

INFORME **INTEGRAR**

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 Nº 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA
TEL/FAX: 54-0221-421-3202
E-MAIL integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

Nº 77– FEBRERO DE 2013

SUMARIO

- LA SUPREMACÍA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE INTEGRACIÓN SOBRE LAS NORMAS DE DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS. UNIÓN EUROPEA - MERCOSUR
- PUBLICACIONES
- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

 LA SUPREMACÍA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE INTEGRACIÓN SOBRE LAS
NORMAS DE DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS. UNIÓN EUROPEA-
MERCOSUR*

MARÍA VIRGINIA PERRINO
ABOGADA

I. INTRODUCCIÓN

La primacía es una exigencia fundamental de todo ordenamiento jurídico de integración¹. Desconocer la prevalencia de éste sobre el derecho interno, en caso de conflicto, es comprometer la construcción deseada por los Estados miembros en los tratados fundacionales y menoscabar el progreso del proceso de integración.

Es así que el reconocimiento del “*principio de jerarquía o supremacía*” por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha constituido un pilar esencial sobre el que se respalda la construcción y desarrollo del Derecho Comunitario Europeo.

En el presente trabajo, y a través de una comparación con la Unión Europea (UE), se intentará verificar la existencia de la supremacía de las normas del MERCOSUR sobre las normas de derecho interno de los Estados miembros. También se pretende demostrar que el marcado énfasis intergubernamental del bloque, si bien constituye un escollo, no puede servir de fundamento para no reconocer la jerarquía de las normas del Derecho de la Integración.

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

¹ Se entiende que la *integración* lleva implícita la idea de *proceso*. Se trata de un fenómeno multidimensional que no se circunscribe a la economía; aunque la dimensión comercial ha antecedido en los hechos a cualquier otro tipo de integración. No existe un concepto unívoco de *integración*. Siguiendo los lineamientos del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, puede definirse como “*el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados Partes, a partir de intereses comunes que tienen por objetivo el desarrollo...*” (Mellado-Gajate, 1998).

II. EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Tal como se observará seguidamente la primacía del Derecho de la UE se funda en la naturaleza y caracteres específicos de la UE, habiendo sido de fundamental trascendencia la labor pretoriana del TJUE en la afirmación de éste principio.

A) PECULIARIDADES DEL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Sin duda el proceso integracionista que se viene desarrollado en Europa desde la firma del Tratado de París (1951)² hasta la puesta en marcha del Tratado de Lisboa (2007)³ es sustancialmente distinto a cualquier otro conocido; se diferencia y distancia

² Mediante el Tratado de París del 18 de abril de 1951 (vigente desde el 23 de julio de 1952) nace la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la primera de las tres Comunidades Europeas. El Tratado de la CECA preveía su término a los cincuenta años, por lo que expiró el 23 de julio de 2002, reconduciéndose el ámbito comprendido por el Tratado al previsto con carácter general en el Tratado de la CE. El 25 de marzo 1957, se firman en Roma los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM). Dichos tratados entraron en vigor el 1 de enero de 1958 para sus seis Estados Contratantes: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos; es decir los mismos Estados que fundaron la CECA. En el año 1986 se firma el Acta Única Europea que implicó una reforma muy importante, entre las habidas hasta entonces, de los tratados fundacionales. Posteriormente con el Tratado de Maastricht (TUE), adoptado 7 de febrero de 1992, (en vigor desde el 1 de noviembre de 1993) se crea la Unión Europea (UE), fundada sobre las Comunidades Europeas (pilar comunitario) las formas intergubernamentales de cooperación en la Política exterior y de seguridad común (PESC) y de Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior El TUE – tal como señalan Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñan Noguerras (2010:40)- modificó ampliamente los tratados e hizo perder, con la fuerza que a veces tienen los símbolos, a la más conocida de las organizaciones comunitarias, la CEE, la adjetivación de “Económica” a fin de responsabilizarla de la asunción de un papel político general en el proceso de integración europea, pasando a denominarse oficialmente “Comunidad Europea”. En 1997 se reforma el TUE, mediante la firma del Tratado de Ámsterdam (en vigor desde el 1 de mayo de 1999) y en el año 2001 se produce una nueva modificación a través del Tratado de Niza (en vigor desde el 1 de febrero de 2003). También en Niza se acuerda la “Carta de los Derechos Fundamentales”, que no se incorpora al Tratado sino que se adopta como un acuerdo de carácter político.

³ El Tratado por el que se establece la Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, pretendía ser la quinta modificación al derecho comunitario originario y, tal vez, la más ambiciosa pero su proceso de ratificación se vio frustrado por dos referendos negativos en Francia y en Los Países Bajos. Sin embargo gran parte de sus contenidos fueron rescatados por el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, y que ha entrado en vigencia el 1 de diciembre de 2009. El nuevo Tratado modifica el TUE y el de la CE, al que rebautiza como “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (TFUE). Además mediante el art 6 del TUE se incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales”. Cabe aclarar que al entrar en vigor el Tratado de Lisboa la UE adquirió finalmente subjetividad internacional, toda vez que el TUE no contenía ninguna norma sobre la personalidad jurídica de la UE, por lo que las Comunidades eran las que conservan por separado el carácter de sujeto de Derecho Internacional (art. 281 del TCE y 184 del TEA). El texto reformado del TUE reconoce la personalidad jurídica de la Unión en modo claro y directo en el art. 46A. La solución adoptada por la reforma pone fin a tanta incertidumbre y supera la ambigua coexistencia de una pluralidad de personas jurídicas en el interior de la construcción europea (Ver Mastronardi-Spanò 2008:65).

de otra forma de integración porque es el producto de un devenir histórico singular, erigido sobre el concepto de supranacionalidad⁴.

El fenómeno tendiente a promover la integración política y económica en Europa, se ha gestado a través de las técnicas inherentes al modelo de organización de integración⁵. Este fenómeno es privativo de las Comunidades Europeas –la actual Unión Europea-, habiendo propiciado un conjunto de desarrollos institucionales y normativos sin parangón no solo en el continente europeo sino a escala mundial. Es que como lúcidamente advirtiera Alfonso Miaja de la Muela, con las Comunidades Europeas nos introducimos en “un nuevo mundo jurídico” (Conf. Sáenz de Santa, et al, 1999:30).

Para alcanzar los objetivos que aparecen fijados en los tratados constitutivos el sistema europeo cuenta desde sus inicios con una estructura institucional dotada de competencias al efecto, y de un ordenamiento jurídico propio autónomo, el *Derecho Comunitario Europeo*⁶, que como veremos posteriormente, se distingue por la primacía con respecto a los derechos internos de los Estados y por el efecto directo de sus decisiones.

⁴ La expresión “supranacional” aparece en el lenguaje jurídico con el TCECA (Paris, 1951), recogido en el art. 9 de dicho cuerpo; mención desaparecida como consecuencia de su abrogación por el art. 19 del Tratado de Fusión de 1965. Sin entrar en el debate acerca de la propiedad o conveniencia del término “supranacional”, habremos de utilizar dicha expresión por una necesidad puramente práctica y terminológica.

⁵ Los procesos de integración reconocen distintos tipos de organización institucional en función de la transferencia de competencias de los Estados nacionales hacia los órganos que conducen los sistemas regionales. Así en un extremo se encuentran las estructuras estrictamente intergubernamentales donde no hay traspaso de competencias y que se proponen simplemente instituir una cooperación entre los mismos y coordinar sus actividades con vistas a la satisfacción de unos intereses comunes; y, en otro, las estructuras con énfasis en lo supranacional, donde existe una transferencia real del ejercicio de competencias soberanas, aunque solo sea en materias restringidas. Desde un enfoque puramente analítico, el primer tipo de estructura institucional responde a la categoría taxonómica de *Organizaciones de Cooperación*, en tanto que el segundo modelo se designa como *Organizaciones de Integración* (Ver Reuter, 1970:35).

⁶ El término “Derecho Comunitario Europeo” se refiere al ordenamiento jurídico que tiene su origen en los tres tratados que crearon las Comunidades Europeas, es utilizado por los juristas europeos y por el TJUE. Compartimos la postura mayoritaria que sostiene que el mismo es una variedad del Derecho de la Integración y corresponde a una forma particular de proceso de integración (Ver Catalano 1966: prólogo).

Las competencias de la UE se determinan por el principio de atribución⁷, es decir que los Estados miembros ha transferido una serie de funciones a las instituciones comunitarias limitando de esa forma parte del ejercicio de su soberanía.

Cabe destacar que las normas comunitarias no tienen como únicos destinatarios a los Estados ni como objeto exclusivo las relaciones interestatales, sino que además atañen a los derechos y obligaciones de los particulares y están dirigidos a éstos quienes pueden invocarlas ante las jurisdicciones nacionales.

Por esas razones, entiende Sobrino Heredia (2002:123), el Derecho Comunitario Europeo se configura como el ejemplo más ilustrativo de un Derecho de la Integración, en su doble vertiente de construcción teórico-conceptual y de realización de avances y experiencias concretas.

Es que como ya señalara Nicola Catalano en el año 1966, la entrada en vigor del Tratado de París y de los Tratados de Roma y la aplicación de las disposiciones establecidas para ellos, han sentado las premisas de la creación de una nueva rama del derecho: el Derecho Comunitario o Derecho de las Comunidades Europeas. Esta disciplina – enseñaba el catedrático italiano- tiene ciertamente vínculos e interferencias con el Derecho Internacional, pero también los tiene con los órdenes jurídicos de los seis⁸ Estados miembros, puestos que las normas comunitarias ejercen en su conjunto una incidencia profunda sobre ellos, de los cuales constituyen simultáneamente la modificación o el complemento (1966:10).

⁷ El principio de atribución de competencias aparecía consagrado en el art- 5 del TCE, aunque el derecho originario no contenía una enumeración de las competencias atribuidas a la CE, que solo podían determinarse a través del análisis del Tratado y de la interpretación del TJUE. Lo mismo ocurría con la naturaleza de las competencias comunitarias, que han sido especificadas por la jurisprudencia del Tribunal, diferenciándose entre competencias exclusivas, compartidas y complementarias. El Tratado de Lisboa retomando los avances del Tratado Constitucional, lleva a cabo una clarificación notable de la delimitación vertical de las competencias entre la UE y sus Estados miembros (art. 5.1 del TUE). La atribución de competencias es siempre específica, para hacer algo concreto previsto en una determinada base jurídica del derecho originario y no se trata de una delimitación vertical de competencias generales y por materias como existe entre los dos niveles de gobierno de un Estado federal, por ejemplo (Conf. Rodríguez Iglesias, 2010).

⁸ Originalmente fueron seis los países fundacionales de las Comunidades Europeas, actualmente la UE cuenta con veintisiete Estados miembros.

B) LA PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO SOBRE EL DERECHO INTERNO Y SU EFECTO DIRECTO: LA LABOR DEL TJUE

Ahora bien, la coexistencia en un mismo ámbito territorial del ordenamiento jurídico de la UE⁹ y del ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados miembros genera con frecuencia la aparición de conflictos entre las normas de uno y otro ordenamiento. Conforme a la jurisprudencia del TJUE estos conflictos deben resolverse mediante la aplicación del principio de supremacía del derecho de la UE sobre el derecho interno.¹⁰

El “*principio de supremacía o jerarquía*” se fundamenta en la autonomía del ordenamiento comunitario. Si algo caracteriza a un ordenamiento autónomo una vez constituido, es su pretensión de “soberanía”, entendida en este contexto como supremacía frente a cualquier otro ordenamiento que pretenda condicionar su validez o ser aplicable en su ámbito normativo propio (Sáenz de Santa María, *et al.* Ob. cit: 459).

La construcción pretoriana de este principio ha sido consagrada mediante la sentencia “Costa/E.N.E.L.” (asunto 6/64)¹¹, del 15 de julio de 1964, y precisado por la sentencia “Simmenthal” (asunto 106/77), del 9 de marzo de 1978; en ambos casos el TJUE se expidió en el marco de las cuestiones prejudiciales elevadas en los términos del art. 177 del entonces TCEE.

El Tribunal se basa en el caso “Costa/E.N.E.L.”¹² en los siguientes argumentos:

⁹ Issac (1991:111) define al ordenamiento jurídico comunitario como “*un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que posee sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitirlos e interpretarlos, a la vez para confirmar y sancionar, llegado el caso las violaciones*”.

¹⁰ A diferencia de los Tratados constitutivos actuales el Tratado Constitucional proclamaba explícitamente la primacía del derecho originario y derivado sobre los derechos internos de los Estados en el ámbito de las competencias atribuidas por la UE (art. I-6). El Tratado de Lisboa no ha rescatado del Tratado Constitucional esta consagración expresa pero si se incluye en la Declaración Nº 17 anexa al Acta Final de la CIG 2007.

¹¹ Criterio jurisprudencial reiterado en los casos “Molkerei”, (asunto 28/67) del 3 de abril de 1968 y “Walt Wilhelm” (asunto 14/68) sentencia del 13 de febrero de 1969).

¹² En el presente caso un particular impugnó ante el juez –el *giudice conciliatore* de Milán- la conformidad con del TCEE de la ley de nacionalización de la producción y distribución de energía eléctrica. El juez formuló al Tribunal de Justicia Comunitario algunas cuestiones prejudiciales. El gobierno italiano sostuvo la inadmisibilidad absoluta del procedimiento porque en el caso en cuestión el juez italiano solo podía aplicar la ley de nacionalización y no la ley de aprobación del Tratado, al ser ésta anterior a aquélla. Este argumento era consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional Italiano, del 7 de marzo de 1964, dictada entre las mismas partes.

1.- La naturaleza y características específicas de las entonces Comunidades Europeas y de su ordenamiento. Así, en palabras del Tribunal, *“a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a sus órganos jurisdiccionales”, éstos “al constituir una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica...han limitado aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos, y han creado así un cuerpo de derecho aplicable a sus súbditos y a ellos mismos”.*

Es decir que las Comunidades han creado un ordenamiento jurídico propio, surgido de una fuente jurídica autónoma distinta a la de los Estados miembros, que se integra en los ordenamientos internos y se aplica a los Estados y sus nacionales.

2.- La preeminencia de las normas de derecho derivado, se refleja en los Tratados, ya que prevén expresamente el carácter obligatorio de determinados actos de las instituciones (reglamentos que el Tribunal cita expresamente pero también directivas y decisiones, conforme 288 del TFUE).¹³

3.- La obligación de los Estados miembros de abstenerse de toda medida susceptible de poner en peligro la realización de los objetivos del Tratado (Principio de cooperación leal, comprendido en el art. 4.3 del TUE).

Al respecto enfatizan Mangas Martín y Liñan Nogueras (2010: 389) la adopción de normas internas posteriores (o la aplicación de normas internas anteriores) incompatibles con una norma de la Unión supondría violar ese principio de lealtad que traduce en este ámbito el más importante principio general del Derecho: *pacta sunt servanda*.

El efecto práctico de la primacía, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal, es la exclusión o inaplicabilidad de la norma interna incompatible con la norma comunitaria.¹⁴

¹³ En base a esta premisa en la sentencia “Politti”, del 14 de diciembre de 1971, el Tribunal consideró que el reglamento *“se opone a la aplicación de toda medida legislativa, incluso posterior, incompatible con sus disposiciones”.*

¹⁴ Ver sentencia del 4 de abril de 1974, “Comisión C Francia” (asunto 167/73).

En la sentencia “Simmenthal” el Tribunal reiteró enfáticamente su tesis y fue más allá sosteniendo que si la norma interna incompatible es posterior a la norma comunitaria, la vigencia de ésta última *“impide la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que fueran incompatibles con las normas comunitarias”*.

Este pronunciamiento fue muy criticado, por entender que el Tribunal se excedió al juzgar la competencia del poder legislativo interno. El significado fundamental de esta sentencia radica -tal como explica Rodríguez Iglesias (2010: 715)- en la afirmación de la obligación del juez nacional, en el ámbito de su competencia, de garantizar la plena eficacia de la norma comunitaria y, por consiguiente, de dejar en su caso, inaplicada la ley nacional contraria, con independencia de que ésta sea anterior o posterior y de que la facultad de inaplicar las leyes le sea reconocida o no por su sistema constitucional. Esta interpretación ha sido confirmada en la sentencia del 22 de octubre de 1998 (IN.CO.GE y otros, Asuntos acumulados C- 10/97 y C- 22/97).

Como se advierte la primacía constituye una condición existencial del Derecho de la Unión Europea, que es importante observar, no reside en los preceptos constitucionales¹⁵ de los Estados miembros, sino que se funda en la naturaleza y características del propio proceso integrador que se ha creado.

Íntimamente vinculado con la primacía del Derecho Comunitario sobre el derecho interno, el Tribunal de Justicia Europeo expuso con anterioridad en el asunto 26/62 “Van Gend en Loos”, sentencia del 5 de febrero de 1963, el *“principio de efecto directo”* de las normas comunitarias. Esta construcción jurisprudencial alude a la capacidad del derecho comunitario para generar derechos y obligaciones.

La doctrina y la jurisprudencia europeas distinguen entre el efecto directo horizontal, esto es la posibilidad de que los particulares puedan invocar las normas comunitarias tanto frente a los Estados como a otros particulares; y el efecto directo vertical, que

¹⁵ Explican Mangas Martín y Liñán Noguerras (Ob. cit 387/390) que sería un fundamento variado y variable con eventuales consecuencias distintas en el patrimonio jurídico de los particulares y en las obligaciones asumidas por cada Estado miembro. Si el ordenamiento de la Unión tuviera que ceder ante normas constitucionales, legislativas o administrativas nacionales, el Derecho de la Unión no podría existir. No obstante es importante resaltar que todos los Estados miembros poseen fundamento constitucional explícito o implícito para ser parte de la UE, lo que resulta suficiente para admitir la supremacía de las normas comunitarias dictadas en el ámbito de las competencias delegadas.

consiste en la posibilidad de invocar las normas ante los Estados, constituyendo el fundamento inicial de la construcción del efecto directo. (Ver Villani, 2008:203).

Aunque suelen identificarse con frecuencia, incluso con amparo en la jurisprudencia del TJUE, no debe confundirse este “*principio de efecto directo*” con la “*aplicación directa o inmediata de la norma comunitaria*”, la que suele entenderse como una característica formal de la norma comunitaria, como aquella propiedad que la hace no precisar de interposición normativa para integrarse en el ordenamiento de los Estados miembros (Conf. Sáenz de Santa María, et al Ob. cit.: 476) ¹⁶.

Reforzando la concepción jurídica que el TJUE tiene de la UE, además de los “*principios de primacía y efecto directo y aplicación inmediata*”, consagró el “*principio de responsabilidad de los Estados miembros*” por los daños causados a los particulares como consecuencia de las violaciones del derecho que le sean imputables (Asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90 “Francovich” sent. del 19 de noviembre de 1996).¹⁷

III. LA SITUACIÓN EN EL MERCOSUR

Sentado lo expuesto corresponde seguidamente analizar si las normas MERCOSUR tienen primacía sobre las normas internas de los Estados miembros, atento a su peculiar temperamento intergubernamental del bloque.

A) EL CARÁCTER INTERGUBERNAMENTAL DEL MERCOSUR

A diferencia del proceso de integración europea que muestra una historia de ampliación y profundización al mismo tiempo, América Latina exhibe como única institución de alcance regional a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)¹⁸, la cual se conformó como un área de preferencias comerciales, siendo ésta

¹⁶ En ese sentido el TJUE ha dicho que “*las disposiciones comunitarias penetran en el ordenamiento jurídico interno sin el auxilio de medida nacional alguna*”. Asunto 28/67 “Molkerei”, sentencia del 3 de abril de 1968.

¹⁷ Este precedente consagra un nuevo principio regulador de las relaciones entre el Derecho de la UE y los derechos internos, que se terminó de perfilar en los asuntos C-46/93 y C-48/93 “Brasserie du pêcheur” y “Factortame”, sentencia del 5 de marzo de 1996).

¹⁸ A principio de la década del 80, ante los escasos avances logrados y la imposibilidad de cumplir con los plazos pactados, los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) deciden remplazar este esquema por otro más realista, que superara sus imperfecciones y renovara el impulso integrador en la región. El Tratado de Montevideo de 1980, crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), subsistiendo los acuerdos

una mínima vinculación en la escala integracionista. Sin embargo, observa Mellado (2008), “*los procesos subregionales de integración se enmarcan en esta organización*”.

En ese contexto Argentina y Brasil¹⁹ impulsan el proceso de conformación del **Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**, y con la sumatoria de Paraguay y Uruguay se concreta la firma del Tratado de Asunción (1991). Se decide así la creación de un mercado común con el objetivo de quedar conformado al 31 de diciembre de 1994, para lo que se dispone un cronograma de desgravación arancelaria.²⁰ En torno a la conformación de un mercado se establecen como metas la libre circulación de bienes, servicios y factores de productivos, a través de la eliminación derechos aduaneros, restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier medida equivalente; el establecimiento de un arancel externo común, como así también el establecimiento de una política comercial común y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.

Mediante el Protocolo de Ouro Preto, del 17 de diciembre de 1994, se termina de diseñar el sistema institucional y se dota de personalidad jurídica al MERCOSUR, avanzando hacia una unión aduanera a partir del 1º de enero de 1995.²¹

alcanzados en el marco del tratado anterior. Cuadra destacar que al amparo de su Tratado constitutivo, los países miembros de la ALADI pueden –sin necesidad de otro texto autorizante interno- aprobar acuerdos de muy diversa naturaleza.

¹⁹ Los años 80 constituyen un punto de inflexión en las relaciones entre los países del Cono Sur, en especial entre Argentina y Brasil. Luego de los gobiernos militares que planteaban una hipótesis de conflicto, el retorno al régimen democrático posibilita la apertura del diálogo entre ambas naciones. Los Presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989) y José Sarney (1984-1990) marcan un momento histórico en la relaciones entre Argentina y Brasil, el 30 de noviembre 1985, cuando se reúnen en la frontera entre los dos países y firman la *Declaración de Foz de Iguazú*, base embrionaria del proyecto integracionista del MERCOSUR, en la que se fijan los principios básicos que regirían la relación bilateral. Se suscribe luego en Buenos Aires, el 29 de julio de 1986, el *Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileña* (PICAB); acordando establecer programas de integración y cooperación económica en forma flexible y gradual, buscando una armonización progresiva de las políticas económicas.-

²⁰ Originalmente el MERCOSUR fue concebido con un objetivo político-estratégico. Su propósito inicial era superar la rivalidad económica, política y militar entre Argentina y Brasil, a través de un programa gradual de apertura comercial recíproca y de la creación de mecanismos de desarrollo industrial y tecnológico. La concertación político-diplomática entre la Argentina y Brasil, permitiría alcanzar la integración de América del Sur. Con el cambio de década esa perspectiva se modifica y se da a la integración una prioridad específicamente económica: atraer capitales y promover un marco estable para la integración de capital. Se opta solo por definir los instrumentos y cronogramas de liberalización comercial, pero se abandona el objetivo de promover un comercio equilibrado entre sectores y de intentar definir de común acuerdo el sector productivo de la región.

²¹ El MERCOSUR todavía es una unión aduanera incompleta; el 15% de las posiciones aduaneras no están dentro del programa. A primera vista ello no parece una barrera grande para el futuro del proyecto. Sin embargo ese 15% incluye sectores sensibles como la industria automotriz y el azúcar, que no son fáciles de integrar. El sector automotor conforma el 10% de

Corresponde advertir que el TA constituye un “acuerdo-marco” que establece directivas generales que deben ser ulteriormente desarrolladas en convenios especiales (Conf. Landoni Sosa, 1994:333). Si bien esta propuesta se acerca a la europea –Tratado de Roma- no se definen ni adoptan los mecanismos e instrumentos que impulsen el proceso, y tampoco se establecen las obligaciones *a priori* que comprometan a los Estados en la elaboración de este tipo de reglas.

Es decir que si bien el MERCOSUR se propone un proyecto de integración relevante –mercado común-, paradójicamente no establece las reglas para su conformación, ni transfiere a las Instituciones del bloque competencias específicas para el cumplimiento de sus objetivos.²²

Como señala Martínez Puñal (2007:25) la estructura orgánica del MERCOSUR acerca, por ahora, al diseño –aunque con ciertas variantes- de las *organizaciones internacionales clásicas de cooperación*.

En efecto, ni el TA, ni el POP contemplan una *cesión* del ejercicio de la soberanía legislativa o judicial por parte de los Estados Miembros hacia el sistema institucional del bloque. Esto se constata claramente en el diseño de los órganos con capacidad decisoria -CMC, GMC y CCM-, donde las decisiones se toman por consenso (art. 37 POP), es decir que descansan exclusivamente en funcionarios nacionales. Como se advierte sin dificultad el rasgo intergubernamental distancia ampliamente al MERCOSUR del sistema europeo.

B) LAS FUENTES JURÍDICAS Y LA SUPREMACÍA DEL LAS NORMAS DEL MERCOSUR. LA AUSENCIA DE EFECTO DIRECTO Y APLICACIÓN INMEDIATA

Una cuestión sumamente compleja es la relativa a las fuentes jurídicas del MERCOSUR. En lo que aquí concierne su importancia radica, precisamente, en la comprobación de la *primacía sobre las leyes internas* y el consecuente efecto directo y la aplicación inmediata de las normas mercosureñas.

la producción industrial brasilera; los aranceles en este sector todavía están el 35% (Preusse, 2007: 85).

²² A fin de fortalecer el entramado institucional se han aprobado, en junio de 2000, las Decisiones del CMC referidas al *Relanzamiento del MERCOSUR*. En ese contexto el *Protocolo de Olivos* (2002) crea el Tribunal de Revisión Permanente; en tanto que el Protocolo de Montevideo (2006) instituye el Parlamento del MERCOSUR.

Primeramente procede apuntar que, conforme al art. 41 del POP, las fuentes jurídicas del MERCOSUR son las siguientes

- Derecho Originario: compuesto por el TA, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios (aptdo 1).-
- Derecho Complementario: los acuerdos celebrados en el marco del TA y sus protocolos (aptdo 2). En este punto – observa Martínez Puñal (Ob cit: 230) – 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 tantos aquellos tratados internacionales concluidos por los propios Estados Partes atendiendo a la consecución de los objetivos del MERCOSUR (lo que conformaría un *Derecho Complementario “ad intra”*), como asimismo los acuerdos que pudieran negociar el CMC y el GMC con terceros países y organismos internacionales –art.8-IV y 14-VII del POP- (lo que vendría a conformar un *Derecho Complementario “ad- extra”*).
- Derecho Derivado: las *Decisiones* del CMC, las *Resoluciones* del GMC y las *Directivas* de la CCM.-

En el MERCOSUR no existe ninguna definición expresa sobre cuál es la jerarquía entre sus fuentes; no por ello significa que no las haya.

En razón de su naturaleza y función se desprende que en la cima de la pirámide jurídica del MERCOSUR se encuentra el derecho originario, el derecho complementario se haya subordinado a éste; en el último escalón encontramos al derecho derivado. A su vez dentro de la categoría de derecho derivado Martínez Puñal (ob.cit. 235) estima que es posible hablar de un orden de preferencia o jerarquía determinado –a ser aplicado por los Tribunales arbitrales: en primer lugar las Decisiones del CMC, luego las Resoluciones del GMC y finalmente la Directivas de la CCM-.

El problema de la jerarquía y del efecto directo radica entonces en relación a la “supralegalidad” de las normas del MERCOSUR frente a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, pues no existe un reconocimiento explícito en los Tratados

fundacionales que consagre la prevalencia de las normas mercosureñas sobre las normas internas de los Estados miembros.²³

A ello cuadra añadir la existencia de una serie de asimetrías constitucionales existentes en el seno de los países del MERCOSUR y la referida ausencia de supranacionalidad.

Argentina²⁴ y Paraguay²⁵ poseen textos constitucionales que receptan los procesos de integración. Brasil y Uruguay están un paso más atrás, pues no tienen resuelta expresamente la colisión entre tratados internacionales y leyes locales.²⁶

Sobre el efecto directo cabe recordar también la imposibilidad del particular de recurrir directamente a los Tribunales arbitrales, lo que supone un gran obstáculo al reconocimiento de este principio en el sistema jurídico del Cono Sur (Bergamaschine Mata Diz, 2005:6).

Por último respecto al “Principio de efecto inmediato” procede tener presente que tanto el derecho originario como el derecho complementario tienen raigambre “internacional”, es decir que se rigen por las normas de incorporación del Derecho Internacional Público (fundamentalmente la Convención de Viena sobre el Derecho de

²³ Según Bergamaschine Mata Diz (Ob. cit.) el art. 38 del POP podría suponer un compromiso asumido por los Estados miembros de adoptar medidas necesarias para aplicar los actos jurídicos derivados en los órganos comunes, pero en realidad el contenido programático del referido artículo no garantiza la plena primacía de las norma común sobre las normas domésticas.

²⁴ El art. 75 de la Constitución Argentina señala al respecto: “Corresponde al Congreso:...
Inc. 22 Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.
Inc. 24 Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes”.

²⁵ El art. 145 de la Carta Magna Paraguaya dice: “La República de Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara”.

²⁶ Sobre la jerarquía de las normas internacionales en relación a las leyes internas las Constituciones brasileña y uruguaya son muy parecidas. Ninguna contiene normas específicas por lo que la cuestión ha sido resuelta en los tribunales. Pero mientras las altas cortes brasileñas han definido hasta hoy la paridad entre tratado y ley federal dando aplicación al dispositivo más reciente o al especial, la postura inicialmente reluctante de los tribunales uruguayos ha dado lugar al reconocimiento de primacía y efectividad de las normas internacionales (Conf. Olivar Jimenez 2009:18)

los Tratados de 1969). El derecho derivado es el que suscita mayores inconvenientes; en ese sentido el art. 42 del POP con su imprecisa redacción, establece que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR 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.

Sin entrar a analizar la ambigüedad del texto de la norma citada, vale decir que, pese a su obligatoriedad, los actos jurídicos derivados de los órganos del MERCOSUR deben ser incorporados por los ordenamientos jurídicos nacionales, por medio de los procedimientos previstos a nivel doméstico. En otras palabras carecen de aplicación inmediata y de efecto directo.

Además debemos agregar que la aplicación interna está vinculada con el principio de vigencia simultánea, recogido en el art. 40 del POP²⁷, el cual establece el procedimiento que deben seguir los Estados Partes a fin de garantizar la vigencia simultánea de las normas.

C) LOS ESFUERZOS REALIZADOS PARA GARANTIZAR LA PRIMACÍA DE LAS NORMAS JURÍDICAS DEL MERCOSUR

Ante la falta de normas expresas sobre la jerarquía del Derecho del MERCOSUR sobre el derecho doméstico corresponde acudir a la interpretación efectuada por vía jurisprudencial, no sin antes aclarar que un rasgo particular y espinoso del MERCOSUR es la ausencia de un órgano jurisdiccional autónomo, similar al TJUE.²⁸

²⁷El art. 40 del POP dice: “Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo deberá seguirse el siguiente procedimiento:

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

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

iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales”.

²⁸Para la solución de controversias se ha optado básicamente por un procedimiento de carácter arbitral ad hoc. Actualmente el mentado sistema se encuentra regulado por el *Protocolo de Olivos*, firmado el 28 de febrero de 2002, y vigente desde el 1 de enero de 2004. Antes de dicho instrumento se aplicaba el Anexo III del TA, y hasta la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos, la cuestión estuvo regida por el Protocolo de Brasilia del 17 de diciembre de 1991.

Algunos laudos arbitrales –emanados del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR (TADM)- han hecho énfasis en la importancia de considerar el proceso de integración y sus efectos como una conducta asociativa incompatible con la institución de medidas de carácter unilateral, ya que la integración subregional parte de la voluntad de los Estados en establecer restricciones y compartir los intereses, en un espacio económico único, en el cual no se permite a cada cual actuar según el libre albedrío, especialmente si dicha conducta genera un perjuicio a los demás Estados miembros y al propio proceso integrador.²⁹

La creación del Tribunal de Revisión Permanente (TPR), instituido por el Protocolo de Olivos (2002) marca un importante adelanto en el sistema de solución de controversias y aporta luz a la cuestión que nos ocupa.

Cabe recordar que el mentado Protocolo constituye un importante avance en relación al sistema de solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia, que carecía de una instancia de revisión de sus laudos arbitrales. Otro aspecto innovador de dicho instrumento es el relativo al mecanismo de opiniones consultivas, instituido con la finalidad de contribuir a la interpretación y aplicación correcta y uniformes de las normas del MERCOSUR, aún cuando carezcan de efecto vinculante y obligatorio³⁰.

El primer Laudo (1/2005)³¹, adoptado el 20 de diciembre de 2005 se señaló la autonomía del Derecho de la Integración en relación al Derecho Internacional; así expresamente se dijo que *“...el TPR es consciente que no obstante de que los principios y disposiciones del Derecho Internacional están incluidos en el Protocolo de Olivos como uno de los referentes jurídicos a ser aplicados (art.34) su aplicación debe ser solo en forma subsidiaria (o en el mejor de los casos complementaria) y solo cuando fueren aplicables al caso. Nunca de manera directa y primaria, como desde luego corresponde en un Derecho de la Integración (que ya tiene el MERCOSUR) y en*

²⁹ Véase I Laudo Arbitral del MERCOSUR, TADM, asunto 1/99, 28 abril 1999, Aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco; III Laudo Arbitral, TADM, asunto 3/00, 10 de marzo de 2000, Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles; VI Laudo Arbitral, TADM, asunto 6/02, 9 de enero de 2002, sobre Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados (Remolded) procedentes de Uruguay, entre otros.

³⁰ Podrán solicitar opiniones consultivas al TPR todos los Estados Partes del MERCOSUR actuando conjuntamente, los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR, los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes y el Parlamento del MERCOSUR (art.3)

³¹ El TPR se constituyó para entender en el recurso de revisión presentado por la República Oriental del Uruguay contra el Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral Ah Hoc del 25 de octubre de 2005 en la controversia “Prohibición de importaciones de neumáticos remoldeados procedentes de Uruguay.

un Derecho Comunitario al cual se aspira (que todavía no tiene el MERCOSUR) por la ausencia de la tan anhelada supranacionalidad. En suma, el Derecho de Integración tiene y debe tener suficiente autonomía de las otras ramas del Derecho. El no considerar ello contribuye siempre de manera negativa al desarrollo de la institucionalidad y normativa mercosureña”.

Pero a través de las tres opiniones consultivas dictadas hasta el momento, el TPR tuvo oportunidad de expedirse más precisamente sobre la jerarquía de las normas del MERCOSUR.

De hecho, apunta Cienfuegos Mateo (2012), en las tres opiniones consultivas emitidas hasta ahora el punto neurálgico de la argumentación de TPR es la supremacía de las normas del Derecho de la Integración sobre los ordenamientos de los Estados partes, ya que está en juego la compatibilidad de las normas nacionales con las normas del MERCOSUR.

Así en la opinión 1/07, del 3 de abril de 2007³², el TPR sostuvo que el Derecho de la Integración por su concepto, naturaleza y finalidad debe ser siempre prevalente sobre los derechos nacionales, toda vez que en caso contrario se desnaturaliza el concepto, naturaleza y sobre todo la finalidad no solo del Derecho de la Integración, sino del proceso de integración en sí mismo, poniendo en tela de juicio la base jurídica misma del MERCOSUR.

Asimismo en la opinión 1/08³³, del 24 de abril de 2008, se destacó que: *“El término “primacía” no es exclusivo del derecho comunitario producto de la evolución de procesos de integración como lo es el de la Unión Europea – por mencionar el proceso de integración más profundo Es propio de todo análisis en que esté en juego la preeminencia de una norma sobre otra o su jerarquía para la interpretación y aplicación del derecho. Por tal razón se ha reconocido la primacía o jerarquía superior a la normativa Mercosur desde su incorporación o internalización sobre la normativa interna dentro del mismo ámbito de competencias.”*

De modo general el Tribunal *“afirma la primacía de la normativa del MERCOSUR desde su ratificación. Incorporación o internalización, según sea el caso, respecto de*

³² “Norte /Laboratorios Nothia”. BOM N°40/2007.

³³ “Shnek y otros”; pendiente de publicación en el BOM.

toda disposición interna de los Estados Parte que le sea contrapuesta sobre materias de la competencia legislativa del Mercosur”.

No obstante ello el TPR deja bien en claro que en la actual etapa del proceso de integración tanto los Tribunales Ad Hoc como el TPR carecen de competencia para declarar en forma directa la nulidad o inaplicabilidad de la norma interna contraria al Derecho del MERCOSUR, siendo los órganos domésticos los que debe derogar o modificar la norma interna incompatible. Dicho criterio fue reiterado en la opinión 1/09, del 15 de junio de 2009³⁴.

Es esta última opinión se puso de relieve además que las normas mercosureñas ratificadas, incorporadas o internalizadas en el respectivo Estado miembro generan derechos y obligaciones y priman sobre toda disposición interna que en el marco de su competencia normativa le sea contrapuesta.

Las tres opiniones consultivas, advierte Perotti (2011), ponen énfasis a la hora de declarar la supremacía –pareciera como condición *sine qua non*- en que la norma del bloque debe haber sido ratificada y estar en vigor (derecho originario), o internalizada y estar vigente (derecho derivado), según sea el caso. Sin embargo, si ello es así, quedan sin solución los supuestos en que la incompatibilidad surge entre una norma interna y una del MERCOSUR (en especial las normas derivadas) que no necesitan ser internalizadas, tales como las dictadas en el marco de la Decisión CMC N° 23.

CONCLUSIONES

El objetivo de un proceso de integración relevante –sea este de carácter supranacional o intergubernamental- exige la preeminencia de un Derecho propio que le sea aplicable de la manera más uniformemente posible sobre la totalidad del territorio de bloque.

El Derecho de la Integración no puede mutar según el Estado miembro que lo aplique; en consecuencia su primacía sobre las normas domésticas resulta imperiosa pues ello garantiza la existencia y el avance de un proceso de integración.

³⁴ “Frigorífico Centenario y otros”; pendiente de publicación en el BOM.

De lo contrario se defrauda la confianza mutua y los compromisos asumidos en los Tratados constitutivos por los Estados participantes, debiendo anteponerse siempre una interpretación teleológica y sistemática de los mismos, aún en aquellos caso en que –como en el MERCOSUR- no existe cesión del ejercicio de competencias soberanas por parte de los Estados Miembros hacia el sistema institucional del bloque.

La tarea jurisprudencial de un órgano de justicia autónomo y permanente resulta relevante para consolidar el derecho del bloque. En ese sentido vale la experiencia de la UE, en donde -como quedó dicho- el TJUE ha resultado imprescindible para el reconocimiento de principios claves como los de supremacía, aplicabilidad directa y efecto inmediato de las normas comunitarias.

Si bien el MERCOSUR no cuenta con un órgano jurisdiccional con competencias similares al sistema europeo, los esfuerzos del TPR para garantizar la suprallegalidad de las normas mercosureñas son destacables, sobre todo a través de la faena efectuada mediante la vía de opiniones consultivas.

Sin embargo no podemos dejar de advertir que, amén de que estas últimas carecen de efecto obligatorio y vinculante, son pocas las oportunidades en que el Tribunal tiene la posibilidad para expedirse; lamentablemente quienes están facultados para solicitar opiniones consultivas recurren con muy poca frecuencia a este mecanismo.

Finalmente y en virtud del diagrama institucional actual de MERCOSUR, se considera que es de fundamental trascendencia para el afianzamiento del Derecho del MERCOSUR el rol que deben asumir los jueces nacionales.

BIBLIOGRAFIA

CATALANO Nicola (1966). *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas*, INTAL-BID, Buenos Aires.

CIENFUEGOS MATEO Manuel (2012). “Las opiniones consultivas del Tribunal Permanente de Revisión como instrumento para la gobernabilidad del MERCOSUR”, en: MELLADO Beatriz (coordinadora) *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre a gobernabilidad regional*, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.

ISSAC Guy (1991). *Manual de Derecho comunitario general*, Segunda edición, Editorial Ariel, Barcelona.

LANDONI SOSA, Angel (1994) "La solución de conflictos en el Mercosur", en *Revista del Colegio de Abogados de La Plata* Nº 54, marzo-junio, La Plata, Argentina.

LOUIS Jean Victor (1995). *El ordenamiento jurídico comunitario*, Quinta edición, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

MANGAS MARTIN Araceli y LIÑAN NOGUERAS Diego J. (2010). *Instituciones y Derechos de la Unión Europea*, Sexta edición, Editorial Tecnos, Madrid.

MARTÍNEZ PUÑAL Antonio (2007). "En torno a las normas del Mercosur: clasificación y jerarquía, incorporación, vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales", en: DRMAS DE CLEMENT Zlata (coordinadora) *Mercosur y Unión europea*, Red Eulatin II, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.

MASTRONARDI Francesco y SPANO Anna Mónica (2008). *Conoscere il Trattato di Lisbona*, Gruppo Editoriale Esselibri-Simone, Napoli.

BERGAMASCHINE MATA DIZ Jamile (2005). "El sistema de internalización de las normas en el Mercosur" en *Revista Ius et Praxis* Vol 11 Nº 2 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, Editorial de la Universidad de Talca. Talca, Chile, en línea: www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122005000200007...sci... (Consulta realizada 30/7/12).

MELLADO Noemí y GAJATE Rita (1998). "La inclusión de las regiones en el Mercosur", en *Revista Aportes a la Integración Latinoamericana* Año IV Nº 4, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Argentina

MELLADO Noemí (2008). "MERCOSUR convergencias y divergencias", en: MELLADO Noemí (coordinadora.) *Cooperación y conflicto en el MERCOSUR*, Edición electrónica en línea: www.eumed.net/libros/2008b/394/ (Consulta realizada 30/7/12).

OLIVAR JIMENEZ Martha Lucía (2009). "El Derecho del MERCOSUR y el Derecho Internacional. La lucha por independencia", en: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 18, diciembre, Madrid en línea: www.reei.org (Consulta realizada 30/7/12).

PEROTTI ALEJANDRO (2011). “El principio de primacía del Derecho del MERCOSUR en las tres primeras Opiniones Consultivas del Tribunal Permanente de Revisión”, en: *Revista Jurídica Do Paraná*, año 3 nro 7, noviembre, Curitiba, Brasil.

PREUSSE Heinz G (2007). “Unión Europea y regionalismo mundial”, en DRMAS DE CLEMENT Zlata (coordinadora) *Mercosur y Unión Europea*, Red Eulatin II, Lerner Editora SRL., Córdoba, Argentina.

REUTER Paul (1970). *Organisation Européennes*, Puf, Paris.

RODIRGUEZ IGLESIAS Gil Carlos” (2010). “La Unión Europea”, en: DIEZ DE VELAZCO Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Décimo sexta edición, Editorial Tecnos, Madrid.

SAENZ DE SANTA MARIA, Paz Andrés, GONZALEZ VEGA Javier A y FERNANDEZ PEREZ Bernardo (1999). *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Segunda Edición, Eurolex Editores. Madrid.

SOBRINO HEREDIA José Manuel (2002). “Las nociones de integración y de supranacionalidad en el derecho de las organizaciones internacionales”, en: *Revista Impulso* Nº 31, Editora Unimep, Piracicaba, San Pablo. Brasil.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISION. www.tpmercosur.org

UNION EUROPEA. <http://europa.eu>

VILLANI Ugo (2008). *Istituzioni di Diritto dell` Unione europea*, Caducci Editore, Bari.

PUBLICACIONES

MEJÍA LEONARDO: GEOPOLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL. EL ROL DE BRASIL; ECUADOR, LA HUELLA, 2012; 150 PP.

La relevancia adquirida por Brasil en el ámbito regional es motivo para que Leonardo Mejía –economista, y exsecretario general adjunto de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), entre otros cargos destacados que desempeñó—, analice en este volumen el papel de ese país en la geopolítica de la integración subregional.

El autor inicia su estudio considerando cuál fue el legado de los imperios español y portugués y la consiguiente influencia de esa herencia en la relación de Brasil con el resto de América Latina. El enfrentamiento entre esas dos coronas se manifestó en épocas posteriores en la rivalidad entre Brasil y la Cuenca del Plata frente a la indiferencia del resto de los países ubicados hacia el norte del subcontinente.

Organizado como país independiente, Brasil fue llevando a cabo la construcción de su liderazgo, a causa de la convicción de estar en condiciones de ejercerlo en razón de su extensión geográfica (8.514.877 kilómetros cuadrados), su población (203,4 millones de habitantes), su economía (PBI 2.280 billones de dólares), sus fronteras con casi todos los países sudamericanos a excepción de Chile y Ecuador. A ello cabe agregar la orientación impresa a su política exterior concebida sobre valores, principios e intereses que le dieron continuidad y la constituyeron en una política de Estado. Y para ello también resultó esencial su aptitud de establecer alianzas políticas y comerciales, crear consensos y concertar acciones colectivas entre los países de la región.

Las acciones emprendidas por Brasil mediante las que fue configurando su posición preponderante son detalladas tal como se suceden hasta culminar en la creación de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas). Se efectúa el análisis de distintas iniciativas integracionistas impulsadas por este país, que de modo gradual abarcaron a un creciente número de países de América meridional.

Así, se consideran los programas de integración Argentina-Brasil, concertados a mediados de la década de 1980, con los que se inicia la superación de la rivalidad económica, política y militar de larga data entre estos dos países, para ser suplantada por el incremento del comercio y la cooperación entre ellos. Este punto de partida, con la suma de Paraguay y Uruguay, dio lugar en 1991 a la conformación del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), con el objetivo de liberalizar el comercio entre los países miembros y lograr una inserción competitiva en la economía internacional. También se examina la propuesta brasileña relativa al Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) presentada en la Séptima Reunión del Grupo de Río (Santiago de Chile, 1993) y con posterioridad presentada a sus socios del MERCOSUR (1994).

La Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur fue convocada por Brasil (Brasilia, 2000). También fue de este país la iniciativa para construir la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que se concretó en 2004 en la reunión celebrada –Tercera Cumbre de Presidentes de América del Sur-- en Cusco. La CSN precedió a la Unión de Naciones Suramericanas, cuyo tratado constitutivo se firmó en 2008 en Brasilia y cuenta con doce miembros, los de MERCOSUR, la CAN, Chile, Guyana y Surinam. Con UNASUR, el acento puesto en el proceso integrador en lo económico y comercial de la década de 1990 viró hacia lo político y social.

Por último el análisis se centra en las transformaciones del mapa político de la subregión. Ello se debe a la existencia de gobiernos de izquierda y centro izquierda que persiguen fortalecer el papel del Estado en la economía para superar el déficit social -consecuencia de la puesta en práctica de los postulados del Consenso de Washington- y fijar una nueva estrategia de inserción internacional.

El contenido de este libro –brevemente reseñado en este comentario sobre los jalones de la actividad desplegada por Brasil en América del Sur en el área de la integración-, estudia el accionar de este país que se propone colaborar en la estabilidad política de la región, como elemento insoslayable para alcanzar sus objetivos en el ámbito internacional, no menos que medio de encarar los intereses divergentes que pueden interferir con el liderazgo brasileño en el proceso de integración de nuestra región.

■ **A-G**



INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

■ Se encuentra abierta la inscripción para el primer cuatrimestre de 2013 para las CARRERAS DE POSGRADO categorizadas por la CONEAU

- *Maestría en Integración Latinoamericana*
- *Especialización en Políticas de Integración*

PARA INFORMES E INSCRIPCIÓN: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas en el Instituto de Integración Latinoamericana, calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina.

E-mail: integra@netverk.com.ar ; Teléfono: 054-221-421-3202; **Web:** www.iil.org.ar

AUTORIDADES DEL IIL–UNLP	INFORME INTEGRAR
DIRECTORA NOEMÍ MELLADO	DIRECTORA NOEMÍ MELLADO
SECRETARIA MARIA LUCIANA ALI	DIRECTORA ASISTENTE Y COORDINADORA ACADÉMICA CLARA AMZEL–GINZBURG
SECRETARIO DE LA MAESTRÍA MARCELO HALPERÍN	EDICIÓN Y COMPOSICIÓN MARÍA LUCIANA ALI

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual Nº 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.
