

INFORME **INTEGRAR**

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
IIL-FCJS-UNLP
CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA
TEL/FAX: 54-0221-421-3202
E-MAIL integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 57 – OCTUBRE DE 2009

SUMARIO

- **EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL MERCOSUR A PROPÓSITO DE LAS FUENTES Y LA JERARQUÍA NORMATIVA**
- **PUBLICACIONES**

EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL MERCOSUR A PROPÓSITO DE LAS FUENTES Y LA JERARQUÍA NORMATIVA

LAUTARO M. RAMÍREZ*

ABOGADO

1. INTRODUCCIÓN

El MERCOSUR ha nacido como un proceso de integración que abarca a cuatro países de Sudamérica, esto es la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay¹.

Asimismo, el proceso integrador comenzó en de un contexto internacional doctrinariamente atomizado. En ese sentido podemos decir que el paradigma de aquel proceso de integración latinoamericano es el neoliberalista, dentro de las corrientes económicas y desarrollistas de principios de la década de los noventa, basadas en gobiernos constitucionales latinoamericanos alineados con Estados Unidos, y en cuanto a las corrientes de la CEPAL en la corriente del “regionalismo abierto”. Es en ese modelo que nace el proceso de integración latinoamericana, en particular el MERCOSUR².

Lo anteriormente expuesto no es irrelevante, ya que dada la influencia de las corrientes de pensamiento imperantes en la época de su nacimiento, los países miembros eligieron un modelo eminentemente comercialista para constituir este proceso de integración.

Dentro de estos paradigmas se llega a la rúbrica del Tratado de Asunción (TA) en el año 1991, el cual sienta las bases para la puesta en marcha del proceso integrador. En ese sentido el Tratado en cuestión junto con los Protocolos, e instrumentos anexos, conforman un nuevo ordenamiento jurídico que diferirá en lo esencial de las características de otros procesos de integración.

Sobre el particular, tras la ratificación del TA por los cuatro Estados parte se ha generado el nacimiento de toda una estructura orgánica institucional, inserta dentro de un nuevo ordenamiento jurídico el cual, a nuestro modo de ver, presenta ciertas insuficiencias: vacíos legales, normas sin efectos ni vigencia, ratificaciones dispares, entre otras cuestiones que generan gran incertidumbre a aquellos operadores del derecho como a sus destinatarios. Lo anterior genera una serie de limitaciones al proceso, a pesar de que el mismo ya lleve más de quince años de su creación.

Estas particularidades que denota el ordenamiento jurídico del MERCOSUR no hacen más que generar vacilaciones e incertidumbres a los jueces nacionales de los Estados miembros, que en

**Trabajo realizado en el marco de la carrera de Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración del Instituto de Integración Latinoamericana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.*

¹ Sin perjuicio de que Venezuela haya solicitado su ingreso al bloque como miembro pleno, situación que a la fecha no ha sido concretada por la ausencia de ratificación de los Gobiernos de Brasil y Paraguay.

² Para un análisis pormenorizado véase: Mellado, Noemí. (2007). “Integración regional. Insuficiencias de las perspectivas teóricas”, Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, No.37, Universidad Nacional de La Plata, La Plata. .

muchas ocasiones han tenido dudas sobre la vigencia del ordenamiento jurídico del proceso integrador y han debido recurrir al Tribunal Permanente de Revisión a fin de obtener claridad sobre el derecho aplicable.

En ese sentido, varias han sido las consultas por las Cortes nacionales de los Estados miembros sobre la vigencia y eficacia de determinadas normas del MERCOSUR, ya sean éstas originarias, derivadas o complementarias –ello conforme a la clasificación del derecho de la integración del MERCOSUR-.

De este modo, en el presente trabajo procuraremos dar claridad a la cuestión que involucra la falta de operatividad del ordenamiento jurídico del MERCOSUR, debida, en parte, al modelo escogido de integración regional, de neto corte intergubernamental, y que recae directamente no solo en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros sino también en aquellos que aplican las normas, en particular los jueces.

Asimismo, sostenemos que es esencial el rol del derecho en los procesos de integración, y rescatamos lo sostenido por Gajate con quien compartimos la afirmación que hizo relativa a la falta de antecedentes en la materia bajo estudio; en ese sentido la citada investigadora afirma que: “Las investigaciones y trabajos relevados como antecedentes del presente, no profundizan aspectos de la dimensión jurídica del MERCOSUR”³; y es a ello a lo que aspiramos con la elaboración del presente, a tratar de arribar a un avance en lo que a materia de fuentes y jerarquía de las normas del proceso integrador del MERCOSUR, se refiere.

Tras lo anterior, realizaremos un somero análisis sobre el estado actual de la conformación del derecho mercosureño y los límites que el mismo ofrece.

2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL MERCOSUR. ESPECIFICIDAD DEL SISTEMA Y TEORÍA DE LAS FUENTES

Como es sabido, el concepto de “*fuentes del derecho*” es en si mismo difícil de precisar y ha originado en la ciencia jurídica serios problemas derivados de la polisemia del término, que alberga concepciones jurídicas distintas y, en ocasiones, contradictorias. Asimismo su extensión a ordenamientos no estatales desarraiga un concepto surgido, en cualquier caso, en el seno del Estado. Acoger la teoría de las fuentes sin, al menos, advertir que se está manejando un concepto muy complejo y para algunos, incluso, uno de los más confusos y perturbadores de la ciencia jurídica, puede resultar poco conveniente conforme lo sostiene Santamaría⁴. En igual sentido Mangas Martín refiriéndose a las fuentes del derecho en los procesos de integración, afirma: “[...] y si, desde luego, lo es en el Estado Constitucional, con mucho más motivo resulta inconveniente en el ámbito de estos ordenamientos jurídicos como el internacional o el comunitario. Sus insuficiencias han quedado claras en el derecho internacional público, donde el monopolio del consentimiento del Estado en formación de normas elimina toda utilidad del concepto de fuentes en un sentido material y donde, además, la carencia de una norma estructuradora del sistema de

³ GAJATE Rita M. (1995): “El rol del derecho en los procesos de integración”, Aportes para la Integración Latinoamericana, año I, Nº 2, La Plata, IIL-FCJS-UNLP. diciembre, p. 118.

⁴ SANTAMARÍA Juan Alfonso: (1988). “Fundamentos de Derecho Administrativo”, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areses, vol. I, p. 286.

producción normativa y de jerarquización entre los diversos tipos –el art. 38 del Estatuto del Tribunal internacional de Justicia no es ni uno lo otro- reduce a mínimos su utilidad formal”⁵.

Sin embargo, a nuestro modo de ver siempre es posible mantener el término “fuentes” para referirse a la existencia de un conjunto de “categorías normativas” formalmente diferenciadas.

Siguiendo esos lineamientos, el ordenamiento jurídico del MERCOSUR contempla entre sus normativa, una en particular que se refiere a las fuentes del derecho y a su jerarquía dentro del plexo integrativo. Empero, debe recordarse que estas normas relativas al ordenamiento jurídico no existieron en los comienzos del MERCOSUR sino que fueron previstas tras la aprobación del Protocolo Ouro Preto (POP), que completa lo dispuesto en el TA.

De este modo y conforme a lo anteriormente sostenido, debe recordarse que el MERCOSUR posee un entramado institucional fundado en el TA, en el POP y demás instrumentos complementarios, que lo conforman tanto en su faz jurídica como en su faz institucional, cuya comprensión debe ser realizada siempre desde un marco de carácter evolutivo y flexible del proceso de integración referenciado⁶.

Desde esta perspectiva, hay que reconocer que tras la entrada en vigor del TA, sus Protocolos y las normas complementarias, se ha constituido un nuevo ordenamiento jurídico con matices propios. En este sentido y ya refiriéndonos a las fuentes de este nuevo sistema debemos recurrir a los textos correspondientes del derecho que dan origen al MERCOSUR. Sobre el particular, aunque si bien el TA sienta las bases de una embrionaria creación normativa a través de los órganos que el mismo crea, será el Protocolo de Brasilia de Solución de Controversias del 17 de diciembre de 1991, aprobado por Decisión del Consejo Mercado Común 1/91 y entrado en vigor el 22-IV-1993, quien confirmará, conforme a su art. 19 que “*El Tribunal Arbitral decidirá la controversia sobre la base de las disposiciones del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo Mercado Común, de las resoluciones del Grupo Mercado Común, como así también de los principios y disposiciones del derecho internacional aplicables en la materia*”; y del art. 25 que prescribe lo siguiente: “*El procedimiento establecido en el presente capítulo se aplicara a los reclamos efectuados por particulares con motivo [de]... violación del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo Mercado Común o de las resoluciones del grupo Mercado Común*”.

A nuestro modo de ver, en definitiva los arts. 1º, 19 y 25 del Protocolo de Brasilia tratan de marcar el entorno material del ordenamiento jurídico del MERCOSUR, el cual vendría conformado por las disposiciones del TA, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo Mercado Común, de las resoluciones del Grupo Mercado Común, como así también de los principios y las disposiciones del Derecho Internacional aplicables a la materia⁷.

⁵ MANGAS Martín Araceli y LIÑÁN NOGUERAS Diego (2008): “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Madrid, Ed. Technos, 4º reimpression, p. 331.

⁶ MARTÍNEZ PUÑAL Antonio (2008): “En torno a las normas del MERCOSUR: clasificación y jerarquía, incorporación, vigencia (simultanea) y dificultades constitucionales”, en MERCOSUR y Unión Europea. Córdoba, Argentina, Ed. Lerner. SRL, p. 233.

⁷ *Ibidem*.

Sin embargo, y frente al vacío del TA –y aun dentro de una cierta indeterminación del Protocolo de Brasilia-, sería el art. 41 del POP el encargado de dar luz a la cuestión de las fuentes del MERCOSUR, bajo el término de “fuentes”, el cual establece:

“Las fuentes jurídicas del MERCOSUR son:

I. El Tratado de Asunción, sus Protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios.

II. Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus Protocolos.

III. Las Decisiones del Consejo, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción”.

De esta manera, puede observarse cómo se produce una adición en el número de los actos normativos del MERCOSUR, añadiéndose a los recogidos en el Protocolo de Brasilia, las Directivas de la Comisión de Comercio. De esta manera, al menos dogmáticamente se encuentra una solución –no por ello pacífica- en cuanto a las fuentes y jerarquía de las normas que conforman el plexo mercosureño⁸.

Creemos que la existencia de esta norma –que viene a dar claridad sobre la cuestión de las fuentes- es importante toda vez que los países que componen al MERCOSUR tienen una tradición romanista, cuya característica consiste en basarse en normas escritas que gozan de diferentes graduaciones conforme a una norma superior. Aquí se refleja, como sucede en el caso de los ordenamientos internos de los Estados, que los actos de los organismos institucionales deben adecuarse al TA, como a sus protocolos y a los instrumentos adicionales y complementarios a fin de no entrar en colisión con la norma originaria del proceso de integración.

Como corolario, resta considerar que el conjunto de las fuentes normativas, prevista en el texto del art. 41, posibilita hablar de una tríada de “normas del MERCOSUR”, formada por los derechos originario, complementario y derivado. Todos ellos tomados en un sentido unitario conformarían el orden jurídico del MERCOSUR.

Ahora bien, tras lo anterior nos detendremos en el estudio de las “clases de derecho” que conforman el derecho de la integración del MERCOSUR.

3. ENCUADRE JURÍDICO DE LAS NORMAS PROPIAS DEL PROCESO INTEGRADOR

Sin perjuicio de la existencia de las teorías de las fuentes, y la gradación que recibe cada una de las normas creadas por los diferentes órganos que nacieron a raíz de los procesos de integración, puede hablarse sin cortapisas de dos tipos de derecho dentro de los mismos, ellos son, a saber el derecho originario y el derecho derivado.

Sostenemos lo anterior toda vez que el derecho originario estará compuesto por los tratados que dieron origen a los procesos de integración, en tanto que el derivado será aquel que emana de los organismos creados por aquellos. Esta situación es patente y común en todos los esquemas de integración. Sin perjuicio de que cada uno de ellos prevea diversos órganos y diferentes categorías y efectos para las normas que nazcan de estos últimos.

⁸ Ídem.

4. NORMAS ORIGINARIAS

En lo que respecta al derecho originario de nuestro MERCOSUR, debe recordarse que el mismo se presenta diferenciado al de su par europeo toda vez que en el proceso de integración sudamericano no ha existido transferencia de soberanía como si ha sucedido en aquél. De esta manera al existir entre ambos diferencias conceptuales para su constitución e ideologías varias, obviamente la calidad de las normas también será diversa.

De este modo y como primera medida, identificamos al derecho originario como aquel que le da origen al MERCOSUR. En este sentido y conforme al art. 41 del POP anteriormente transcrito el derecho originario se constituye por:

A. LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS, PROTOCOLOS Y ANEXOS:

1. Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental de Uruguay del 26 de marzo de 1991⁹.
2. Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias¹⁰.
3. Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativo del 27 de junio de 1992¹¹.
4. Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual del 5 de agosto de 1994¹².
5. Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico¹³.
6. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR del 17 de diciembre de 1994¹⁴.
7. Protocolo de Medidas Cautelares del 16 de diciembre de 1994¹⁵.
8. Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Nivel Medio Técnico¹⁶.
9. Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales del 25 de junio de 1996¹⁷.
10. Protocolo de San Luís en Materia de Responsabilidad Civil Emergente de Accidentes de Tránsito entre los Estados Partes del MERCOSUR del 25 de junio de 1996¹⁸.
11. Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR del 16 de diciembre de 1996¹⁹.

⁹ Denominado comúnmente como Tratado de Asunción, entró en vigencia el 29 de noviembre de 1991.

¹⁰ Entró en vigencia el 22 de abril de 1993.

¹¹ Protocolo de las Leñas, entró en vigencia el 17 de marzo de 1996.

¹² Entró en vigencia para Brasil y Paraguay el 6 de junio de 1996, para Argentina el 1 de diciembre de 1996 y para Uruguay el 28 de agosto de 2004

¹³ Entró en vigencia el 6 de junio de 1996.

¹⁴ Protocolo de Ouro Preto, entró en vigencia para Argentina, Paraguay y Uruguay el 15 de diciembre de 1995 y para Brasil el 16 de febrero de 1996.

¹⁵ Entró en vigencia para Argentina y Paraguay el 13 de abril de 1996, para Brasil el 17 de abril de 1997 y para Uruguay el 9 de septiembre de 1998.

¹⁶ Entró en vigencia el 26 de julio de 1997.

¹⁷ Entró en vigencia para Paraguay y Argentina el 8 de enero de 2000, para Brasil el 27 de abril de 2000 y para Uruguay el 6 de agosto de 2000.

¹⁸ Entró en vigencia para Paraguay y Uruguay el 19 de agosto de 1999, para Brasil el 1º de marzo de 2001 y para Argentina el 20 de diciembre de 2000.

¹⁹ Entró en vigencia para Paraguay y Uruguay el 19 de agosto de 1999, para Argentina el 21 de agosto de 1999 y para Brasil el 26 de agosto de 1999.

12. Protocolo de Integración Educativa para el Proseguimiento de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Estados Parte del MERCOSUR²⁰.
13. Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998²¹.
14. Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR del 18 de febrero de 2002²².

De esta manera el listado *supra* expuesto demuestra que el derecho originario del MERCOSUR está compuesto por el Tratado de Asunción y por los Protocolos del mismo, ello conforme a los arts. 41 y 43 del POP, y los arts. 1, 19 y 25 del Protocolo de Brasilia.

B. Instrumentos adicionales o complementarios

1. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y su Reglamento Administrativo para la Aplicación del Acuerdo del 15 de diciembre de 1997²³.

Sin perjuicio que haya otros instrumentos adicionales o complementarios, además del mencionado anteriormente, lo cierto es que este último es el único que ha entrado en vigencia para los cuatro Estados parte, a los demás les restan la internalización en los ordenamientos jurídicos de los países miembros para su entrada en vigor.

Aquí es donde nace la diferencia sustancial con el régimen normativo jurídico de la Unión Europea, ya que en el MERCOSUR los Acuerdos, sus Protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios deben ser internalizados a fin que los mismos entren en vigencia conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1967. En ese sentido, tendrán el rango que las Constituciones nacionales les atribuyan y no una jerarquía superior como sucede en la Unión Europea con su derecho comunitario.

Aquella razón impide que los Acuerdos, Protocolos e instrumentos adicionales entren en vigencia al mismo tiempo para todos los Estados miembros, dándose de este modo una especie de derecho que carece de una de sus características primigenias, esto es su vigencia. Ello atento a que los Parlamentos se toman sus tiempos y conforme a su conveniencia o no, los ratifican; limitando de este modo la operatividad de la normativa propia de la integración, en pos de los intereses de cada uno de ellos y en contra de los intereses del bloque.

Sin embargo, tras el paso por los Congresos de los Estados parte, las normas originarias gozarán del estatus de norma internacional conforme a lo establecido por el Tratado de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Ahora bien tras la internalización de los Tratados, Protocolos e instrumentos que hacen al derecho originario del proceso de integración los mismos entrarán en plena vigencia y los cuatro Estados miembros deberán respetarlos

²⁰ Entró en vigencia el 7 de agosto de 2000.

²¹ Entró en vigencia el 17 de noviembre de 2005.

²² Entró en vigencia el 1º de enero de 2004.

²³ Entró en vigencia el 1º de junio de 2005.

5. LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL Y EL SISTEMA DE NORMAS COMPLEMENTARIAS

De acuerdo con el análisis que venimos realizando, por debajo de las normas rectoras, que serían aquellas encuadradas dentro del ámbito del derecho originario, les seguirían en rango lo que se ha denominado “derecho complementario”, el cual estaría compuesto por aquellas enunciadas en el art. 42 apartado II del POP, que expresamente sostiene:

“Las fuentes jurídicas del MERCOSUR son: II. Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus Protocolos”.

Ahora bien, y a nuestro modo de ver si bien existen ciertas dudas sobre cuales serían aquellos acuerdos celebrados en el marco del TA y sus Protocolos, concordamos con Martínez Puñal al señalar que no hay que dejar de advertir la posible indefinición que estos suscitan en orden, sobre todo, a precisar si en los mismos se podrían incluir tanto aquellos tratados internacionales concluidos por los propios Estados parte tendiendo a la consecución de los objetivos del MERCOSUR – lo que conformaría lo que ha dado en llamarse como derecho complementario “*ad intra*”-, como asimismo los acuerdos que pudiera negociar el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común con terceros países, grupos de países y organismos internacionales²⁴ -lo que vendría a conformar un derecho complementario “*ad extra*”- a modo de constituir, en otras palabras, un derecho de las relaciones exteriores del MERCOSUR²⁵.

De este modo la naturaleza del derecho complementario sería del tipo “*internacional*”, pudiendo tener, un perfil interno, como sucede en el caso de los acuerdos entre los Estados partes del MERCOSUR, u otro externo, representado mediante tratados que podrían ser celebrados con otros sujetos internacionales que participen, y entre ellos debería participar algún sujeto participante del MERCOSUR²⁶.

Respecto al nivel jerárquico de este derecho complementario dentro de las fuentes del MERCOSUR, entendemos que este se encuentra en un lugar subordinado al derecho originario inferior a aquél por su propia subordinación al TA pero superior al derecho derivado nacido de los órganos creados para llevar adelante los objetivos del proceso integrador.

De esta manera, esté derecho complementario que actualmente se encuentra vigente, a modo de ejemplo, estaría conformado por los siguientes acuerdos²⁷:

²⁴ Sobre el particular los arts. 8. IV y 14.VII del Protocolo de Ouro Preto textualmente establecen: “Artículo 8: Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común: [...] IV - Negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común en las condiciones establecidas en el inciso VII del artículo 14. [...]”. “Artículo 14: Son funciones y atribuciones del Grupo Mercado Común: [...] VII - 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 Grupo Mercado Común, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos. El Grupo Mercado Común, cuando sea autorizado por el Consejo del Mercado Común, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del MERCOSUR. [...]”

²⁵ MARTÍNEZ PUÑAL Antonio (2008): ob. cit. p. 234.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Los siguientes Acuerdos aún no se encuentran vigentes, pero tienen ratificaciones parciales: 1. Acuerdo de Sede entre el MERCOSUR y la República Oriental del Uruguay para el Funcionamiento de la Secretaría

1. Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por una Parte, el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra del 15 de diciembre de 1995. Notificación de ambas Partes²⁸.
2. Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998.
3. Acta de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela, suscripta en Asunción del 20 de junio de 2005.
4. Acta de Adhesión de la República del Perú, suscripta en Asunción, el 20 de junio de 2005.
5. Acta de Adhesión de la República del Ecuador, suscripta en Asunción del 29 de junio de 2007²⁹.
6. Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile del 10 de diciembre de 1998.
7. Acta de Adhesión de la República del Ecuador del 30 de junio de 2008³⁰.
8. Memorándum de Entendimiento entre el MERCOSUR y la República Cooperativa de Guyana en Materia de Comercio e Inversiones del 28 de junio de 1999³¹.
9. Memorándum de Entendimiento entre el MERCOSUR y la República de Trinidad y Tobago en Materia de Comercio e Inversiones del 28 de junio de 1999³².
10. Memorándum de Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) relativo a la Orientación Plurianual para la Realización de la Cooperación Comunitaria del 26 de Junio de 2001³³.
11. Acuerdo Marco de Cooperación entre el Convenio Andrés Bello (CAB) y los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) del 15 de diciembre de 2003³⁴.
12. Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la República de la India del 25 de enero de 2004³⁵.

Administrativa del MERCOSUR. 2. Acuerdo de Arbitraje Comercial Internacional entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 23 de julio de 1998. 3. Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y la República de la India del 17 de Junio de 2003. 4. Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y la República Árabe de Egipto del 7 de julio de 2004. 5. Acuerdo Marco de Comercio entre el MERCOSUR y el Reino de Marruecos del 26 de noviembre de 2004. 6. Acuerdo de Comercio Preferencial entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera de África Austral (SACU) - ANEXOS I, II, III, IV, V, del 16 de diciembre de 2004. 7. Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCG) del 10 de mayo de 2005. 8. Acuerdo Preferencial de Comercio entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU) del 15 de diciembre de 2008 y del 3 de abril de 2009. 9. Tratado de Libre Comercio entre el MERCOSUR y el Estado de Israel del 18 de diciembre de 2007. 10. Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y el Reino Hachemita de Jordania del 30 de junio de 2008. 11. Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el Funcionamiento en el Territorio de la República de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR y su Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente del 8 de diciembre de 2005. 12. Acuerdo Marco de Comercio entre el MERCOSUR y el Estado de Israel del 8 de diciembre de 2005. 13. Acuerdo Marco para el Establecimiento de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Turquía del 30 de junio de 2008. 14. Acuerdo Marco de Comercio entre el MERCOSUR y la República Islámica de Pakistán del 20 de julio de 2006.

²⁸ Entró en vigencia el 1º de julio de 1999.

²⁹ Entró en vigencia en febrero de 2007.

³⁰ Entró en vigencia en marzo del 2009.

³¹ Entró en vigencia en la fecha de suscripción 28 de junio de 1999.

³² Entró en vigencia en la fecha de suscripción 28 de junio de 1999.

³³ Entró en vigencia en la fecha de suscripción 26 de junio de 2001.

³⁴ Entró en vigencia en la fecha de suscripción 15 de diciembre de 2003.

³⁵ Entró en vigencia el 1º de junio de 2009.

13. Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones y Plan de Acción entre el MERCOSUR y la República de Singapur³⁶.
14. Protocolo de Intenciones entre el MERCOSUR y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura del 30 de junio de 2008³⁷.
15. Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento de un Grupo Consultivo Conjunto para la Promoción del Comercio y las Inversiones entre el MERCOSUR y la República de Corea del 23 de julio de 2009³⁸.

Los instrumentos citados anteriormente son los que a la fecha conforman el derecho complementario del MERCOSUR, ya que fueron celebrados, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el TA, con terceros Estados, bloques de integración y organismos internacionales. Sin embargo, muchos de ellos aún no se encuentran vigentes atento a la falta de ratificación por los Estados miembros individualmente considerados dentro del MERCOSUR.

6. NORMAS DERIVADAS

Como ya lo sostuviéramos, resulta meridiano que las normas contenidas en el apartado I del art. 41 POP constituyen el derecho originario, es decir el TA, sus protocolos e instrumentos adicionales. Las contenidas en el apartado II –anteriormente analizados, conforman el derecho intermedio o complementario-, y las recogidas en el apartado III abarcarían el derecho derivado. En ese sentido, conformarían este corte vertical:

“III. Las Decisiones del Consejo, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción”.

Relativo a la parte *in fine* del inciso transcrito, resulta obvio, que antes de la entrada en vigor del TA no era posible la adopción de ningún tipo de medida por los órganos, salvo que se hubiese pensado en la aplicación provisional del tratado, asunto del que en relación con el TA, que sepamos nunca llegó a suceder³⁹.

En relación con los tipos de normas de derecho derivado, nos encontramos con que éste estaría formado por los siguientes tipos de normas: las Decisiones, las Resoluciones y las Directivas, pudiendo preguntarnos al respecto sobre la existencia o no de algún tipo de rango entre ellas.

Sobre el particular, y a nuestro modo de ver, la jerarquía normativa si bien viene dogmáticamente estipulada en el POP, implícitamente se deduce de la estructura orgánica institucional que al constituir los diferentes órganos que funcionarán dentro de la misma, determina los actos jurídicos y sus efectos. En ese sentido, de la conjunción del TA y del POP, en particular los arts. 1, 9, 15 y 20 de este último, tenemos que:

Artículo 9: *“El Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes”.*

³⁶ Entró en vigencia en la fecha de suscripción 24 de septiembre de 2007.

³⁷ Entró en vigencia el 30 de junio de 2008.

³⁸ Entró en vigencia en la fecha de suscripción 23 de julio de 2009.

³⁹ Martínez Puñal, Antonio. (2008), ob. cit. p. 232.

Artículo 15: “El Grupo Mercado Común se pronunciará mediante Resoluciones, las cuales serán obligatorias para los Estados Partes”.

Artículo 20: “La Comisión de Comercio del MERCOSUR se pronunciará mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas serán obligatorias para los Estados Partes”.

De este modo, existe un orden jerárquico dado de la normativa que integra el derecho derivado del MERCOSUR conforme a la normativa que compone el plexo jurídico del proceso de integración bajo estudio.

7. EL PROBLEMA DE LA JERARQUÍA NORMATIVA Y LA OBLIGATORIEDAD

Ahora bien, tras lo anteriormente expuesto, debe recordarse que a pesar de que el POP en el art. 41 sienta las bases de la jerarquía de las normas dentro del ordenamiento jurídico del MERCOSUR, el problema no solo estriba en determinar cuál de aquellas es superior a las otras, sino también en la obligatoriedad que las mismas presentan conforme a lo estipulado en los artículos *supra* expuestos; ya que los artículos citados hacen mención de aquella cualidad de los actos jurídicos emanados de los organismos que conforman la estructura intergubernamental, conforme a lo estipulado en el art. 2 del POP⁴⁰.

En ese sentido sostenemos que la obligatoriedad deviene limitada toda vez que nos encontramos frente a un proceso intergubernamental, razón por la cual la ejecutabilidad de las mismas sería posible toda vez que aquellas sean internalizadas en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros.

Frente a lo anterior, resta preguntarnos lo siguiente: *¿Tras la internalización del derecho derivado del MERCOSUR –Decisiones, Resoluciones y Directivas- las mismas continúan teniendo la misma jerarquía que tenían antes de ser internalizadas conforme al POP?*

Por nuestra parte, estamos por la negativa, ya que una vez que los mismos se internalicen serán las Constituciones nacionales las que dispongan la jerarquía de aquellos, quedando dentro del rango que adquieren los tratados internacionales dentro de los ordenamientos jurídicos internos de cada uno de los países que conforman el bloque.

De este modo y como ya sostuviéramos, las Constituciones limitan los efectos de las normas emanadas de los órganos creados tanto por el TA y completado por el POP.

A mayor abundamiento, dependiendo de la posición que adopte cada Constitución en relación al derecho internacional – monista/dualista- el derecho de la integración originario, complementario o derivado tendrá el rango que aquella disponga.

Al respecto puede decirse que el derecho de la integración –en particular el del MERCOSUR- conformará la grada jurídica conforme al rango que las Constituciones nacionales le atribuya, dentro de los órdenes jurídicos internos.

⁴⁰ El Artículo 2º del Protocolo de Ouro Preto textualmente establece: “Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR”

Lo anterior ha ocasionado dudas a los Jueces de los máximos tribunales nacionales, quienes –por ser los únicos legitimados- fueron en consulta ante el Tribunal Permanente de Revisión a fin de que aclare el tema de este trabajo, esto es, las fuentes y las jerarquías del derecho del MERCOSUR con relación a los ordenamientos internos.

Sobre el particular, el Tribunal Permanente de Revisión refuerza lo que hemos mencionado en los párrafos anteriores relativo a la prevalencia del derecho de la integración del MERCOSUR por sobre los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros. En particular la Primera Opinión Consultiva 1/2007, en los diferentes votos de los magistrados intervinientes, expresamente sostiene:

“En igual sentido FRESNEDO DE AGUIRRE sostiene que `En la actualidad el MERCOSUR no es una organización supranacional sino intergubernamental. Carece de organismo comunitarios con potestades legislativas delegadas, por lo que las normas que emanen de sus órganos carecen de eficacia directa y deben ser reincorporados a lo ordenamientos jurídicos de cada Estado conforme a los respectivos mecanismos constitucionales vigentes. Esto está establecido además en el propio Protocolo de Ouro Preto Artículo 42⁴¹”.

“El artículo 42 y disposiciones concordantes del Protocolo de Ouro Preto, no consagraron un sistema de fuentes del derecho comunitario. Como lo destaca PEREZ OTERMIN: `Pese a los ingentes esfuerzos de la delegación uruguaya, no se pudo aceptar la aplicación inmediata. [...] Brasil argumentó que de acuerdo a su texto constitucional le era imposible aceptar tal peculiaridad, razón por la cual fue imposible avanzar en el tema. A ello se agregó que tanto las delegaciones de Argentina como de Paraguay, no obstante tener textos constitucionales recientemente aprobados que habilitaban a dichos países para sostener la aplicación inmediata [...] mantuvieron una posición contraria⁴²”.

Empero, en la misma opinión consultiva, el propio Tribunal incurre en un error; al referirse a las características que ofrecen las normas dentro del ordenamiento jurídico del MERCOSUR, sostiene:

“Las normas del MERCOSUR internalizadas prevalecen sobre las normas del derecho interno de los Estados Partes”.

Ese es el error en que incurre el TPR, toda vez que la prevalencia normativa estará dada por lo que las normas constitucionales prevean en ese sentido. En caso de referirse a la situación argentina, las normas incorporadas del proceso integrador tendrán jerarquía superior a las leyes porque ello está determinado en la Carta Magna de nuestro país.

En igual sentido en la Opinión Consultiva N° 1/2008 ha sostenido:

“El Derecho del MERCOSUR es un conjunto de normas establecido por voluntad de los Estados, [...] todo ello constituye un cuerpo normativo vivo, de naturaleza especial y de jerarquía diversa,

⁴¹ El artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto establece que: “Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”.

⁴² Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR N° 1/2007. Fundamentos 17, 18 y 19 del voto del Dr. Ricardo Olivera García.

*que se convierte en obligatorio como parte del ordenamiento jurídico de cada Estado parte, desde su incorporación o internacionalización, acto del cual derivan derechos y obligaciones*⁴³

En ese sentido es correcta la interpretación que hace el TPR sobre la obligatoriedad de las normas incorporadas a los ordenamientos internos, pero ello es así por que ha pasado por el Congreso y cumplido los requisitos formales exigidos para convertirse en ley nacional.

Sin embargo, vuelve a caer en el mismo error en que había caído en la resolución de la primera Opinión Consultiva al resolver la última consulta N° 1/2009 de junio; en ese sentido el Tribunal Permanente de Revisión, expresa:

*“Que de modo general, las normas del MERCOSUR, que han sido objeto de ratificación, incorporación o internalización, según sea el caso, en el respectivo Estado Parte, generan derechos y obligaciones y priman sobre toda disposición interna que en el marco de su competencia normativa le sea contrapuesta”*⁴⁴.

Aquel fundamento, reitera el criterio de la obligatoriedad el cual sostenemos que es correcto por las razones expuestas. Sin embargo al referirse a la jerarquía de las normas vuelve a señalar que las mismas son superiores a las leyes nacionales de los Estados parte; empero sin fundamentar el porqué de esa primacía, la cual no devendrá solamente por el hecho de nacer dentro de un proceso de integración con características intergubernamentales. Es que para que las mismas adquieran el rango que el TPR quiere otorgarles, es necesario que así los dispongan las cuatro Constituciones nacionales de los Estados parte del TA.

De este modo puede confirmarse que el derecho de la integración del MERCOSUR será tal una vez que haya sido internalizado, es decir que cumplidos dichos procedimientos, las normas mercosureñas quedarán en el rango que las propias Constituciones les asignen, descartando de plano lo estipulado en el art. 42 del POP, artículo que a nuestro modo de ver carece de sentido toda vez que nos encontramos frente a un proceso de integración regional de tipo intergubernamental.

8. CONCLUSIONES

A modo de síntesis puede realizarse el siguiente cuadro:

NOTAS DISTINTIVAS DEL PROCESO INTEGRADOR	MERCOSUR
TEORÍAS QUE PREDOMINAN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN	Comercialistas, economicistas y estructuralistas propias de la CEPAL de la década de los años noventa
OBJETIVOS QUE PERSIGUEN	Comerciales, económicos y políticos
ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE CREAN	De tipo continental romanista sin delegación de competencias, basados en la

⁴³ Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR N° 1/08. Fundamento 24.

⁴⁴ Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR N° 1/09. Fundamento 2.

	intergubernamentalidad. Lo cual implica que las normas deban ser internalizadas por los Estados miembros
CARACTERÍSTICAS DEL ORDEN JURÍDICO	Rango que cada una de las Constituciones nacionales de los Estados miembros le adjudiquen al proceso de integración
CARACTERÍSTICAS DE LAS NORMAS	Vinculantes luego de ser internalizadas
CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO ORIGINARIO	Tiene la jerarquía que cada una de las Constituciones le asigne, dependiendo del posicionamiento en el monismo o en el dualismo
CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO COMPLEMENTARIO	Se encuentra por debajo del derecho originario, pero internalizado tendrá el mismo rango que el anterior dentro del ordenamiento interno de los Estados
CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DERIVADO	Se encuentra por debajo del derecho originario, pero internalizado tendrá el mismo rango que el anterior dentro del ordenamiento interno de los Estados
FUENTES Y JERARQUÍA DEL DERECHO	Esta estipulado en el art. 42 del Protocolo de Ouro Preto
DESTINATARIOS DEL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN	Solamente los Estados en tanto sujetos de derecho
VIGENCIA Y OPERATIVIDAD DE LAS NORMAS	Desde que los cuatro Estados internalizan por vía legislativa la norma y la depositan vía diplomática.
ACCESO A LA JUSTICIA	Solamente los Estados
CARÁCTER DE LA DECISIÓN JURISDICCIONAL	Recomendación, inejecutable.

Fuente: elaboración propia conforme a la bibliografía citada a lo largo del presente y que obra en el acápite 9.

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, si bien el MERCOSUR busca la apertura comercial, los mandatarios han previsto la creación de una estructura intergubernamental tomando las características propias de los procesos integradores que prevén la supranacionalidad. Ello puede observarse de los efectos, grados y jerarquías que recibe la normativa propia del proceso integrador conforme a los Acuerdos que le dan origen y que no conciben con la conformación y características que dan sustento al Mercado Común del Sur.

Sin embargo, no han tenido en vista que el derecho mercosureño debe necesariamente ser internalizado dentro de los ordenes jurídicos de los Estados parte del TA, ello con el objeto de tornar a las citadas normas operativas dentro de la estructura.

Sobre el particular, al no preverse la puesta en vigencia simultánea, al requerirse tal condición para la entrada en vigencia de las normas –tanto originarias, como complementarias y derivadas – se ha generado una superproducción normativa que carece de vigencia vinculante para los Estados miembros.

Lo anterior refleja la falta de voluntad política de reforzar el proceso integrador en lo que a materia jurídica se refiere, ello atento a que solo los habilitados –máximos tribunales nacionales al TPR como los Estados a través de sus cancillerías a los Tribunales *Ad Hoc*- pueden acceder a la justicia del MERCOSUR, y las resoluciones que emanen de los órganos jurisdiccionales no serán obligatorias, ya que conforme a la norma vigente, serán meramente recomendaciones.

Aunado a lo anterior, debe recordarse que si el MERCOSUR prevé la constitución de un MERCADO COMUN conforme el TA, el mismo deberá estar dentro de un marco de seguridad jurídica con el objeto no solo de dar lineamientos claros a los que participen en el mismo sino también demostrar que el mismo es confiable ya que cuenta con un derecho sólido en claro resguardo de las relaciones entre las personas y el intercambio de los bienes. De otro modo, fue en vano el gran avance que ha tenido hasta la fecha el proceso integrador de Sudamérica, y del cual se espera su despegue. No debe olvidarse que Brasil se está proyectando como potencia media dentro del cono sur y qué mejor que utilizar el MERCOSUR como su resorte para posicionarse en el contexto internacional, llevando a sus socios –Argentina, Uruguay y Paraguay– también a un mejor posicionamiento mundial.

Por ultimo, deseamos concluir, como ya hiciéramos en otras oportunidades⁴⁵, rescatando los ideales que el TA establece entre sus considerandos, los cuales no deben abandonarse y tenerse presente en pos del proceso integrador; el mismo, textualmente expresa: “*el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980*”, camino que al día de la fecha, debe ser transitado para la consecución de aquellos objetivos integracionistas y que solo se consiguen con un marco que brinde la seguridad jurídica necesaria para ello, contemplando a su vez, no solo a los operadores del derecho sino también a sus destinatarios, sujetos éstos últimos que deberían ser aquellos que se favorezcan a partir del proceso de integración.

9. BIBLIOGRAFÍA

GAJATE Rita (1995): “El rol del derecho en los procesos de integración”. En Aportes para la Integración Latinoamericana, N° 2; La Plata, IIL-FCJS-UNLP, diciembre.

MANGAS MARTÍN Araceli – LIÑÁN NOGUERAS Diego (2008): “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Madrid, Ed. Technos, 4° reimpresión.

MARTÍNEZ PUÑAL Antonio (2008): “En torno a las normas del MERCOSUR: clasificación y jerarquía, incorporación, vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales”. En MERCOSUR y Unión Europea. Córdoba, Argentina, Ed. Lerner SRL; abril.

MELLADO Noemí (2007): “Integración regional. Insuficiencias de las perspectivas teóricas”. En Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Ed. La Ley. N° 37. La Plata, Provincia de Buenos Aires.

⁴⁵ RAMÍREZ Lautaro M. (2009): “Las fuentes del derecho de la integración del MERCOSUR. Jerarquía y efectos sobre las normas internas de los Estados miembros. Situación planteada en la primera opinión consultiva del Tribunal Permanente de Revisión (TPR)”, Revista del Colegio de Abogados de La Plata, año L, N° 70, p. 165.

RAMÍREZ Lautaro M. (2008): “Las fuentes del derecho de la integración del MERCOSUR. Jerarquía y efectos sobre las normas internas de los Estados miembros. Situación planteada en la primera Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión”. En Revista del Colegio de Abogados de La Plata año L, Nº 70, diciembre.

SANTAMARÍA Juan Alfonso (1988): “Fundamentos de Derecho Administrativo”, vol.1, Madrid, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces.

DOSMAN, EDGAR J.; THE LIFE ANDTIMES OF RAÚL PREBISCH, 1901-1986; MONTREAL & KINGSTONE, MACGILL- QUEEN´S UNIVERSITY PRESS, 2008; 599 PP.

Raúl Prebisch es para los estudiosos y estudiantes de América Latina una figura paradigmática. Al finalizar la segunda guerra mundial comenzaron a conocerse sus propuestas para que nuestra región superara, mediante el desenvolvimiento de su propio potencial, las relaciones asimétricas que mantenía con centros de fuerte poder económico. Por cierto que sus análisis sobre desarrollo no se limitaron a nuestro continente sino que abarcaron a otras regiones en condiciones similares. Y ha sido tal la certeza de sus apreciaciones, que todos los cambios experimentados hasta la fecha en el ámbito continental y mundial, no invalidan lo acertado de sus premisas. Y no es de extrañar entonces que sus enseñanzas se traigan a colación para interpretar hechos del presente.

La biografía escrita por Edgar Dosman enlaza aspectos de la vida privada y pública, del hombre y del economista, pues el ser humano –aun el que descuella en su quehacer- así como no puede ser escindido de su momento histórico, tampoco puede ser comprendido sin considerar las circunstancias estrictamente personales, también en su medida determinantes de sus actividades conocidas y notorias. Sabemos así que Raúl Prebisch nació en Tucumán en 1901. Finalizada la escuela secundaria llegó a Buenos Aires en 1918 para iniciar sus estudios de ciencias económicas en la Universidad de Buenos Aires. En 1920 consiguió su primer trabajo al ser nombrado docente asistente en esa casa de estudios, y asimismo se le asignaron, pese a su falta de experiencia en el área, tareas de investigación. Trabajó arduamente en ambas ocupaciones lo que le fue reconocido y ello le valió ascensos en la carrera emprendida.

Prebisch también llevó a cabo tareas de investigación en la Universidad Nacional de La Plata. Pero ya graduado en la de Buenos Aires, procuró trascender el ámbito académico y encontrar un trabajo donde poner en práctica sus conocimientos teóricos. Durante la década de 1920 tuvo diferentes empleos y aunque aspiraba a encontrar alguno más acorde con sus objetivos de servicio a su país, éste fue un período de aprendizaje. Tanto que hacia fines de 1927, por la experiencia adquirida, se le presentó su esperada oportunidad: se lo designó director de la recién creada Oficina de Investigación Económica del Banco Nación. Esta entidad bancaria cumplía en aquel entonces funciones similares a la de un banco central, con el mandato prioritario de mantener la estabilidad del peso argentino. La Oficina que dirigía Prebisch fue modelada conforme a la Reserva Federal estadounidense y a otras entidades similares europeas. Eligió al equipo de sus colaboradores y estableció su plan de operaciones, e inició la publicación de la Revista Económica.

Este fue el punto de partida de los diversos cargos que ejerció en Argentina y también en el ámbito internacional en representación de su país. Así participó tanto en Ginebra en las reuniones preparatorias de la Conferencia Económica Mundial, como cuando fue celebrada en Londres con el fin de debatir las acciones efectivas a emprender para paliar los efectos de la gran depresión. Formó parte de la delegación negociadora de las relaciones comerciales entre Argentina y Gran Bretaña, oportunidad en la que se suscribió el Tratado Roca-Runciman. Estas funciones le permitieron tomar conocimiento más acabado de las condiciones en que se desenvolvía el comercio internacional. Advirtió que en ese comercio intervenían dos grupos de países con diferente jerarquía: en la cima, los países occidentales industrializados, y en la base los

productores de materias primas y de productos agrícolas. Quedó convencido entonces de la necesidad de la intervención de un Estado activo para superar las barreras interpuestas a los segundos por las características del comercio internacional.

De 1930 a 1932 fue subsecretario de Finanzas. Con posterioridad, se desempeñó como asesor principal de los ministros de Finanzas y Agricultura, que le encargaron la redacción del proyecto del Plan de Recuperación Económica. Prebisch elaboró este Plan presentado al Congreso hacia finales de 1933. Consistía en un paquete de medidas que imprimieron una nueva dirección a la economía argentina pues fortalecieron la demanda local y promovieron la industrialización mediante la sustitución de importaciones. Implicó también control de las importaciones, fijación de tasas de cambio variables, realización de obras públicas, con un enfoque expansionista similar al expuesto por Keynes, cuyas ideas Prebisch había conocido en Londres. En la esfera oficial el Plan fue justificado como una respuesta a la emergencia que planteaban las consecuencias de la gran depresión y no como un programa destinado a transformar a Argentina de productor agrícola dependiente en una economía industrial menos vulnerable. Pero también se advirtió que para asegurar la recuperación era necesaria una herramienta más: un banco central.

A Prebisch se le encargó preparar la legislación de creación y funcionamiento de un banco central, para lo cual trabajó con un equipo que él conformó y dirigió. La institución que él tenía en mente debería ser esencial para ocupar una posición de liderazgo en la economía argentina. La legislación preparada fue presentada al Congreso en 1935. El Banco Central comenzó a funcionar a mediados de ese año y Prebisch ocupó allí el cargo de director general. En el período en el que aún no se habían superado las consecuencias de la gran depresión y en el que estalló y tenía lugar la segunda guerra mundial –mediados de la década de 1930 y comienzos de la de 1940-, además de sus funciones en el Banco Central Prebisch desplegó una intensa actividad en el ámbito internacional. Participó en la Conferencia Interamericana de La Habana, la Conferencia de Río de Janeiro (Argentina-Brasil), la Conferencia de Washington (Argentina-Estados Unidos), la Conferencia de la Cuenca del Plata, entre otras. Durante esa etapa los países del Cono Sur ya planteaban la necesidad de constituir un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile. Se confiaba que, pese a las reticencias de Estados Unidos, argumentando que ese paso significaría la violación de la cláusula de la nación más favorecida, aquel país terminaría por aceptar ese emprendimiento destinado a fortalecer las economías de los países involucrados. Cabe destacar que en la Conferencia de Río de Janeiro las propuestas se orientaban a celebrar un acuerdo de libre comercio comenzando con acuerdos sectoriales para continuar las negociaciones hasta alcanzar un amplio acuerdo de integración regional. (¿Cualquier similitud con el cariz adoptado por el acercamiento Argentina-Brasil y los acuerdos celebrados entre ambos países en la década de 1980 es pura coincidencia?)

En una mañana de octubre de 1943, antes de partir hacia su trabajo, Prebisch se enteró por un titular de la prensa que “había renunciado”. Esto se confirmó cuando al llegar al Banco Central le fue entregado el texto de su renuncia para que la firmara. Cambios políticos en el gobierno de Argentina fueron la causa de esta situación. Se inició para él un duro período en el que carecía de trabajo y en el que debió tomar precauciones para no perder la libertad. El autor del libro describe los avatares que debió enfrentar como los de un académico solitario perdido en el desierto. Aunque se reseñan algunas de las esporádicas tareas que realizó en distintos países dando conferencias en universidades, realizando seminarios e inclusive colaborando en organismos internacionales, esta etapa fue una particularmente difícil pues no logró el mínimo de estabilidad que merecía como reconocimiento de la experiencia y el prestigio mercedamente ganado en razón de las funciones previamente desempeñadas.

Este accidentado interregno se interrumpió cuando fue designado Secretario General de CEPAL (1950-1963). A partir de este momento su carrera se desarrolló de forma descollante en el ámbito internacional. Su pensamiento se difundió de tal forma que la tesis Prebisch–Singer de la teoría de la dependencia no solo resultó conocida en los círculos académicos. Así expresiones tales como deterioro de los términos de intercambio, centro-periferia, industrialización por la vía de la sustitución de importaciones –difundidas a partir de esa tesis-, ya no quedaron reservadas exclusivamente a los economistas para dar lugar a debates en otras áreas más amplias. La creación del Mercado Común Centroamericano y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 se configuraron en gran medida conforme a las orientaciones de Prebisch. Su vinculación con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), y de 1964 a 1969 su cargo de primer Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD, por sus siglas en inglés) también merecen ser destacados.

Los capítulos finales de este libro recorren la última etapa de la vida de Prebisch, en la que no permaneció inactivo ni alejado de las cuestiones que fueron siempre motivo de su interés.

El mérito de este volumen consiste en que se trata de una biografía con información relevante sobre Prebisch insertada en el entramado de la situación de Argentina, América Latina e incluso del mundo, enlazado sobre una urdimbre política y económica. Y tanto o más que los datos que brinda, ofrece una visión de la trascendencia de las ideas del biografiado. En tal sentido nada más significativo que las palabras del autor: “Prebisch was never neutral; he was a driving force in development thought and diplomacy who changed the vocabulary of international politics and cast a long shadow over the twentieth century”...“Prebisch’s idealism carried him into the top international group of people who make history rather than endure it and continues to animate his followers in the struggle for global equity and justice”. ■ A-G

--	--

AUTORIDADES DEL IIL–UNLP	INFORME INTEGRAR
<u>DIRECTORA</u> Noemí MELLADO	<u>DIRECTORA EDITORA</u> Noemí MELLADO
<u>SECRETARIO DE LA MAESTRÍA</u> Marcelo HALPERÍN	<u>DIRECTORA ASISTENTE Y COORDINADORA ACADÉMICA</u> Clara AMZEL–GINZBURG
<u>SECRETARIO IIL</u> Juan Ignacio MIRANDA	<u>EDICIÓN</u> María Luciana ALI

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725. Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina. Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.