

# 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](mailto:integra@netverk.com.ar)  
[www.iil.org.ar](http://www.iil.org.ar)

*Nº 46 – Diciembre de 2007*

## Sumario

- **La institucionalidad en el MERCOSUR**
- **Información institucional**
- **Publicaciones**

- **La institucionalidad en el MERCOSUR:  
intergubernamentalismo versus supranacionalismo\***

***Gustavo Jorge González***

*Abogado*

## Introducción

En el presente trabajo abordaremos la institucionalidad del MERCOSUR en tanto subsistema regional de integración enmarcado en el proceso de globalización / mundialización del sistema mundo capitalista.

---

\* Trabajo presentado en la materia *Relaciones Económicas Internacionales*, a cargo del profesor Raúl Bernal Meza, en el marco de la Maestría de Integración Latinoamericana, III-FCJS-UNLP.

Para ello comenzaremos describiendo los supuestos ontológico, epistemológico, y metodológico que fundamentan esta visión paradigmática para luego ingresar en el análisis institucional propiamente dicho. En esa segunda parte intentaremos analizar –aunque someramente– las características principales del sistema institucional vigente del MERCOSUR, las consideraciones jurídicas generales de derecho comunitario y derecho interno. En una tercera parte trataremos el significado de los conceptos de supranacionalidad e intergubernamentalismo como estilo de conformación institucional. Todo bajo la premisa de la visión más abarcadora y general del dualismo, en cuestión como concepción de formación y aprehensión de tales instituciones.

## I. El MERCOSUR como subsistema internacional de integración

Para la consideración del MERCOSUR como proceso de integración regional debemos previamente establecer algunos criterios de abordaje que permitan circunscribir nuestra posición.

Un “paradigma” en términos de Khun<sup>1</sup>, significa una cosmovisión del mundo compartida por una comunidad científica, un modelo para situarse ante la realidad, interpretarla y darle solución a los problemas que en ella se presentan. Teniendo estas consideraciones en cuenta, para el análisis del tema en cuestión debemos aclarar tres supuestos que –creemos- conforman esta visión paradigmática.

1. El supuesto ontológico: la naturaleza de la realidad investigada y la creencia que mantiene el observador con respecto a esa realidad observada.
2. El supuesto epistemológico: básicamente el modelo de relación entre quien investiga o analiza en este caso, y lo investigado; la forma en que, sobre la base de determinados fundamentos, se adquiere el conocimiento.
3. El supuesto metodológico: el modo en que podemos obtener y acceder a los conocimientos, los datos y las perspectivas de esa realidad.

### 1. Supuesto ontológico: sistema mundo capitalista

“El capitalismo es, ante todo y sobre todo, un sistema social histórico.”<sup>2</sup> Tal como lo sostiene Wallerstein el mundo es un gran escenario dominado por el desarrollo del sistema capitalista. Desde la revolución industrial del siglo XVI, los ciclos de crecimiento expansivos y recesiones inversas han dominado el desarrollo de un sistema centro–periferia, que se entiende y explica a escala global. (Los ciclos de expansión y retracción se ven graficados por las “ondas de Kondratiev”).

Siguiendo a Bernal Meza<sup>3</sup> este orden histórico se encuentra inmerso en la fase de globalización / mundialización y regionalización del capitalismo.

A partir de la revolución tecnológica, como lo explica con claridad Susan Strange<sup>4</sup>, las inversiones en investigación tecnológica de las empresas demandan para su amortización, mercados mucho más amplios que los nacionales para la

---

<sup>1</sup>Khun, Tomas: *La estructura de las revoluciones científicas*; México, Fondo de Cultura Económica, 1896; p.271 y ss.

<sup>2</sup> Wallerstein, Immanuel: *El capitalismo histórico*, Editorial Siglo XXI, 2006; p. 1.

<sup>3</sup> Bernal Meza, Raúl: *Sistema mundial y MERCOSUR*; Buenos Aires, GEL, 2000.

<sup>4</sup> Strange, Susan: “El Estado hueco”, en Carlos Nasi (comp.), *Postmodernismo y relaciones internacionales*, 1995; p. 195 y ss.

comercialización exitosa y rentable de esos productos o bienes altamente tecnificados.

En esta concepción surge como necesaria la mundialización (globalización) del mercado de consumo y las fronteras nacionales se ven superadas por esta lógica capitalista. El orden mundial, el liderazgo hegemónico de la solitaria superpotencia (Estados Unidos) y sus rivales aparecen hacia finales del siglo XX conformando un sistema económico y político mundial que Bernal Meza define como fase globalización / mundialización y regionalización del capitalismo.

## **2. Supuesto epistemológico: visión estructuralista**

“El estructuralismo representa el esfuerzo de una comunidad científica en el campo disciplinar de las ciencias sociales latinoamericanas”.<sup>5</sup> Concebido como programa de investigación ha permitido analizar los problemas de América Latina y los PED (países en desarrollo) produciendo una ruptura teórica con respecto a la tradición clásica de la economía política de corte liberal.

Como sostiene Bielschowsky<sup>6</sup>, los aportes de Furtado al estructuralismo de base analítica Prebisch-cepalina, en tanto cuerpo teórico orientado al examen del subdesarrollo de América Latina, resultan los siguientes:

- la incorporación de la historia latinoamericana al método histórico –estructural;
- el concepto de que el subdesarrollo en la periferia latinoamericana tiende a preservarse en el tiempo por la dificultad de superar el subempleo y la inadecuada diversificación de la actividad productiva; y por último
- la idea que la evolución de las inversiones en la periferia está predeterminada por la composición “distorsionada” de la demanda, que refleja la concentración del ingreso y de la propiedad.

A raíz de lo acontecido en los últimos años en la región estos aportes reflejan su vigencia plena. Por lo tanto, las relaciones de cooperación – integración regionales, el auspicio de políticas de integración como instrumento de superación de problemas de subdesarrollo y como fuente de políticas de inserción en el contexto internacional del sistema economía mundo, derivan de la concepción teórica de este programa de investigación estructuralista.

## **3. Supuesto metodológico: MERCOSUR como instrumento formal**

“El MERCOSUR es el proyecto de regionalización/integración más exitoso de América Latina y representa la primera unión aduanera del continente. Antes que un proyecto comercial y económico es un proyecto político...”<sup>7</sup>

En esta idea de subsistema de integración regional en un marco contenedor a escala mundial, la “institucionalización” aparece como indicador y calificador de ese esfuerzo de cooperación por una parte y como proyecto desarrollista enmarcado en la visión EPI (economía política internacional), por el otro. Esto es como sostiene Bernal Meza,

---

<sup>5</sup> Maser, Gustavo: Postfacio a la edición de la obra de Bernal Meza, *Sistema mundial y MERCOSUR*, ya citada, p. 449.

<sup>6</sup> Bielschowsky, Ricardo: “Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo”, *Revista de la CEPAL* N° 88, abril de 2006, pp. 7 a 15.

<sup>7</sup> Idem nota 3, p. 259.

la economía y la política están entrelazadas, no sólo en el ámbito internacional sino en los ámbitos regionales. Por lo tanto, la institucionalización como estructura formal más o menos supranacional, más o menos intergubernamental desde lo metodológico, denota "...la voluntad política de integrarse. Es dar forma jurídica a la decisión política de avanzar en proceso irreversible de integración."<sup>8</sup> Desde esta apreciación paradigmática abordaremos el análisis de la institucionalidad del MERCOSUR.

## II. Relación entre el derecho internacional público y los derechos internos

Según el moderno derecho internacional cada Estado genera con potestad soberana su orden jurídico interno y participa con los demás Estados en una relación de igualdad jurídica, en la elaboración del tratado de integración. De la coexistencia de estos sistemas jurídicos, el uno internacional y los demás de derecho interno, se derivan problemas atinentes a sus relaciones.<sup>9</sup>

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

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

Ambos interrogantes, aplicación directa o no y jerarquía, han sido encarados de manera distinta, a través del tiempo, por la doctrina, la práctica internacional y los distintos derechos internos. La **doctrina** ha enfocado las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno desde dos posiciones antagónicas: la **monista** y la **dualista**.

La **teoría monista**, bajo el presupuesto de la unidad del derecho, propone la existencia de dos subsistemas jurídicos relacionados jerárquicamente. La unidad implica que las normas se hallan subordinadas una a otras, formando un sólo ordenamiento jurídico; ello excluye la posibilidad de plantearse el problema de la aplicación directa ya que el derecho internacional integraría, sin más, el orden jurídico estatal.<sup>10</sup>

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

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

---

<sup>8</sup> Idem nota 3, p. 267.

<sup>9</sup> Lavopa, Jorge Horacio: *La endeblez jurídica de la estructura jurídica del MERCOSUR*; Ed. 1998;

pp. 1 a 8.

<sup>10</sup> Kelsen, Hans: *Teoría Pura del Derecho*; Buenos Aires, Eudeba, 1999; p. 162 y ss.

La **práctica internacional** revela que el derecho internacional no regula en forma directa lo atinente a la manera en que sus normas se integran en los distintos derechos internos. El derecho consuetudinario internacional establece que el método por el cual un Estado pone en vigencia los derechos y las obligaciones internacionales dentro de su ámbito es materia reglada por el derecho interno de cada Estado.

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

Desde el **enfoque interno**, los Estados pueden disponer la **directa aplicación** de las normas internacionales, o bien establecer que las normas internacionales deben ser incorporadas a través de disposiciones de derecho interno que operen la transformación de las normas internacionales en normas internas. Igual diversidad de criterios se manifiesta también en lo que respecta a la jerarquía que se les asigna a las normas de derecho internacional en los ordenamientos jurídicos nacionales. Si éstos, en general, afirman la prevalencia de los principios constitucionales con relación a las normas internacionales, difieren las soluciones cuando se trata de determinar la prelación o jerarquía entre éstas y las leyes internas.

Podemos así hablar de las siguientes distinciones.

1. **Supraconstitucionalidad**: significa que la norma internacional es superior a la Constitución Nacional de ese Estado.
2. **Supralegalidad**: como la palabra lo indica las normas internacionales son superiores a las leyes, **no a la Constitución** de ese Estado.
3. **Legalidad**: en ese Estado se aplica el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, lo que significa que si una norma internacional ha sido incorporada mediante una norma interna (dualismo) esta puede ser derogada por una norma posterior y el Estado responderá internacionalmente por los perjuicios que esto pueda causar.

### **La integración regional y los derechos nacionales. El derecho de la integración**

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

Sería erróneo disminuir la importancia de los factores de tipo económico en el proceso de integración; pero sin embargo, éste depende en su origen y conformación, de una decisión política trascendental. Y en el desarrollo y

cumplimiento de sus objetivos, está supeditado a un conjunto de medidas políticas que influyen sobre lo económico, lo social y lo cultural.

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

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

### **MERCOSUR: su estructura jurídico-institucional**

El plexo normativo que da vida institucional al MERCOSUR está integrado por:

- a) **Tratado de Asunción:** suscripto en 1991, tratado marco denominado "framework" agreement. Es fuente originaria del derecho comunitario regional.
- b) **Protocolo de Ouro Preto:** firmado en 1994, en esa ciudad, forma parte del Tratado de Asunción y completa su estructuración jurídico-institucional.
- c) **Protocolo de Olivos:** firmado en 2002, destinado a la solución de controversias en el MERCOSUR. Crea el Tribunal Permanente de Revisión con sede en Asunción. Completa el Protocolo de Brasilia de 1991 que entendía desde entonces en esta cuestión.
- d) **Protocolo de Montevideo** constitutivo del Parlamento del MERCOSUR: firmado en 2005. Será el órgano representativo de los pueblos de los Estados partes. Tendrá una composición unicameral, aspirando a profundizar la participación de la gente en el proceso regional y a mejorar la calidad institucional del esquema.

De este conjunto de normas constitutivas tenemos por resultado la existencia de las siguientes instituciones regionales:

1. **Consejo de Mercado Común (CMC)**
2. **Grupo de Mercado Común (GMC)**
3. **Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)**
4. **Foro Consultivo Económico Social (FCES)**
5. **Secretaría del MERCOSUR (SM)**
6. **Tribunal Permanente de Revisión (TPR)**
7. **Parlamento del MERCOSUR (PM)**

No nos detendremos en las consideraciones de sus atribuciones y funciones. Simplemente analizaremos el “derecho derivado” en su actuación como tales.

### **La creación del derecho del MERCOSUR**

#### **Formación de la norma MERCOSUR. Las fuentes del derecho del MERCOSUR**

Si bien conviene recordar, una vez más, que en el MERCOSUR no se ha conformado un ordenamiento comunitario de aplicación directa al interno de los Estados partes como en el caso europeo, es indudable que las disposiciones del Tratado de Asunción y los Protocolos consecuentes, así como los actos de sus órganos, ya afectan no sólo a los Estados, sino también, en cierta medida, a sus habitantes.

Entonces, parece interesante detenerse un momento a analizar qué posibilidades existen para la conformación de un derecho de la integración propio del MERCOSUR, a partir de los objetivos e instrumentos previstos en el Tratado de Asunción, así como de lo que han hecho los órganos establecidos por el Tratado en materia de "law-making", creación de derecho.

En este sentido importa ya señalar que percibimos una diferencia fundamental en la generación del Derecho del MERCOSUR respecto de lo que sucede en la Comunidad Europea, en la que se han creado órganos comunitarios decisorios y jurisdiccionales independientes. Pero esto no debe llevar a pensar que la evolución del proceso de integración se hace imposible por carecer de tal tipo de organización. Existen diversas vertientes mediante las cuales las previsiones de un tratado marco se pueden implementar. Esto se puede dar por medio de la intervención parlamentaria nacional, o mediante la actividad de los órganos creados por el mismo tratado, sea a través de medidas de aplicación directa, sea por medio de medidas que requieren la intervención administrativa de los Estados partes. De hecho, en el caso del MERCOSUR, se han sancionado resoluciones y decisiones -sujetas a la ejecución estatal- que tratan las mismas materias que en la UE han sido objeto de directivas y, en menor medida, de reglamentos. Tampoco existe una absoluta indefensión en cuanto al control de legalidad de los actos del MERCOSUR, en cuanto que, además de la posibilidad de recurrir a las instancias judiciales nacionales competentes, se ha creado un sistema de solución de controversias propio.

En función de lo dicho, nos parece apropiado intentar un relevamiento sintético de las **fuentes del derecho del MERCOSUR**. A partir del estudio de la Comunidad Europea, la doctrina ha distinguido un “derecho primario” y un “derecho secundario” de la integración. El primero está constituido por los tratados fundacionales y los del mismo rango que establezcan el procedimiento de formación o interpretación de las normas destinadas a reglar el proceso de integración o las reglas básicas que gobiernan el mismo. El segundo abarca todas aquellas normas emanadas de los órganos establecidos en los tratados fundamentales, tendientes a implementar los objetivos e instrumentos previstos en el derecho primario.

Si analizamos las fuentes propias del MERCOSUR, comenzando por la **legislación**, podemos afirmar que el **derecho primario** del MERCOSUR está constituido por el Tratado de Asunción, sus cinco Anexos, y los Protocolos complementarios que se han firmado y ratificado hasta la fecha

A tenor de lo expresado por algunos autores, en el sentido de que algunas de las decisiones del CMC constituyen una legislación complementaria del Tratado, "de nivel constitucional", cabría incluir las mismas dentro del ámbito del derecho primario. Esto es así indudablemente en el caso de las decisiones que reflejan un acuerdo que luego requiere aprobación parlamentaria nacional y se incorpora como un protocolo del Tratado. Cuando se trate, en cambio, de decisiones que el CMC debe tomar en cumplimiento de disposiciones expresas del Tratado, pero que no adquieren el rango otorgado a aquél mediante los procedimientos constitucionales internos, es decir, que no se las ratifica como al Tratado y los protocolos, entonces nos inclinamos a considerarlas normas de derecho secundario. Esto no obsta a que tengan un carácter general al que otras normas, también secundarias pero ejecutivas, deberían ajustarse.<sup>11</sup>

La legislación del MERCOSUR no se limita al Tratado y sus complementos, sino que fundamentalmente se ha dado una prolífica actividad normativa por parte de los órganos creados. Este conjunto de actos constituye el **derecho secundario** del MERCOSUR.

También forman parte de la legislación del MERCOSUR actos convencionales internacionales. Concretamente, nos referimos a los acuerdos celebrados por los países del MERCOSUR -en conjunto- con un tercero. Cabe destacar que los acuerdos que involucran al MERCOSUR son suscriptos por los representantes de los gobiernos de los cuatro países, en una fórmula que se ha dado en llamar "4+1": los cuatro Estados del MERCOSUR, por un lado, y un tercero sujeto de Derecho Internacional, por el otro.<sup>12</sup>

¿Existen principios del derecho del MERCOSUR? Pensamos que sí. Ya en el Tratado, se mencionan expresamente que sus objetivos deben alcanzarse "con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio" -Preámbulo-, así como se declara que el mercado común estará fundado en el principio de "la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados partes" -art. 2, TA-. Dice Gros Espiell que "los principios de reciprocidad (entendido como equivalencia más que igualdad), gradualidad y equilibrio informan, dan sentido y contenido, a todo el proceso de creación y conformación del MERCOSUR, y deben ser aplicados en cada etapa y a cada negociación relativa a los derechos y deberes de las partes"<sup>13</sup>.

A esto debemos agregar lo dispuesto en el Preámbulo del Protocolo de Solución de Controversias, donde se declara el convencimiento de que dicho sistema contribuirá al fortalecimiento de las relaciones entre las partes "sobre la base de la justicia y la equidad". También se hallan ciertas normas de principio en las declaraciones presidenciales conjuntas y en las resoluciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta, ahora remplazada por el Parlamento.

En lo que hace a las **fuentes complementarias** del Derecho del bloque, pensamos que al MERCOSUR le caben las consideraciones generales en la materia, en cuanto a la aplicación supletoria del Derecho Internacional, el nacional de los Estados partes, los principios generales del derecho, y las demás fuentes jurídicas genéricas.

---

<sup>11</sup> Baptista, Luis Olavo: "Pautas viables para un desarrollo institucional", *Archivos del Presente*, año 5, Nº 17, 1999.

<sup>12</sup> Gros Espiell: "El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea", *E.D.*, 144 – 913.

<sup>13</sup> Idem nota 12.

## Aplicación interna de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR

Examinemos con mayor detenimiento en este punto el recorrido que efectúa un proyecto determinado desde su concepción hasta su ejecución, cuando se trata de una medida destinada a surtir efecto a la interioridad de los Estados. Recuérdese que las decisiones que toma el **CMC** se basan sobre los proyectos de decisión que eleva el **GMC**, elaborados a su vez sobre la base de las recomendaciones de los **SGT**, las propuestas de la **CCM**, etc. Ahora bien: vimos que las decisiones dictadas pasan para su ejecución a la órbita de los organismos competentes en cada uno de las administraciones públicas nacionales de los países miembros. Como ya se dijo, los integrantes de los subgrupos y del Grupo son funcionarios gubernamentales de los Estados partes, por lo que una conclusión preliminar que se puede extraer es que, en muchos casos, el funcionario que aplique una decisión será el mismo que la elaboró originariamente. Concretamente, a partir de la sanción de la medida en el ámbito del MERCOSUR, se puede distinguir el siguiente trayecto administrativo hasta su efectiva entrada en vigencia.

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

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

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

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

Tampoco goza de una autonomía conveniente el control de la gestión estatal de las medidas aprobadas en sede común. Piénsese que esta función ha sido asumida por

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

A este panorama se sumaron luego las disposiciones que al respecto trae el Protocolo de Ouro Preto. En efecto, el POP dedica un capítulo a la "Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Órganos del MERCOSUR". Allí, consta el compromiso de los Estados partes de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las dichas normas, debiendo informar a la Secretaría Administrativa del Mercosur las medidas adoptadas para este fin. (art. 38)

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

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

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

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

A este mecanismo particular de creación de la normativa comunitaria se le suman las características propias de **nuestros regímenes de gobierno presidencialista** -neopresidencialismo latinoamericano, según la clasificación de Lowenstein<sup>14</sup>, con un fuerte predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, que influyen decididamente en las medidas que se deben adoptar tanto en forma conjunta como en cada uno de los países para acelerar el proceso de integración que se han propuesto. Todo lo cual se ve reflejado en la forma en que se ha desarrollado la organización institucional del MERCOSUR hasta el momento. Así, se puede decir que tanto las reuniones de Consejo con participación de los Presidentes como las de los demás órganos conformados por funcionarios políticos y técnicos de las

---

<sup>14</sup> Lowenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*; Barcelona. Ed. Aries, 1982.

administraciones estatales devienen en una suerte de estructura institucional comunitaria "ad hoc", que dicta normas jurídicas que ya se pueden considerar, en cierto sentido, "comunitarias".

### **Breve comentario sobre la cuestión constitucional**

Recordada esta distinción de la doctrina estamos en condiciones de afirmar, en primer término, que **las normas del MERCOSUR**, sean originarias o derivadas, **no son superiores a las Constituciones nacionales de los Estados partes**.

Sí puede existir supralegalidad, es decir, que los tratados, protocolos, y eventualmente las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR pueden ser superiores a las leyes internas de cada Estado, tal como ocurre en Paraguay y después de la reforma de la Constitución Argentina de 1994 (art. 75 incs. 22 y 24) y una incipiente jurisprudencia en este sentido que avanza en los otros países.

También **legalidad**, esto es, que la ley posterior deroga a la anterior, lo que ocurre en Brasil y Uruguay -no olvidemos que los tratados y protocolos son internalizados por leyes nacionales-. No así en Paraguay y en Argentina para los tratados que son superiores a las leyes. En cambio en los cuatro países, las normas derivadas de los órganos del MERCOSUR estarían en cuanto a su jerarquía, encuadradas en este criterio de legalidad.

De esta manera, el tratado y los protocolos que dan origen a la creación del MERCOSUR generan la obligación para los Estados partes de incorporar las normas derivadas de los mismos a cada uno de sus ordenamientos internos, manteniendo siempre la supremacía de sus respectivas Constituciones nacionales.<sup>15</sup>

Al respecto, el art. 42 POP dice:

**"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"**

Volviendo al tema de la conformación de la jurisdicción MERCOSUR y realizando un breve análisis de las Constituciones de cada uno de los cuatro países, resulta conveniente transcribir lo que cada Estado ha establecido en materia de tratados internacionales y principalmente en materia de integración económica y conformación de órganos comunitarios.

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

---

<sup>15</sup> Baptista, Luis Olavo: Revista de Informação Legislativa, Brasília, año 33, Nº 132, octubre-diciembre de 1996; Senado Federal: Secretaría de Documentação e Informação.

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

La Constitución de la **República Oriental del Uruguay**, establece en la Sección I, "De la Nación y su Soberanía", Capítulo IV, Artículo 6, segundo párrafo que *"la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos"*.

La Constitución de la **República Argentina**, reformada en 1994, establece en el Capítulo Cuatro, Atribuciones del Congreso, Artículo 75: *"Corresponde al Congreso (...) Inciso 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen **jerarquía superior a las leyes...**"*. A continuación se enumeran Declaraciones, Pactos y Convenciones que, según el texto constitucional, *"en las condiciones de su vigencia tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de ésta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las **dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional"***.

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

Más allá de los matices y singularidades de las Constituciones nacionales, vemos que todos los países signatarios aspiran a conformar un espacio de integración de manera superadora.

Las Constituciones más modernas, que fueron reformadas posteriormente a la de Argentina en 1994, y la de Paraguay en 1992, demuestran no sólo una clara voluntad política del constituyente de seguir este camino de integración, sino que prescriben

expresamente la “suprlegalidad” de los tratados internacionales abriendo la puerta para una construcción supraconstitucional futura.<sup>16</sup>

Un paso atrás están las normas constitucionales de Brasil y Uruguay en las que no aparecen resueltas expresamente la colisión entre tratados internacionales y leyes locales, y donde la jurisprudencia ha optado por la tesis de la igualdad temática de fuentes, con lo cual el tratado vive sujeto a la “buena voluntad” del derecho interno.

Prestigiosos constitucionalistas, como Heber Arbuét Vignali<sup>17</sup>, vienen proponiendo las necesarias reformas constitucionales que las actualicen en consonancia con este nuevo momento histórico: tanto para su país –Uruguay– como para el gigante Brasil. Todo lo cual redundaría en la potenciación y el reforzamiento del conjunto del sistema jurídico y político de MERCOSUR.

### III. Supranacionalismo e intergubernamentalismo en el MERCOSUR

“Se entiende por institucionalidad todo aquello vinculado a las normas que regulan o reglamentan la existencia, composición, competencia y funcionamiento de los órganos –y sobre todo, de las instituciones- establecidas en un esquema de integración regional y las formas de interrelación recíprocas previstas al efecto, para el logro de objetivos comunes”<sup>18</sup>

Siguiendo esta conceptualización la institucionalidad puede adquirir dos caminos o estilos en su estructuración: la configuración supranacional o la configuración intergubernamental.

Según Midón, la mayoría de la doctrina establece como componentes centrales de la supranacionalidad a los siguientes aspectos:

- a) Instituciones con potestades autónomas por encima de los Estados, para el cumplimiento de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales conforme al esquema de integración previsto.
- b) Supremacía del ordenamiento jurídico “comunitario” frente al derecho interno de los Estados integrantes. En caso de colisión entre los ordenamientos prevalece el derecho de la integración.
- c) Aplicación inmediata de esa normativa comunitaria en cada uno de los Estados miembros. Por lo tanto el ingreso de la norma común es automática en los Estados partes.
- d) Aplicación directa de las normas comunitarias, por lo que los habitantes en tanto individuos-ciudadanos, pueden invocar la normativa comunitaria emitida por los órganos supranacionales como vigente y actual.

Tal como lo indica Susana Czar de Zalduendo<sup>19</sup>, la supranacionalidad es el rasgo que distingue y conforma el derecho de la integración superior o comunitario, que exhibe con claridad la Unión Europea.

Frente a esto, tenemos la configuración intergubernamental que tiene por elementos conformantes:

---

<sup>16</sup> Midón, Mario A. R.: *Derecho de la Integración*, Editorial Rubinzal Culzoni, 1998; p.376.

<sup>17</sup> Arbuét Vignali, Heber: *Claves jurídicas de la integración*, Editorial Rubinzal Culzoni, 2004.

<sup>18</sup> Idem nota 3, p. 264.

<sup>19</sup> Czar de Zalduendo, Susana: “La estructura jurídica institucional del MERCOSUR después del Protocolo de Ouro Preto”, *Boletín informativo Techint*, Nº 283, julio-septiembre de 1995.

- a) Los integrantes de los órganos de integración como funcionarios son representantes directos de cada uno de los Estados miembros.
- b) De allí que las decisiones adoptadas responden a las instrucciones que reciben de los gobiernos nacionales.
- c) Su apartamiento genera responsabilidad al funcionario según lo prescripto en el Derecho Internacional.
- d) Las normativas dictadas por los órganos del esquema deben ser “introducidas” a cada ordenamiento interno según su propio derecho local.
- e) Los mecanismos de toma de decisión oscilan entre la unanimidad, consenso o mayorías calificadas.<sup>20</sup>

Volviendo a la clasificación de Czar de Zaldueño, el intergubernamentalismo caracteriza al derecho de la integración primario o inferior, cuyo ejemplo más cercano es el MERCOSUR.

Por su parte Arbuet Vignali sostiene que “La actual estructura institucional del MERCOSUR es intergubernamental y ha llegado al máximo de sus posibilidades...” y continúa “...con el actual sistema sólo se tienen en cuenta los intereses particulares de los Estados, la suma de éstos o una mezcla negociada de los mismos...”<sup>21</sup>

Como sostiene Bernal Meza, la institucionalización es la manifestación jurídica de la voluntad política de integrarse. Esa voluntad puede ser más o menos intensa. Casi siempre se ha asociado la menor intensidad a la búsqueda de intercambios comercialistas menos comprometedores y más laxos.

Por el contrario se ha establecido como “espejo” o fuente de análisis, el proceso europeo como modelo de integración supranacional superador de lo meramente comercial. Ante esta visualización que sostienen algunos especialistas como inexorable para el mejoramiento y evolución institucional del MERCOSUR<sup>22</sup>, en tanto profundización de órganos supranacionales, debemos señalar –como lo hace el profesor Ignacio Basombrio, presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei)- la necesaria reflexión en cuanto a las posibilidades reales de desarrollo institucional de los países del Sur de América.<sup>23</sup>

En ese sentido resulta plenamente vigente la consideración de Francisco Orrego Vicuña, en su célebre artículo de 1977<sup>24</sup>, de lectura obligada y citado por Basombrio. El prestigioso jurista chileno ya hablaba por entonces de cierto grado de “romanticismo utópico” en algunos tecnócratas latinoamericanos al pretender el implante sustitutivo y violento de un esquema supranacional por sobre los derechos locales.

No sólo criticaba –coherentemente ya- esta postura extrema como hipótesis impracticable por estas latitudes, sino que además sostenía que se soslayaba la apertura y flexibilidad demostrada por los sistemas jurídicos nacionales tanto frente al

<sup>20</sup> Idem nota 16, p. 288.

<sup>21</sup> Idem nota 17, p. 210.

<sup>22</sup> Lospennato, Silvia: “Déficit democrático y evolución institucional del MERCOSUR: hacia el Parlamento Regional”, *MERCOSUR Parlamentario*, N° 1, p. 15 y ss., 2006.

<sup>23</sup> Basombrio, Ignacio: “Integración andina: instituciones y Derecho Comunitario”, p. 10 y ss., ponencia presentada en San Pablo (octubre de 2004) para el Taller Internacional “Integración Regional. Lecciones de la experiencia Europea y la Comunidad Andina”.

<sup>24</sup> Orrego Vicuña, Francisco: “Los presupuestos jurídicos de un proceso de integración económica efectivo”, *Revista de Derecho de la Integración*, N° 24, marzo de 1977.

Derecho Internacional en general como a las iniciativas integradoras en particular. Por otra parte señalaba como otro mito la pretensión de algunos tecnócratas de reemplazar a los representantes políticos, no ya en el esquema creado por la región sino en la propia administración del consenso original logrado. Es decir que es el nivel “político” de decisión el que debe prevalecer en la construcción de un esquema integrador aun cuando se intente la supranacionalidad de sus órganos.

Por último el otro gran mito que enumera Orrego Vicuña lo constituye la concepción que el aparato regional creado se convertiría en absolutamente independiente en su accionar, autosuficiente y prescindente de las estructuras nacionales representativas de los intereses sectoriales en cuestión. Nada más alejado de la realidad latinoamericana.

Creemos como concluye el autor que “... ningún proceso puede prosperar en contra de la voluntad de los países miembros y de que necesariamente deberá satisfacer los respectivos intereses nacionales, según éstos sean percibidos por los propios gobiernos...”<sup>25</sup>

## IV. Conclusión

Tal como lo aclaramos en la primera parte de nuestro trabajo, y de acuerdo a la concepción paradigmática que preside este razonamiento, creemos que el MERCOSUR es el intento más serio y avanzado de integración regional en un esquema universal de lógica capitalista.

Su actuación como “subsistema internacional de integración” en términos de Bernal Meza, sostenida en el tiempo y mejorada en su coordinación institucional, es el mayor desafío pendiente.

Puntualmente la tensión entre la idea de mejoramiento de la calidad institucional del MERCOSUR con la propuesta de órganos supranacionales, por una parte, y las deficiencias estructurales intergubernamentalistas dependientes de los gobiernos nacionales, por la otra parte, refleja otra dicotomía histórica en América Latina.

Ella es la que existe entre gobiernos fuertemente “presidencialistas”, es decir Constituciones nacionales que desequilibran expresamente el uso de las atribuciones y funciones de los poderes del Estado a favor del Poder Ejecutivo en desmedro del Congreso y de los Superiores Tribunales de Justicia.

Ante esta conformación seminal, toda construcción supranacional que pretenda resignar –como hipótesis de máxima– o al menos reasignar atribuciones propias de los Estados nacionales fuertemente presidencialistas, se dará de bruces inexorablemente.

Como lo planea Gerardo Caetano, el interpresidencialismo ha generado una suerte de superejecutivismo absolutamente inejecutivo.<sup>26</sup>

Esta búsqueda de coordinación de políticas macro de nivel regional para la nueva agenda del MERCOSUR, debe darse –creemos– dentro de la percepción de que supranacionalismo e intergubernamentalismo son los extremos de un “continuum”, es

---

<sup>25</sup> Idem 24, p. 83.

<sup>26</sup> Caetano, Gerardo: “Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR”, diciembre de 2004, en “Análisis y Propuestas”. FESUR. [www.fesur.org.uy/publicaciones](http://www.fesur.org.uy/publicaciones)

decir dos estaciones de una vía que se va recorriendo. Y no una dicotomía alternativa y excluyente.

La tensión entre mejoramiento institucional y sustento político del esquema sólo puede atenuarse en la creencia de que se transita un camino determinado por una cosmovisión (EPI) del devenir universal, epistemológicamente “estructuralista”.

## Bibliografía

Arbuet Vignali, Heber: *Claves jurídicas de la integración*, Editorial Rubinzal Culzoni, 2004.

Baptista, Luis Olavo: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, año 33, Nº 132, octubre-diciembre de 1996; Senado Federal: Secretaría de Documentação e Informação.

Baptista, Luis Olavo: “Pautas viables para un desarrollo institucional”, *Archivos del Presente*, año 5, Nº 17, 1999.

Basombrio, Ignacio: “Integración andina: instituciones y Derecho Comunitario”, ponencia presentada en San Pablo (octubre de 2004) para el Taller Internacional “Integración Regional Lecciones de la Experiencia Europea y la Comunidad Andina”.

Bernal Meza, Raúl: *Sistema mundial y MERCOSUR*; Buenos Aires, GEL, 2000.

Bielschowsky, Ricardo: “Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo”, *Revista de la CEPAL*, Nº 88, abril de 2006.

Czar de Zalduendo, Susana: “La estructura jurídica institucional del MERCOSUR después del Protocolo de Ouro Preto”, *Boletín Informativo Techint*, Nº 283, julio- septiembre de 1995.

Caetano, Gerardo: “Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR”, diciembre de 2004, *Análisis y Propuestas*. FESUR. [www.fesur.org.uy/publicaciones](http://www.fesur.org.uy/publicaciones).

Gros Espiell: “El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea” *E.D.* 144 – 913.

Kelsen, Hans: *Teoría Pura del Derecho*; Buenos Aires, Eudeba, 1999.

Khun, Tomas: *La estructura de las revoluciones científicas*; México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Lavopa, Jorge Horacio: “La endeblez jurídica de la estructura jurídica del MERCOSUR”; 1998.

Lospennato, Silvia: “Déficit democrático y evolución institucional del MERCOSUR: hacia el Parlamento Regional”, *MERCOSUR Parlamentario*, Nº 1, 2006.

Lowenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*; Barcelona, Ed. Aries, 1982.

Midón, Mario A. R.: *Derecho de la Integración*, Editorial Rubinzal Culzoni, 1998.

Orrego Vicuña, Francisco: “Los presupuestos jurídicos de un proceso de integración económica efectivo”, *Revista de Derecho de la Integración*, Nº 24, marzo de 1977.

Strange, Susan: “El Estado hueco”, Carlos Nasi (comp.), *Postmodernismo y relaciones internacionales*, 1995.

Wallerstein, Immanuel: *El capitalismo histórico*, Editorial Siglo XXI, 2006.

---

## ● Información institucional

### Noticias del ILL

#### r **Seminario “El mercado interno de la Unión Europea”**

Entre los días 6 a 10 de noviembre se realizó en el Instituto de Integración Latinoamericana el seminario intensivo titulado “El mercado interno de la Unión Europea” a cargo del Dr. Manuel Cienfuegos Mateo de la Universidad de Pompeu Fabra de Barcelona, España. Es Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Internacional Público (Instituciones de Derecho Comunitario) de la Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, ORLA-UPF. Máster en Derecho europeo por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas. Autor de diversas publicaciones y estudios sobre la integración europea y las relaciones de la Unión Europea con América Latina.

#### r **“IV Jornadas de Investigación Científica en materia de integración regional”**

El día 9 de noviembre se realizó en nuestro Instituto la IV Jornada de Investigación Científica, en la que se desarrollaron los siguientes paneles:

“El potencial de la integración regional de Centroamérica: limitaciones y perspectivas”

Juan Carlos Fernández Saca

COMENTARISTA: Dr. Manuel Cienfuegos Mateo

“Modelos de regionalización del espacio bonaerense. Coordenadas lógicas e ideológicas en las décadas del 70’y 90”

Cristina Vitalone

COMENTARISTA Dra. Montserrat Lapalma

“El uso de las tecnologías en los legisladores del Mercosur”

Sebastián Piana. Beca de Formación Superior UNLP

COMENTARISTA: Dra. Montserrat Lapalma

“Estrategia para optimizar los recursos de fundaciones y asociaciones civiles”

Elba Lorena Marcovecchio. Beca de formación superior UNLP

COMENTARISTA: Dr. Claudio Castagnet

“Comunidad Sudamericana de Naciones. La pertenencia regional. Un análisis desde la información periodística”

Juan Ignacio Miranda Beca de Iniciación en la Investigación, SCyT – Fac. Cs. Jurídicas y Sociales

COMENTARISTA: Dra. Marisa Adriana Miranda

**r “Carreras de Posgrado”**

Desde el día el 20 de Noviembre y hasta el 17 de Diciembre del corriente año, se encuentra abierta la preinscripción, con cupo limitado, para el ciclo lectivo 2008 en las Carreras de Postgrado: Especialización en Políticas de Integración y Maestría en Integración Latinoamericana, ambas acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Asimismo se informa que a partir del 1º de febrero del próximo año y hasta el día 10 de marzo se recibirán las ratificaciones y nuevas inscripciones para ambas carreras

## ● Publicaciones

**SERBIN, Andrés, ISA-CONTRERAS, Pável y PEÑA, Lázaro, coordinadores; *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe, 2007*; Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); julio de 2007; 216 pp.**

Este volumen reúne las contribuciones presentadas y debatidas en el seminario sobre integración regional realizado en Santo Domingo el 20 y 21 de abril de 2007. El encuentro fue organizado por CRIES y la Friderich Ebert Stiftung, y contó con el apoyo de CIDA-Canadá (Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de Canadá). En la ocasión se llevó a cabo el II Encuentro del Programa sobre Costos de la No Integración y de la Red Reintegración, por iniciativa del CRIES y el Centro de Estudios sobre Integración (CESI), de la Universidad Javeriana de Bogotá, y la Universidad Tadeo Lozano de Colombia.

Los trabajos están agrupados en cinco secciones.

### n Introducción

- En su trabajo “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, Andrés Serbin estudia distintas iniciativas de integración regional, en especial en sus componentes conceptuales e ideológicos. Expone acerca de ALCA, MERCOSUR, CSN/ UNASUR, ALBA. Analiza estas diferentes vías de integración y señala la renuencia de algunos miembros de UNASUR de unirse al ALBA. Tal circunstancia radica en los modelos contrastantes de MERCOSUR y ALCA, y es en esta pugna donde se ubica el meridiano por el que pasa el destino de UNASUR.

### n Tendencias hemisféricas de la integración

- Emilio Pantojas García se aboca a considerar “El ALCA: un inventario de su proceso”. Al cabo de señalar el punto de partida tanto cronológico como de los presupuestos sobre los cuales se negociaba la conformación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), el autor la contrapone al ALBA y al MERCOSUR. Más que la compulsión ideológica en juego para evaluar a aquél y éstos, el punto focal del análisis debe apuntar a la lógica económica que informa estos proyectos con vistas a su inserción en el comercio global. El ALCA se puede considerar como una nueva formulación del libre comercio entre naciones y la libertad de movimiento del capital privado. El ALBA promueve un comercio ajustado y subsidiado para compensar el deterioro de los términos de intercambio, la reglamentación estricta del capital y de las corporaciones transnacionales. En el MERCOSUR es dable advertir algunos rasgos del keynesianismo o del modelo asiático de capitalismo con Estado regulador.
- “Convergencia CAN-MERCOSUR: ¿clave para el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones?” es la pregunta que formula Rita Marcela Gajate. El concepto de convergencia es considerado en el sentido dado por diversas disciplinas científicas: filosofía, matemáticas, economía. También en el alcance que le da el Tratado de Montevideo 1980 de creación de ALADI, en especial la

relación entre convergencia y acuerdos de alcance parcial. Asimismo, la convergencia es analizada en los documentos fundacionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Conforme a dichos documentos, la base de esa Comunidad se halla en la convergencia de CAN y MERCOSUR, y los otros tres países miembros –Chile, Surinam y Guyana--. Dadas las asimetrías –estructurales, políticas, institucionales, de desarrollo—entre los participantes, lo que se plantea es la convergencia del gran número de desafíos para consolidar la Comunidad.

- Elsa Llamazares encara las convergencias y divergencias en el proceso de integración MERCOSUR-UNASUR. En primer lugar considera el MERCOSUR y a continuación el proceso de UNASUR. Analizados ambos la autora concluye que la agenda sudamericana en su dinamismo revela el incremento del diálogo entre los países de la región, dando lugar a la celebración de numerosas reuniones cumbre de distintos esquemas regionales. No obstante, tales encuentros no son suficientes para aventar la falta de señales positivas en CAN, MERCOSUR y UNASUR. De ahí que el desafío que enfrentan los esquemas de integración es reconstruir una visión estratégica entre los países miembros. Por el momento, en esa vía reina la incertidumbre.
- “El ALBA y la UNASUR: entre la concertación y la confrontación” es el trabajo de Carlos Oliva Campos, que estudia los dos procesos mencionados porque ellos “reúnen nuevas características que giran, principalmente, en torno a filosofías alternativas sobre la integración y un horizonte geográfico que rebasa las visiones tradicionales...” Así, la UNASUR va más allá de la lógica histórica de la integración latinoamericana,. Su meta abarca el plano sudamericano y constituye, pese a algunas críticas, una visión realista respecto de los acontecimientos conforme a los tiempos que corren. El ALBA, proyecto en evolución, desarrolla la idea de la integración desde un enfoque muy crítico de las políticas hemisféricas de Estados Unidos. Cualquier articulación entre ambos proyectos no es tarea fácil pues requiere la identificación clara de metas posibles de alcanzar, entre ellas maximizar los márgenes de maniobra y un tratamiento multidimensional de los problemas.

#### n Los actores protagónicos y la coyuntura actual

- En esta sección Luis Fernando Ayerbe expone sobre “La política exterior estadounidense frente al cuadro cambiante en el escenario político latinoamericano”. Por cierto que la relación de Estados Unidos con América Latina en bloque, ha de tomar en cuenta las diferencias que distinguen a cada uno de los países de la región. La cuestión, en general, es evaluada desde la perspectiva de los “think tanks” estadounidenses y del Departamento de Estado, con énfasis en Brasil, y ella gira alrededor de los cambios políticos y la orientación de izquierda de algunos de los gobiernos de la región, entre ellos los que adoptan una postura de clara confrontación, y como en el caso de Brasil porque se le reconoce el ejercicio de una independencia sin rupturas.
- Al evidente antagonismo de la política venezolana en relación con Estados Unidos se refiere Jorge Hernández Martínez, en su colaboración “La política de los Estados Unidos y Venezuela: ideología y pragmatismo en una confrontación hegemónica”. Esta relación, de trasfondo complejo, se caracteriza por contradicciones variables sujetas al vaivén de la coyuntura bilateral, hemisférica e internacional, pero la ampulosidad discursiva y la acidez retórica no ocultan la existencia de vínculos estables y significativos. Tal constatación corre en paralelo con una constante radicalización de la posición venezolana. Según el autor, “la

confrontación con Estados Unidos pareciera una espiral que anuncia momentos traumáticos”.

- “La política exterior de Venezuela y su impacto en la región” es el tema al que se aboca Ana Marleny Bustamante. Para ello la autora toma en cuenta dos períodos a partir de la transformación de Venezuela en país democrático. El primero se extendió de 1958 a 1988 durante el cual los objetivos eran preservar la democracia, mantener relaciones estables con Estados Unidos, preservar la integridad territorial, mantener un margen de autonomía en la política internacional, diversificar el comercio exterior. El segundo período comenzó en 1999, basado en la Constitución Bolivariana de Venezuela. Esto significó un viraje acorde con el proyecto político del actual presidente. Las ideas rectoras ya están expresadas en el preámbulo de la citada Constitución: “principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad”. En lo que se refiere a política exterior, es evidente el alejamiento de los objetivos previos. Lo más notable consistió en el cambio experimentado en las relaciones con Estados Unidos. En el cariz de las relaciones con ese país, el petróleo –del que Venezuela es gran productor y poseedor de las mayores reservas del hemisferio occidental– desempeña un papel crucial. El petróleo ha proporcionado grandes recursos a Venezuela y de este modo ha provisto a ese país de “un instrumento muy convincente para la obtención de favores políticos en su política exterior”.
- Alfredo Valladão se ubicó en su análisis en “La nueva línea de Tordesillas. La actual gran línea divisoria entre Este y el Oeste de Latinoamérica”. Valladão se refiere a la bula papal de fines del siglo XV –modificada a principios del siglo XVI– que estableció la línea de Tordesillas, y la proyecta hacia nuestros días. La razón estriba en las situaciones diversas que se observan en el este y el oeste de América Latina, que demarcan una región orientada hacia el Pacífico y otra hacia el Atlántico. Esta diversidad se basa en una lógica del Pacífico no compatible con la integración latinoamericana que promueve Brasil. Esta cisura entre Atlántico y Pacífico es la confirmación de la existencia de la nueva línea de Tordesillas.
- José Luis Valdés Ugalde analiza el papel de Estados Unidos desde la perspectiva de México. El enfoque de “Tan lejos de Dios: rol de Estados Unidos en América Latina visto desde México” responde a la visión de un vecino vinculado a otro país del que lo separan asimetrías determinantes de su vulnerabilidad. Tal relación se desenvuelve en el contexto de la globalización de la política y la economía mundiales. En este marco, la política exterior de México se debe adaptar en este milenio que se inició a la ola de cambios impuestos en el escenario internacional, lo que implica cumplir con las exigencias de un entorno muy cambiante.

#### n La dinámica del Gran Caribe: tendencias actuales

- Laynedi Martínez Alfonso en su artículo “CARICOM: los retos de una política económica para la integración” señala que la implementación del Mercado y la Política Únicos en la Comunidad del Caribe (CARICOM) es el centro de la estrategia integrativa de esa región, que se desenvuelve en un contexto complejo para muchos de los países miembros. La autora enumera las principales amenazas espaciales y temporales de CARICOM, tanto las internas como las externas, a las que divide en las de corto plazo, y las de mediano y largo plazo. Ante estas amenazas, la autora plantea los retos de la política económica a afrontar para sustentar la integración de CARICOM. Se trata de impulsar la formación de capital, el crecimiento de la productividad, el desarrollo tecnológico,

- la transformación de la estructura productiva, la diversificación y ampliación de los servicios turísticos, y en especial encarar todas estas acciones desde una perspectiva regional.
- “La cooperación en el Gran Caribe: la Asociación de Estados del Caribe y sus desafíos actuales” es el ensayo de Zoila González Maicas. La autora reconoce la dificultad de analizar el proceso de cooperación y concertación que tiene lugar en el Gran Caribe. Por eso estima que formular el papel a desempeñar por la Asociación de Estados del Caribe para un futuro mediano reside en la capacidad de sus miembros para incrementar sus niveles de complementariedad y reducir al mínimo las contradicciones irreconciliables que la afectan.
  - Iván Ogando enfoca “La cooperación europea y la integración caribeña: logros y limitaciones”. Para ello ubica el Caribe dentro de la relación más amplia que la Unión Europea mantiene con los países ACP (África-Caribe-Pacífico). Lo que queda en evidencia, según el autor, es que, en más de quince años, la cooperación regional proporcionada por la Unión Europea solo ha significado algunos avances, sin poder abatir las barreras y resistencias de CARICOM para aprovechar las ventajas del mercado regional.

**n Perspectivas de la sociedad civil y los movimientos sociales**

- En esta sección el trabajo de Mariana Vázquez es “Cambio político, integración regional y participación social. El caso del MERCOSUR”. La consideración de tema parte de los diez años del Protocolo de Ouro Preto. Para ello comenta las opiniones de especialistas, señala las deficiencias identificadas –las transversales, las de los mecanismos y las internas– que obstaculizan la participación de la sociedad civil. Respecto del período que va de 2004 a 2006 la autora formula el interrogante sobre la posibilidad de imponer una nueva dinámica de la integración: Afirma que se deberán acreditar avances relevantes, confluyentes en la marcha del programa SOMOS MERCOSUR y la formalización de las Cumbres Sociales. Para no limitar estos progresos es necesario completarlos con una reingeniería institucional y metodológica que conduzca a “transparencia, inclusión de nuevos actores y democratización del bloque”.

La coordinación de este Anuario es el resultado de un esfuerzo de la colaboración prestada por diversos centros de investigación de diferentes países de la región y por el trabajo conjunto del Centro de Investigaciones Económicas del Caribe (CIECA), de República Dominicana; el Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), de la Universidad de La Habana; el Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), de Argentina, y la Secretaría de CRIES, que compilaron, evaluaron y corrigieron las colaboraciones reunidas en este volumen. ■ A–G

**● Direcciones electrónicas útiles**

|  |   |
|--|---|
| <a href="http://www.aladi.org">www.aladi.org</a> | Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) |
|--|---|

|  |                                  |
|--|----------------------------------|
| <a href="http://www.mercosur.org.uy">www.mercosur.org.uy</a> | Mercado Común del Sur (MERCOSUR) |
| <a href="http://www.europa.eu.int">www.europa.eu.int</a>     | Portal de la Unión Europea       |

| <b>Autoridades del IIL–UNLP</b>                      | <b>Informe Integrar</b>   |
|--|---|
| <u>Directora</u><br>Noemí Mellado                    | <u>Directora Editora</u><br>Noemí Mellado   |
| <u>Secretario de la Maestría</u><br>Marcelo Halperin | <u>Directora Asistente y</u><br><u>Coordinadora Académica</u><br>Clara Amzel–Ginzburg |
| <u>Secretario</u><br>Juan Ignacio Miranda            |   |

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.