velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales de las cuales sean Partes”, entre ellas nombra especialmente a dos: la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y un instrumento regional: la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

iii. El Acuerdo de Cooperación Estratégica ente el Mercosur y la Unión Europea.

El Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea es una importante manifestación del DIRE del Mercosur. La concreción de este acuerdo influirá decisivamente en las relaciones del Mercosur y la Unión Europea. Durante más de 20 años ambas partes negociaron un acuerdo de libre comercio que fue finalmente aprobado, aunque vetado por dos Estados de la Unión: la República Francesa y la República de Irlanda.

La concreción del Acuerdo con la Unión Europea supondría una readaptación de prácticas y normas internas del Mercosur a los requerimientos de los Estados europeos objetores, y en última instancia a los requerimientos de la Unión Europea. Ello podría suponer redefinir la normativa interna relativa a las

relaciones exteriores, del Mercosur a fin de propiciar el mantenimiento operativo y el sostenimiento perdurable del Acuerdo.

iv. Principio de reciprocidad.

Lo dicho en los dos puntos anteriores permite suscribir a la doctrina de DREYZYN DE KLOR en el sentido de restringir el alcance del principio de reciprocidad hacia adentro del Mercosur (2007: p. 52). Este principio del derecho internacional, cuya formulación más básica expresa la actitud que un Estado adopta respecto de otro según el trato que ha recibido de este, tanto respecto de represalias como de beneficios, es incompatible con un proceso de integración. En efecto, puede influir en su DIRE pero no en las relaciones inter partes pues por su misma naturaleza los procesos de integración, aunque de carácter intergubernamental como en el caso del Mercosur, se crean para diferenciar los Estados del bloque de terceros Estados u otros bloques regionales.

De todos modos, como lo expresa DREYZYN DE KLOR, el Tratado de Asunción consagra, ad intra del Mercosur la reciprocidad como regla del conjunto de derechos y obligaciones de los Estados partes del bloque, en su artículo 2° “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de los derechos y obligaciones de los Estados partes” (2007: pp. 52-53).

IV. El contenido material del DIRE del Mercosur

El contenido material del DIRE del Mercosur está configurado por toda la normativa y la práctica destinadas a la elaboración y aplicación del Derecho Internacional del Mercosur.

Se puede afirmar mutatis mutandis con ESPÓSITO que el DIRE mercosureño es esencialmente derecho interno regido por el derecho de la integración, no derecho internacional. Como expresa el citado autor “aunque puede confundirse o solaparse con el Derecho internacional, no es necesariamente ni principalmente Derecho internacional” (2020, p. 292).

Una consecuencia a la consideración del DIRE como derecho interno del bloque es que su transgresión no genera responsabilidad internacional porque es violación del derecho del bloque, no del derecho de gentes.

V. La concepción del DIRE en el Mercosur según la nomenclatura de McLachlan

Teniendo presente lo expuesto el DIRE del Mercosur puede ser caracterizado en este punto considerando las categorías elaboradas por MCLACHLAN, (citado por ESPÓSITO, 2020: p. 297). Este autor ha propuesto cuatro concepciones del DIRE: excluyente, internacionalista, constitucional y diplomática. Estas concepciones no se excluyen entre sí, pudiendo convivir y predominar unas sobre otras.

La categoría excluyente procura diferenciar y dividir las potestades internas de las externas en cuanto a las relaciones exteriores. En opinión de ESPÓSITO “aquí la constitución de un Estado operaría en un ámbito interno y las acciones externas del Estado quedarían fuera de su alcance, siendo reguladas solo por el Derecho internacional” (2020, p. 297).

La categoría o concepción internacionalista busca la incardinación del Derecho internacional en el ordenamiento jurídico interno del Estado en cuestión mediante normas de fondo y de forma.

La concepción constitucional, es aquella que, en opinión de ESPÓSITO (2020: pp. 292-293), se identifica con las tareas “básicas del constitucionalismo, es decir, la separación de poderes y la protección de los derechos fundamentales. Se reconoce en las reglas y prácticas relativas a la distribución de poderes exteriores al Estado entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial”.

Finalmente, para la concepción diplomática su finalidad primordial es el armado de las estructuras necesarias para lograr las relaciones exteriores con otros actores del derecho internacional público.

Aunque estas concepciones han sido elaboradas para Estados pueden ser aplicadas a los procesos de integración. Pero en aquellos cada categoría podrá verse con mayor o menor claridad según sea o no preponderante, en tanto que, en procesos de integración, particularmente aquellos cuya naturaleza es intergubernamental, como el Mercosur, ello no será posible. Así, el Mercosur no dispone de órganos legislativos o judiciales con competencias plenas. Tanto el Parlamento del Mercosur como el Tribunal Permanente de Revisión poseen

poderes limitados, y el Parlamento ni siquiera posee potestad normativa sin intervención de otros órganos.

i. La concepción preponderante.

Es posible afirmar que la concepción preponderante en el DIRE del Mercosur es la constitucional. Las demás concepciones se encuentran presentes, aunque sensiblemente menguadas.

Tal concepción puede observarse en Protocolo de Ouro Preto, artículos 8° inciso IV; 14°, inciso VII; 16° y 19°. En tanto que en el Tratado de Asunción puede compulsarse en el artículo 4°, en cuanto dispone que “En las relaciones con terceros países, los Estados Partes asegurarán condiciones equitativas de comercio”. También en el artículo 1° en cuanto dispone que, entre los propósitos del Mercosur “El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados”.

Estas normas, que regulan las relaciones del bloque con el resto de los sujetos del derecho internacional público, forman parte de los Tratados Fundacionales y asignan funciones en tal sentido a los órganos ejecutivos del Mercosur. Ni el Parlamento del Mercosur, ni el Tribunal Permanente de Revisión tiene funciones compatibles con la concepción de DIRE expuesta más arriba.

VI. desafíos para el desarrollo del DIRE del Mercosur

El DIRE del Mercosur acusa una estructura fragmentaria y desarrollo exiguo debido a la voluntad de los Estados partes respecto de no acelerar la profundización del proceso de integración. En otras palabras, al marcado y persistente carácter intergubernamental del bloque.

El derecho interno del Mercosur no está suficientemente desarrollado por la reticencia de los estados miembros de otorgar al bloque mayores funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Ello se observa en los vaivenes políticos y económicos hacia adentro que influyen en crear un DIRE incipiente o incompleto. Las relaciones del Mercosur hacia afuera se verán fortalecidas, y con ellas su DIRE, en cuanto los Estados partes logren cohesionar eficientemente los

objetivos nacionales con los objetivos del bloque, dotando a sus instituciones de cierta autonomía legislativa, ejecutiva y judicial.

Actualmente las funciones ejecutivas del Mercosur son ejercidas por instituciones compuestas por funcionarios de los Estados partes, no funcionarios del Mercosur, caso del Consejo Mercado Común. Si bien esta aseveración y lo expuesto en los dos párrafos anteriores puede tolerarse como una consecuencia común a todo proceso de integración en su etapa primigenia, debe ser necesariamente superada. En tal sentido PEROTTI afirma que “los procesos de integración potencian tales atribuciones, lo que resulta evidente en los primeros años del proyecto en los cuales las funciones legisferantes descansan, particularmente, en órganos regionales compuestos por funcionarios de la administración pública de cada Estado” (2020: p. 1013).

Es menester que los Estados parte acusen recibo de una de las principales consecuencias de formar parte de un bloque de integración (aunque no sea sino de carácter intergubernamental), tal es la adhesión a normas y principio comunes por sobre los intereses nacionales. Expresa PEROTTI que es en el ámbito del reparto de competencias donde se expresa la interferencia e influencia del proceso de integración, debido a “la creación de un nuevo centro de creación normativa como lo son las instituciones del bloque que administran el esquema de integración” (2004: p. 1003).

El Derecho de la Integración se aplica directamente a los sujetos individuales. En tal sentido el derecho mercosureño hacia afuera debe hacer de las relaciones exteriores del Mercosur un instrumento útil para el cumplimiento de los objetivos y las finalidades contenidos en los instrumentos constitutivos, tales como la adhesión al compromiso democrático (Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile) o a los derechos humanos fundamentales (Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos del Mercosur).

VI. Conclusiones

El Mercosur tiene un DIRE propio distinto al de sus Estados partes, manifestado principalmente en las normas de sus Tratados Fundacionales: Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto.

El DIRE del Mercosur es una consecuencia de su personalidad internacional, manifestada en el protocolo de Ouro Preto y en el hecho de que el Mercosur actúa en el plano internacional en relación con otros sujetos del derecho de gentes.

Según la nomenclatura del Mc Lachlan, la concepción preponderante del DIRE del Mercosur es la constitucional, sin perjuicio de que las demás estén presentes, aunque atenuadas.

El Arancel Externo Común y el Acuerdo Estratégico con la Unión Europea constituyen asuntos de gran importancia en la configuración del DIRE del Mercosur.

El conflicto de soberanía por las Islas Malvinas ha determinado la creación de prácticas internas del Mercosur en su relación con otros sujetos del derecho internacional, en busca de una solución al conflicto de soberanía respetando los intereses de la población isleña.

El DIRE del Mercosur acusa un marcado carácter fragmentario y exiguo desarrollo debido al carácter intergubernamental del bloque.

El DIRE mercosureño experimentará un desarrollo en la medida en que los Estados partes del Mercosur decidan profundizar el proceso de integración pasando de una unión intergubernamental a una de tipo supranacional. Esto implica dotar a las instituciones del bloque de potestades legislativas, ejecutivas y judiciales

VII. Bibliografía

BARBOZA, J. (2008), Derecho Internacional Público. Buenos Aires: Zavallía.

BRADLEY, C. (2019). What is Foreign Relations Law? En Bradley, C. R. (ed.), Oxford Handbook on Comparative Foreign Relations Law, OUP.

DREYZYN DE KLOR, A. (2007). Las Iniciativas de Integración. El Mercosur Jurídico. Ponencia presentada por la autora en el Seminario “El Derecho de la Integración Suramericano en su contexto” realizado en el Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 6 y 7 de diciembre de 2007.

ESPOSITO, C. (2020). El Derecho Español de las Relaciones Exteriores. Revista Española de Derecho Internacional, Vol. 72/2, julio-diciembre 2020, pp. 291-298.

MIOLANO, J. *et al* (2011). Introducción al Derecho Internacional Público. San Juan: Universidad Nacional de San Juan.

PEROTTI A. (2004), Habilidad constitucional para la integración comunitaria. Edición: Konrad Adenauer Stiftung.

REMIRO BROTONS, A. *et al* (2010). Derecho internacional. Curso General. España: Tirant Lo Blanch.

ROLDAN BARBERO, J. (2020). Derecho Español de las Relaciones Exteriores: un *tertium genus*? Revista Española de Derecho Internacional, volumen 72/2, julio-diciembre 2020.

SOTO A. Y GONZALEZ F. (2011). Manual de Derecho de la Integración. Buenos Aires: La Ley.