
ASPECTOS JURÍDICOS

EL ROL DEL DERECHO EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN

Rita Marcela GAJATE

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. El tratado de origen. 3.1 Derecho Originario. 3.2. Derecho Derivado. 4. El Derecho de la Integración y el MERCOSUR 4.1 El Tratado de Asunción. 4.1.1. Graduabilidad, Flexibilidad, y Equilibrio. 4.1.2. El problema constitucional. 4.2. El período de transición 4.2.1. El Tratado de Asunción ¿Es un tratado marco? 4.2.2. El Protocolo de Ouro Preto. ¿Diseño definitivo? 5. Conclusiones.

1. Introducción

La óptica de estudio que la Ciencia Jurídica ofrece a la desagregación del fenómeno de la Integración Regional es particularmente rica, pues como disciplina dinámica, intenta explicar las nuevas realidades entendiendo que el derecho -a través de la norma jurídica- cumple una doble función: descriptiva e integrativa, pues regula el comportamiento exteriorizado de los hombres que viven en sociedades imponiendo a éstos deberes y facultades.

El perfil jurídico, en relación al proceso identificado, adquiere relevancia. Debe acompañar e instrumentar los objetivos definidos en la integración, asegurar su puesta en marcha y propender al afianzamiento de los compromisos asumidos.

El núcleo problemático que se abordó en este estudio radicó en clarificar la naturaleza del derecho creado en el MERCOSUR y qué consecuencias se derivan de ella en relación al proceso de integración, todo ello a partir de la definición del rol del derecho en un proceso de integración regional. Tal tarea implicó redimensionar su significación instrumental y su grado de incidencia sobre la estructura jurídico-institucional.

A estos fines, se intentó determinar la naturaleza jurídica del derecho creado en el MERCOSUR y se analizó si las constituciones de sus estados miembros posibilitan el surgimiento de este tipo de

derecho.

El Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto fueron la base normativa del objeto de estudio.

2. Marco teórico

Las investigaciones y trabajos relevados como antecedentes del presente, profundizan puntuales aspectos de la dimensión jurídica del MERCOSUR. Observamos que, en tales obras, se encuentra ausente el cuestionamiento acerca del rol del Derecho en un proceso de integración con particular relación al MERCOSUR; por lo que distinguimos nuestro trabajo de aquellos que referenciaremos.

Las raíces del análisis teórico del Derecho en un proceso de integración se encuentran en los juristas europeos que sistematizaron el Derecho Comunitario, lo caracterizaron como autónomo y lo dotaron de estructura científica. Partimos, entonces, de aquellos estudios acerca de la conceptualización del Derecho Comunitario y de la Integración.

Si bien el Derecho Comunitario puede distinguirse como una nueva disciplina jurídica, en opinión de Nicola Catalano existen en ella vínculos e interferencias con el Derecho Internacional tradicional; de allí -entonces- que algunos autores pretendan su inclusión en la mencionada rama del Derecho.

Se distinguen dos enfoques:

- la doctrina internacionalista y
- la doctrina comunitarista.

-Para la primera posición, el Derecho Comunitario se encuentra incluido en el Derecho Internacional pues la temática planteada, las normas que lo rigen, sus instituciones y su origen -el tratado marco- pertenecen a su objeto de estudio pues su contenido está incorporado a tratados suscritos entre estados soberanos. Se trata de un derecho entre estados. Tales afirmaciones pertenecen a autores de la escuela italiana: Mónaco, Sereni y Stendardi y de la escuela francesa: Reuter, Colliard y Pinto -entre otros-.

-La segunda corriente reconoce la existencia de algunas relaciones del Derecho Comunitario con el Derecho Internacional pero advierte importantes diferencias. Como rasgo distintivo surge la noción de supranacionalidad que opera en una efectiva atribución de

competencias en favor de instituciones creadas. Desde el punto de vista de su contenido, el Derecho Comunitario es derecho interno común en los estados miembros pues goza de aplicabilidad directa respecto de los ciudadanos de los países miembros. Así lo han expresado Catalano, Pescatore, Kapteyn y Van Themart -entre otros-.

La polaridad de concepciones se mantiene en nuestros días, sin embargo se observa que el Derecho Comunitario ha ganado solidez y autonomía científica contando con objeto y método propio de análisis.

La experiencia de la Comunidad Europea comprueba a lo largo de su historia de consolidación del proceso de integración, que su Derecho Comunitario ha posibilitado la concreción de los propósitos fundacionales y la viabilidad los compromisos asumidos.

Las expresadas razones fundamentan nuestro punto teórico de base.

Nicola Catalano fue uno de los primeros juristas en considerar al Derecho Comunitario como una disciplina independiente. Para este reconocido autor, su autonomía científica puede ser comprobada, no tanto en razón del elemento técnico de la materia sino, más bien, atendiendo a la amplitud y organicidad del conjunto de sus normas, a la existencia de principios propios que la gobiernan y a los métodos de examen empleados

Para Pierre Pescatore es clara la necesidad de abandonar las categorías tradicionales del Derecho Internacional -público y privado- para dar cabida a una nueva realidad: el Derecho de la Integración. Entiende que se trata de un verdadero «reacomodamiento» de la soberanía, de una redistribución de funciones dentro de un marco que excede a los estados miembros¹

El Derecho Comunitario o de la Integración (terminología de uso indistinto para los mencionados autores), como orden jurídico autónomo, penetra en los órdenes jurídicos nacionales, ocasionando profundas modificaciones en sus estructuras. La supranacionalidad es el núcleo de este derecho y a su vez el rasgo que lo diferencia del derecho internacional común. Se procura articular así una organización que pueda llevar a destino un proceso de integración sin trabas,

¹ PESCATORE, Pierre. Citado en «Derecho de la Integración en América Latina». INTAL. 1983, pg.8

formalismos y solemnidades propias del derecho internacional ordinario.

El proceso de integración requiere un ordenamiento jurídico propio y supranacional, en el sentido de que los entes de la respectiva organización son dotados por los Estados que lo crean, mediante cesión que éstos les hacen al formarlo, de competencias de ejercicio autónomo, tanto de naturaleza normativa, como administrativa y jurisdiccional, con capacidad para producir regulaciones y resoluciones que sustituyen las de los Estados en la respectiva materia y que gozan de valor uniforme y de iguales efectos en todos los países integrados. Lo dicho constituye la dimensión exacta de la innovación que produjo la integración en el mundo jurídico.²

Las precedentes aseveraciones constituyen las principales líneas teóricas de las que partimos en la presente investigación, ya que han posibilitado el origen del «nuevo derecho» y han sido fuente de posteriores elaboraciones teóricas.

3.El tratado de origen

En el «caso europeo» la finalidad en los tratados de la C.E.C.A y en los Tratados de Roma se manifestó evidente y explícitamente federalista. Se ha sostenido³ que el tratado de abril de 1951 y el de marzo de 1957 fueron proyectados y concebidos como etapas de un ideal: los Estados Unidos de Europa.

El propósito manifiesto, por tanto, fue transferir gradualmente a los organismos comunes las competencias propias de los Estados miembros. Dicho propósito explica la adopción del término *supranacional* adoptado para indicar la absorción de soberanías nacionales en una soberanía común.

Se admite, sin embargo, el origen *convencional* de los tratados sin por ello ignorar que el carácter del instrumento internacional puede existir de la mano de un propósito gradual y sistemático en la fundación de una comunidad.

Los tres tratados fundacionales de las Comunidades Europeas:

² SACHICA, Luis Carlos. «Integración económica y derecho comunitario». en «Derecho de la Integración económica regional». INTAL-BID, Depalma. 1989, pg.65

³ CATALANO, Nicola, "Manual de Derecho de las Comunidades Europeas". INTAL, pgs. 718 y 719

el Tratado de París*, la Carta Fundacional del Carbón y del Acero y los dos Tratados de Roma** y de la Comunidad de la Energía Atómica (Euratom); fueron acompañados de múltiples protocolos adicionales y anexos***. Asimismo numerosos han sido los tratados modificatorios y ampliatorios.****

En función de la descripta profusión normativa, los autores han clasificado y caracterizado, conforme su alcance y propósitos, -en dos categorías-, la naturaleza jurídica de las mencionadas piezas fundacionales.

3.1.Derecho Originario

En el caso de las Comunidades Europeas, se encuentra conformado por el Tratado de la CEE, los acuerdos modificatorios, las actas de las adhesiones de los nuevos miembros y sus respectivos anexos.

El tipo de Derecho que describimos se ubica en la cúspide de la pirámide jurídica del ordenamiento comunitario, y se lo considera, en consecuencia, como *fuerza de validez de todo el ordenamiento*.

El Tribunal de Justicia ha puesto de manifiesto esta «jerarquía» en numerosas oportunidades, especificando que tal aseveración constituye el fundamento, el marco y los límites del poder normativo de las instituciones.⁴

Se ha denominado también a este derecho como *norma fundamental o constitutiva o derecho primario*⁵ cuyas funciones fundamentales serían:

- Crear órganos
- Establecer competencias.
- Formular el ordenamiento de aplicación
- Señalar objetivos

* Firmado el 18 de agosto de 1951

** Firmados el 25 de marzo de 1957. El texto de los tres tratados puede consultarse en MUÑOZ MACHADO, "Código de Derecho Comunitario Europeo", Civitas, Madrid, 1978, Cap. 1.

*** Por ejemplo: el Protocolo de Bruselas de 1957 sobre privilegios e inmunidades y sobre el Tribunal de Justicia.

**** Protocolo de Bruselas de 1965, los tratados presupuestarios de Luxemburgo de 1970, el tratado de Bruselas de 1975, el Acta Unica Europea (Luxemburgo y La Haya de 1986 y finalmente el Tratado de la Unión Europea (Maastrich de 1992)

⁴ Caso Viola 26-78, Rec.1978, pg.1771.

⁵ MELLADO, Noemí y URRIZA, Manuel en «Integración, Derecho Comunitario y MERCOSUR». En «Nuevo Mundo». Año XVII, Nro.1-2. Ene-jun 94, pg.129

- Diseñar el sistema de producción de normas y procedimientos de ejecución del programa.

3.2 Derecho Derivado

Este derecho se posiciona en un grado inmediatamente inferior al derecho originario. Lo constituye la normativa que emana de los órganos comunitarios destinada a instrumentar y procurar los objetivos establecidos en el Tratado.

El poder legislativo o «reglamentario» pertenece a las instituciones comunitarias, en los casos y dentro de los límites que determina el tratado.

Se ha destacado la importancia de este tipo de normativa en el hecho de que el tratado es el marco de referencia donde los objetivos y las políticas a desarrollar se trazan globalmente, dejando a las instituciones comunitarias la tarea de implementarlos en la práctica. El «poder dictar normas» es la herramienta principal con la que cuentan aquellas.⁶ En el caso europeo este derecho se conforma con los reglamentos, las directivas y las decisiones y las recomendaciones y los dictámenes.*

En cuanto a su *formulación* goza de los caracteres de autonomía e incondicionalidad que dotan al acto legislativo de la necesaria libertad para avanzar en la marcha del proceso integrativo. El tratado marco representa siempre el límite. Así la conformidad sustancial o formal a sus estipulaciones operará como control de validez.

En relación a su *vigencia* cabe especificar que se caracteriza como uniforme, directa y obligatoria para países y habitantes sin que requieran su incorporación.

4. El Derecho de la Integración y el MERCOSUR

Consideramos que la experiencia europea no debe transmutarse intacta al caso latinoamericano. De aquella es altamente enriquecedor el estudio sistemático y científico de un proceso original y sostenido.

La sencilla comparación entre el proceso europeo y nuestro

⁶ TEMPESTA, Guillermo. "Una vertiente del Derecho Transnacional" en Revista del Colegio de Abogados del Departamento Judicial de la Plata, Nº 53, pg. 203.

* Tratado de la Comunidad Económica Europea, art. 189.

MERCOSUR demuestra los límites de la incipiente iniciativa y -concretamente- en relación a la implementación de un sistema supranacional de integración. Tales límites devienen de varios campos.

Así, -entre otras- se advierte que aunque las constituciones de los países miembros contemplan la posibilidad de la Integración⁷ no se ha avanzado más allá de una relación propia del derecho Internacional público.

El Tratado de Asunción no identifica las fuentes de derecho y por lo tanto, no es posible extraer conclusiones categóricas sobre la aplicación directa y la primacía de las decisiones del Consejo Mercado Común o las resoluciones del Grupo Mercado Común sobre el derecho interno. En los hechos se estaría generando un derecho comunitario derivado, pero cuya aplicabilidad inmediata en los países miembros no estaría asegurada⁸

En sentido estricto es corriente asimilar el derecho de la integración a los ordenamientos jurídicos comunitarios pero en América Latina se ha advertido que los modelos extra-regionales deben ser considerados con prudencia, en tanto constituyen fuente de inspiración para nuestros juristas⁹. «El Derecho de la Integración Europea es el instrumento jurídico de un proceso de integración concreto, desarrollado entre pueblos con características económicas y políticas especiales»¹⁰.

Tomaremos las categorías analíticas emanadas del «caso europeo» para someter al MERCOSUR a un análisis cuyo fin será la determinación de la naturaleza del derecho creado por este nuevo esquema de integración.

Si bien el Derecho de la Integración no se agota en los tratados fundacionales porque las necesidades impuestas por el desarrollo económico tienden a convertirlo en un ordenamiento abierto de permanente interacción entre los sistemas jurídicos nacionales y

⁷ AGUINIS, Ana María. «Empresas e inversiones en el MERCOSUR». Ed. Abeledo-Perrot. Argentina. Pgs.16 y 17

⁸ Idem.

⁹ INTAL. en el Prólogo al «Manual de derecho de las Comunidades Europeas» de Nicola Catalano, pg. XIII, op. cit.

¹⁰ CONESA, Eduardo y ORIA, Jorge; en Prólogo de «El Derecho de la Integración Latinoamericana». INTAL. Bs.As.-Argentina. 1983

regionales. Tomaremos el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto como bases documentales para nuestro estudio.

4.1.El Tratado de Asunción

4.1.1.Graduabilidad, flexibilidad y equilibrio.

El tratado de Asunción define un particular modo de integración entre sus cuatro países firmantes consistente en la creación de un Mercado Común al 31 de diciembre de 1994. Compromete un singular e indubitado grado de integración: el *Mercado Común**

Cinco pilares básicos sustentan dicho emprendimiento:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción;

- El arancel externo común;

- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales;

- La armonización de las legislaciones en las áreas pertinentes;

- La reciprocidad de derechos y obligaciones**

El programa presentado en el Tratado Fundacional del MERCOSUR ha basado su ejecución en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Los tres conceptos informan, dan sentido y contenido a todo el proceso de creación y conformación del MERCOSUR, y deben ser aplicados en cada etapa y en cada negociación relativa a los derechos y deberes de las partes.¹¹

-En relación al primer principio *-gradualidad-* cabe precisar que se trata de concretar el mercado común por etapas sucesivas y de intensidad creciente.

- El principio de *flexibilidad* invita a reconocer situaciones especiales, permitiendo el retiro circunstancial y excepcional de ventajas otorgadas cuando sostener cierta medida implica afectar el anterior principio. Importa reconocer que muchas veces el ritmo que se imprimirá podrá ser variable, e incluso en algunas circunstancias admitir cierto retroceso, cuando circunstancias excepcionales así lo requieran.

* TRATADO DE ASUNCION. 26-3-1991. T.O. Ley 23.981 B.O.N. 14-8-91. Conf. art. 1º «Los estados Partes deciden constituir un Mercado Común que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994...»

** TRATADO DE ASUNCION. Conf. arts. 1 y 2.

¹¹ GROSS ESPIELL, Héctor. «El Tratado de Asunción: una aproximación a su problemática jurídica». Revista de la Facultad de Derecho de Montevideo». Julio-diciembre de 1991, Nº1, pg. 21

- El *equilibrio* determina la base sobre la cual el desarrollo del proceso intenta ser armónico. De esta manera las modalidades adoptadas no deberán reflejar perjuicio para una parte y beneficio para otra. El principio significa compartir y distribuir tanto el costo social y económico como los beneficios de la integración.

Los mencionados principios fundantes del Tratado de Asunción tienen su origen en los acuerdos Argentino-Brasileños -antecedentes inmediatos del MERCOSUR- y han sido transferidos «ipsis litteris» al tratado en análisis.

Dichos conceptos se repiten en el texto del tratado. Cualquiera de estos principios tendrá eficacia directa cuando produzcan consecuencias. De lo contrario serán componentes del *contexto* del tratado y servirán para su interpretación.

Luego del precedente análisis pueden establecerse tres conclusiones:

- El establecimiento del MERCOSUR se dará por etapas sucesivas, en escala creciente de intensidad.

- Las disposiciones, los planos, los plazos y todo lo que en más se desee respecto del MERCOSUR no tendrá carácter rígido, será maleable.

- Los intereses en juego, así como las ventajas resultantes, deberán ser proporcionalmente equivalentes para todos los países.

Pero la conclusión relevante sobre el particular consiste en comprender que bajo la influencia de los principios analizados el Tratado de Asunción no tiene el carácter de «*definitivo*»; pues puede ser superado, complementado, actualizado y deberá aceptar tantas modificaciones o normas complementarias como requerimientos se produzcan.

El Acta de Buenos Aires definía (en 1986) como principio de elaboración y ejecución del programa la *graduabilidad* en base a períodos anuales de definición, negociación, ejecución y que el programa sería *flexible* en la forma de ajustar su alcance, su ritmo y sus objetivos. También sería *equilibrado* en el sentido de que no se debía introducir una especialización de economías en sectores específicos y que -asimismo- debía propender a una integración intra-sectorial que buscara un equilibrio cuantitativo, cualitativo y progresivo en el intercambio de sectores.

El proyecto citado se proponía como principio el de *simetría*.

El Tratado de Asunción mantiene la tradición del texto de referencia, mas no con los alcances de los acuerdos bilaterales.

Los principios se encuentran explicitados en el preámbulo, lo que determina una especial valoración jurídica. Dicha fuerza jurídica será relativa, pues en caso de conflicto, no prevalecerán sobre otras disposiciones del tratado o de actos de él derivados .

Se los ha calificado como *programáticos* ya que no afectan los actos de ejecución¹². En sentido concordante creemos que los principios analizados debieron enunciarse en el cuerpo del tratado para gozar así de la característica de *operativos* y ser guía de interpretación en conflictos y controversias.

Se caracterizan por ser normas desprovistas de eficacia directa y contener los elementos delineadores del *modelo de integración* que se pretende instituir.

Se han incluido así los mecanismos básicos del MERCOSUR atinentes a sus objetivos, comprendiéndose aquí obligaciones implícitamente asumidas por las partes contratantes, como consecuencia de un *deber de lealtad* para con los demás.

4.1.2 El problema constitucional.

La integración de los Estados en una comunidad supraestatal no suscita mayor problema, por lo menos en los aspectos fundamentales, cuando la Constitución de los estados miembros autoriza o prevé la integración de los estados. Asimismo, tampoco suscita problemas si la prohíbe¹³ Sin embargo el silencio de la Constitución plantea algunos interrogantes sobre la posibilidad de una integración de este tipo.

El problema a dilucidar en este apartado consiste en comprender si los estados firmantes del Tratado de Asunción pueden delegar competencias en organismos supraestatales, sin violentar sus órdenes constitucionales.

El obstáculo conceptual lo constituye la llamada delegación o

¹² ESTRELLA FARIA, José Angelo . "Integración Regional". Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría General de Asuntos de Integración, económicos y de comercio exterior. Núcleo de asesoramiento técnico. Brasilia. 1993, pg. VII

¹³ BIDART CAMPOS, Germán. J. «La posible integración de Argentina en una comunidad supraestatal, a la luz de nuestra Constitución». Argentina. E.D., T. 38. Pgs. 1019-1023

transferencia de competencias estatales a favor de los órganos de la comunidad supranacional. Esta idea significa que el Estado renuncia a ejercer su competencia y además se obliga a reconocer su ejercicio por parte de los órganos supraestatales con la particularidad de que una vez agotada la intervención del Estado en la celebración del Tratado, las decisiones de la comunidad por él organizada, se adoptarán en cada caso sin la participación del órgano del poder del Estado miembro.

Las constituciones de los países del MERCOSUR

Podemos agrupar las Constituciones de los países latinoamericanos conforme su origen histórico y así afirmar que las que datan del S.XIX no podían prever el fenómeno de la integración regional, de nacimiento posterior y contemporáneo. En este primer grupo de cuerpos fundamentales encontramos a la Constitución Argentina.

Otro grupo de países latinoamericanos sancionaron sus constituciones con posterioridad a los tratados de la ALALC y aún de la ALADI, sin embargo no incorporaron en ellas disposiciones viabilizadoras del fenómeno. Entre ellas: las de Bolivia y Chile.

Singular caso lo constituyen las constituciones que hacen una referencia general al proceso de integración. Justamente son los países firmantes del tratado de Asunción quienes se encuentran en esta categoría.

Para analizar las implicancias constitucionales de la Integración, es necesaria la comparación de las constituciones de los países miembros del MERCOSUR. Se transcriben, a continuación, los artículos que contienen normas relacionadas al tema y que ofrecen una posibilidad de estudio comparativo .

**CONSTITUCION DE LA
REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY**

1967

Art.6, parte 2da: 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.

**CONSTITUCIÓN DE LA
REPÚBLICA DEL
PARAGUAY**

1992

Art 145: La república del Paraguay en condiciones de igualdad con otros Estados, admite el 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.

**CONSTITUCIÓN DE LA
REPÚBLICA FEDERATIVA
DEL BRASIL**

1988

Art.4: La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, aprobando la formación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones.

**CONSTITUCIÓN DE LA
NACIÓN ARGENTINA**

1994

Art.75 inc.24: 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 Constitución de la República Oriental del Uruguay, que cuenta con la norma de más años de enunciación, hace una referencia *general* al objetivo integrativo centrándolo en dos áreas: social y económica. El contenido de la Integración deberá ser la defensa común de productos y materias primas.

La Constitución de la República federativa del Brasil también alude en modo *general* a la integración propendiéndola en las áreas: política, social y cultural. Avanza sobre su par Uruguay en el sentido que aprobaría una «Comunidad Latinoamericana de Naciones», pero no define su alcance y objetivos, provocando la duda acerca de si toleraría un sistema de mayor grado integrativo.

La Constitución Paraguaya expresamente admite *un orden jurídico supranacional* que garantice la vigencia de los Derechos Humanos, la paz, la justicia, la cooperación y el desarrollo en lo político, económico, social y cultural con base en la igualdad de estados.

La Constitución que presenta mayor grado de avance en la materia es la Argentina, luego de la reforma de 1994. Así el art. 75 que determina las Facultades del Congreso, en su inc. 24 establece la posibilidad de aprobar los tratados que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales -rasgo común con la brasileña- en condiciones de reciprocidad e igualdad -como la uruguaya-. Avanza condicionándolos al respeto del orden democrático y los derechos humanos .

El rasgo destacable de esta última constitución, se expresa en el párrafo *in fine* del inciso de referencia cuando otorga a dichos tratados la jerarquía superior a las leyes.

Merece -la problemática en cuestión- una referencia a los antecedentes de los nuevos artículos en la Constitución Argentina, ya que provocaron sucesivas evoluciones de la conceptualización respecto de la validez y jerarquía de los tratados internacionales referidos a la integración.

El art. 27 de la manda constitucional argentina (que no sufrió reformas) establece que «El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en la Constitución»¹⁴

La interpretación doctrinaria al respecto sostenía la *primacía o prevalencia* de la Constitución Nacional sobre los Tratados, lo que significaba un obstáculo para la viabilidad de un proceso integrador.¹⁵

Se afirmaba que los tratados bilaterales clásicos de amistad, comercio y alianza militar junto a los relativos a la integración económica y humanitaria debían ajustarse a los principios constitucionales y someterse al control de constitucionalidad determinado por la misma Carta Fundamental.

¹⁴ Constitución de la Nación Argentina. Art. 27 T.O., B.O.N. 23-8-94

¹⁵ BADENI, Gregorio. «La Constitución por encima de los tratados», en Diario Clarín, 11-7-94, Secc. Opinión, pgs. 14 y 15

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de su jurisprudencia, avanzó sobre la distinción analizada.*

Posteriormente la Corte Suprema de Justicia estableció la «irrevisibilidad por la Justicia Local de las decisiones de los tribunales -en el caso de naturaleza arbitral y con competencia para resolver litigios entre sujetos ajenos a los signatarios- creados por tratados internacionales.»¹⁶

La Reforma Constitucional de 1994 recepta la mencionada doctrina y aún da un paso más. Establece que «Los tratados y concordatos tiene jerarquía superior a las leyes». Tal reforma consagra la *Jerarquía Constitucional* de los Tratados.

El control de constitucionalidad establecido se encuentra en el Art. 75 inc.24 -2do. y 3er. párrafo- en los que se establece que «la aprobación de estos tratados (de integración) 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 solo 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».*** Con la descripta reforma se ha adoptado una solución semejante a la instrumentada en la Constitución de Alemania.

4.2. El período de transición

4.2.1. El Tratado de Asunción ¿Es un tratado marco?

El Tratado de Asunción podría definirse como un acuerdo

* Doctrina de los casos: «*Ekmejdjian, Miguel c/ Sofovich, Gerardo y otros*» (fallo del 7-7-92) y «*Fibraca Constructora S.C.A. c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande*» (fallo del 7-7-93)

¹⁶ BARRA, Rodolfo. «Hacia un derecho de la integración». en Diario Clarín del 28-10-93, Secc. Opinión, pg.21

** CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. Art.75 inc. 22 in fine -Facultades del Congreso-. T.O. 1994. B.O.N. 23-8-94

*** CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. Art. 75 inc.24. T.O. 1994. B.O.N. 23-8-94

marco. Establece normas que regirán en la transición al Mercado Común.

No es el tratado del Mercado Común sino el tratado acerca de cómo desarrollar la transición con dicho objetivo. Así lo afirma Sanguinetti¹⁷ cuando lo caracteriza como instrumental, pues crea la infraestructura jurídica que adquiere vida propia con el fin de constituir un mercado común que sí tendrá una estructura jurídica permanente.

Sin embargo, en opinión del autor, el Tratado de Asunción no crea un derecho comunitario. Establece un *estado de cooperación permanente e institucionalizado*. Es un tratado de tránsito. No crea una comunidad de Estados.

Si se compara a la experiencia de la Comunidad Económica Europea, se concluye que nunca fue transitoria ni instrumental. En su nacimiento tuvo un marco institucional definitivo.

El Tratado de Maastrich no preveía la supremacía del Derecho Comunitario sobre el interno. Sin embargo, ésta debió ser la voluntad de los Estados pues posteriormente la Corte en dos sentencias así lo estableció: -Costa c/Enel del 15-7-66 y -Simmenthal del 9-3-88.

Si se afirma que el Tratado de Asunción establece una cooperación institucionalizada, cabe -entonces- aclarar el significado de tal concepto. Por *cooperación* se define el procedimiento clásico del Derecho Internacional que intenta organizar el trabajo en común de los diferentes Estados preservando estructuras nacionales existentes.¹⁸ En cambio *integración* implica la transferencia de competencias de los Estados hacia una estructura concebida conjuntamente en la cual las decisiones que se adoptan en dichos ámbitos son tomadas por instituciones de nueva creación.

La modalidad de funcionamiento del Tratado de Asunción deja lugar a confusión. Si se reconoce la necesidad de supranacionalidad se reconoce la intención de crear un espacio integrado en el que rija un derecho comunitario como autónomo.

Las instituciones creadas fueron:

¹⁷ SANGUINETTI, Julio Luis «Mercosur: las alternativas del diseño institucional definitivo». En Revista de Integración Latinoamericana Nro. 201, INTAL, Julio de 1994, pg.4.

¹⁸ SANGUINETTI, Julio Luis. Op. cit., pg. 6

-El Consejo Mercado Común: que tiene la decisión política. Formado por los Ministros de Relaciones Exteriores, los Ministros de Economía y Finanzas y los Presidentes de los Estados miembros.

- El Grupo Mercado Común: de corte ejecutivo. Formado por los representantes del Ministerio de Economía, representantes de los Bancos Centrales y los Sub-grupos (11).

Existen otras instituciones en el MERCOSUR:

-de naturaleza derivada y operativa: la secretaría permanente administrativa,

-de naturaleza intrínseca y constitutiva: mecanismo de solución de controversias.

La principal crítica que se ha efectuado en la estructura jurídica del MERCOSUR es la ausencia de organismos supranacionales. Asimismo se ha dicho que carece del *principio de subsidiariedad*, básico en el caso europeo establecido en el Tratado de Maastrich en su art. 3 B.

Tal principio sostiene que la Comunidad sólo puede intervenir en los sectores para los que dispone de una competencia exclusiva, en la medida en que los objetivos de acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y por consiguiente se puedan lograr mejor debido a la dimensión o efecto de la acción contemplada a nivel comunitario.¹⁹

De manera entonces, que corresponde realizar ahora, el análisis del valor jurídico de los actos surgidos de las instituciones creadas por el MERCOSUR a fin de determinar su naturaleza y la del derecho derivado del Tratado de Asunción.

El Tratado de Asunción no ha reglamentado de modo explícito y detallado criterios básicos tales como:²⁰

- la aplicación directa de las regulaciones surgidas del Consejo y Grupo del Mercado Común,

-el grado de automaticidad vinculante asignada a ella,

-la eventual primacía sobre el derecho interno de los Estados partes.

La legalidad de los actos de los órganos del MERCOSUR proviene de la delegación de competencias de los Estados parte en

¹⁹ SANGUINETTI, Julio. Op. cit., pg.6

²⁰ SANGUINETTI, Julio. Op. cit., pg.8

función de los objetivos que indica el Tratado.

Arribando a las primeras conclusiones acerca del valor jurídico de los actos emanados de la estructura del MERCOSUR entendemos:

-Que existe la obligación de los Estados partes de *internar* el derecho dimanado de los órganos del Tratado de Asunción. Por tanto las decisiones del Consejo del Mercado Común y las resoluciones del Grupo Mercado Común *no constituyen derecho comunitario* ya que aún dicha «internación» no se produce de modo automático y requiere posteriores trámites parlamentarios.

-El Tratado de Asunción puede considerarse un *Tratado Marco*, pero su alcance es limitado -el período de transición- y revela características de tratado multilateral .

En cuanto al valor jurídico de la normativa cabe precisar:

-Las *decisiones* del Consejo del Mercado Común deben asegurar la conducción política de los objetivos del Tratado, por tanto tienen un *nivel jerárquico superior y un grado de generalidad mayor*.

-Las *resoluciones* demuestran el poder de iniciativa del Grupo Mercado Común.

Por tal razón las primeras cuentan con competencias muy amplias de tratamiento: toda innovación en el orden jurídico del MERCOSUR, la toma de decisiones vinculada con el cumplimiento de los objetivos y plazos para la constitución del mercado común y todo lo que considere de importancia el grupo del mercado común. Las segundas tienen una importancia práctica insoslayable. Las únicas *resoluciones* que tienen efecto vinculante en los Estados parte se remiten a los reglamentos, a la implementación de medidas y a la aprobación de reglas técnicas por lo que nos podríamos ubicar en el campo del *derecho administrativo*²¹

En relación al *alcance* de las normas dictadas por los órganos del MERCOSUR, luego de analizados algunos casos testigos puede concluirse que las resoluciones del Grupo Mercado Común implican la adopción de los que podrían llamarse *normas internas*²² que incluyen cláusulas por las que se solicita a los Estados miembros que tomen medidas o designen los organismos encargados de poner en

²¹ SANGUINETTI, Julio. Op. cit. pg.10

²² LAVOPA, Jorge H. «Organización institucional y derecho comunitario en el MERCOSUR». En El Derecho, Argentina, T.148, pg 899

práctica lo resuelto.

Así, por ejemplo, en la Resolución 5/92 relativa a la armonización de normas técnicas, se recomienda a los organismos competentes de los Estados parte la adopción de determinadas medidas. La resolución 8/92, que aprueba un reglamento Unico de Tránsito y Seguridad Vial, solicita a los gobiernos que instruyan a sus representantes ante la A.L.A.D.I. a fin de que suscriban un protocolo adicional con el objeto de incorporar dicho reglamento al A.C.E. N° 18.

Sin embargo se debe destacar que hay resoluciones que por su evidente carácter reglamentario -hacen al funcionamiento interno de la estructura orgánica del MERCOSUR, son de carácter *operativo* como por ejemplo la resolución 7/92 que crea una Comisión para el tema de Seguros, dentro del Sub-grupo 4. Pero dicha operatividad -por ser precisamente de carácter interno- no demuestra un avance significativo en la creación de derecho de la integración.

Evidentemente el organismo de mayor producción normativa ha sido el Grupo Mercado Común, aunque no ha sido investido por el tratado como órgano legisferante.

Sin embargo no compartimos la opinión que considera que este derecho surgido es *Derecho Comunitario embrionario*²³, pues estimamos que tales producciones carecen de los atributos que configuran al Derecho Comunitario.

El Tratado de Asunción es un tratado marco con el alcance concreto de regular el período de transición hacia un Mercado Común. Entendemos que el futuro sistema institucional (definitivo) deberá incorporar el concreto *efecto* de las normas emanadas de los órganos decisorios y su valor jurídico.

4.2.2. El Protocolo de Ouro Preto ¿Diseño definitivo?

Se afirmado aquí que el Tratado de Asunción es un tratado para la construcción de un Mercado Común -no la constitución de un mercado común-²⁴. Por tanto dicho tratado revela las aspiraciones respecto de los objetivos en él enunciados.

²³ Idem

²⁴ TAVARE VERA - LINCOLN BIZZOZERO. «La construcción del MERCOSUR: Diagnóstico y evaluación de lo acordado». BID - INTAL. 1993, pg. 3

El hecho de que dicho tratado tenga un objetivo general cuyo cumplimiento depende de los futuros actos jurídicos vinculados con los instrumentos que se acuerden, le otorga un carácter provisorio en los aspectos instrumentales que no cuestiona los principios fundamentales sobre el derecho de los tratados.²⁵

La *duración indefinida* prevista en el art.19 del Tratado de Asunción nos cuestiona acerca de la jerarquía, carácter y alcances de los posteriores protocolos dictados en su consecuencia.

En el descripto proceso cabe preguntarse acerca del lugar y alcances de los *Protocolos Adicionales*.

El Protocolo de Ouro Preto ha determinado que las fuentes de derecho del MERCOSUR son:

-El Tratado de Asunción y los Protocolos aprobados (se les ha clasificado como *constitutivas*).

-Los actos de los órganos por ellos creados.

-Los principios generales del Derecho -fuentes *accesorias*-.

-El protocolo de Brasilia para la solución de controversias, si bien no fue aprobado en el nacimiento el MERCOSUR, constituye parte integrante del Tratado de Asunción²⁶. Los laudos arbitrales emanados en el marco del procedimiento establecido en dicho protocolo, también pueden considerarse fuentes de derecho (se les clasificó como fuente accesoria, interpretativa o complementaria en el marco de aplicación del Protocolo.²⁷

Los Protocolos deben ser ratificados por los Estados parte, aún cuando exista decisión del Consejo del mercado Común. Dicha decisión reviste un carácter político vinculado con los objetivos del proceso. De esta característica gozan:

-El Protocolo de Brasilia para la solución de controversias y

-El Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa.

Se estableció que los protocolos deben ser objeto de *decisiones* del Consejo Mercado Común, luego de ser elevados como una *resolución* del Grupo Mercado Común elaborada en el mismo Grupo

²⁵ TAVARE VERA - LINCOLN BIZZOZERO. Op. cit, pg.11

²⁶ TRATADO DE ASUNCION. 26-3-91. T.O. Ley 23.981. Anexo III. PROTOCOLO DE BRASILIA. 17-12-1991, Art. 35

²⁷ PROTOCOLO DE BRASILIA. 17-12-91, Art. 21

o bien como propuesta de Protocolo de una reunión de Ministros. En cualquiera de los casos previstos, la decisión del Consejo Mercado Común habilita la instancia relacionada con la ratificación del protocolo por los Estados Partes.

Por ejemplo, en el caso de los dos protocolos señalados *supra* * fueron aprobados en distintas instancias: Grupo Mercado Común y Ministros de Justicia, que luego pasaron a consideración del Consejo. Posteriormente fueron elevados a los respectivos Gobiernos para que inicien los trámites correspondientes a su ratificación.

El Protocolo de Ouro Preto.

Firmado el 17 de diciembre de 1994, el Protocolo confirma la intención de los países del MERCOSUR de continuar la marcha hacia un Mercado Común.

Consta de un *Preámbulo* en el que se afirma que esta pieza normativa se dicta en cumplimiento del art.18 del Tratado de Asunción, en conciencia de la importancia de los avances alcanzados en la puesta en funcionamiento de una unión aduanera al mercado común.

Se reconoce, -a su vez- la necesidad de adaptar la estructura institucional del MERCOSUR atento a la dinámica de todo proceso integrativo.

El Protocolo se ha estructurado en 12 capítulos, 52 artículos y 1 anexo: «Procedimiento general para reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR.»

El Capítulo I organiza la nueva estructura del MERCOSUR. Sus órganos son:

- Consejo del Mercado Común (CMC).
- Grupo Mercado Común (GMC).
- Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)
- Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
- Foro Consultivo Económico-Social (FCES).
- Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)

Se aclara finalmente que se podrán crear órganos auxiliares.

* DECISIONES 1/91 y 5/92

Algunas consideraciones

La firma del Protocolo de referencia confirma la voluntad de los estados de continuar y profundizar el proceso iniciado con el Tratado de Asunción. El proceso a esta altura y -definido en las palabras de los Presidentes de los países miembros- es *irreversible*.

Se observa cierta contradicción entre lo afirmado como un principio en el tratado de 1991 y lo concluido en diciembre de 1994. No pueden negarse los avances logrados, pero es necesario destacar que no han sido en la línea de la constitución de un Mercado Común.

Desde el punto de vista jurídico, la firma del Protocolo de Ouro Preto ofrece novedades de importancia:

- Crea la nueva estructura institucional del MERCOSUR.
- Define su personalidad jurídica.
- Confirma el sistema de toma de decisiones
- Establece un sistema común de aplicación de sus normas
- Enuncia las fuentes jurídicas del MERCOSUR
- Reafirma el sistema de solución de controversias del protocolo de Brasilia.

-Establece un procedimiento de reclamaciones ante la Comisión de Comercio.

En relación a la estructura orgánica cabe precisar que si bien se han confirmado los dos órganos centrales de la estructura del Tratado de Asunción: Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común; también se ha confirmado su carácter *intergubernamental* y no se han producido avances en materia de delegación de competencias.

Se determinan con mayor cuidado las facultades de los órganos, pero no se les dota de autonomía como para avanzar en el proceso sin la expresa voluntad de los estados parte a través de la opinión de los funcionarios designados por los gobiernos «de turno».

La Comisión Parlamentaria Conjunta constituye un avance en materia de armonización de legislaciones, pero no puede compararse al Parlamento Europeo, pues toda su labor queda condicionada al proceso de internación de la legislación emanada.

Otro avance destacable es la creación de un presupuesto para la Secretaría Administrativa, lo que posibilitará la permanencia del organismo y un funcionamiento adecuado, conforme también las nuevas funciones otorgadas.

La definición de la *personalidad jurídica* del MERCOSUR, había sido reclamada por los analistas y constituye un avance en tanto se determina como de Derecho Internacional. Dicho atributo otorga la posibilidad de contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias. También celebrar acuerdos de sede.

Es confuso el lugar que el MERCOSUR tendrá a nivel internacional, pues la definición de tal personería podría ofrecer la posibilidad de ser considerado como un organismo sujeto al Derecho Internacional Público. El cuestionamiento central en el tema radica en determinar ¿quién detenta en el MERCOSUR dicha personería?

No se ve con claridad el modo en que pueda «comparecer en juicio», pues en esta materia no se ha avanzado demasiado. Las posibilidades lógicas son: ser actor o demandado. El cuestionamiento se plantea acerca de ante qué tribunal y en qué casos. ¿Podrá comparecer a causa de cuestiones sólo relacionadas con su personería internacional? Si dicha facultad es mayor ¿Qué competencias se delegan para ser defendidas en juicio?, ¿En favor de quién?. Concretamente, dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR ¿quién asume dicha representatividad?

Creemos que en relación a este particular es necesaria una mayor explicitación acerca de las facultades que comprende la personería internacional y una expresa delegación de competencias por parte de los estados en organismos que tomen entre sus facultades esta delegación.

La *toma de decisiones* en el MERCOSUR seguirá siendo por **c o n s e n s o**. Esta modalidad confirma el típico modo de decidir de los organismos intergubernamentales, aunque cabe precisar que la C.E.C.A. también utilizó esta modalidad en la toma de decisiones. En este particular no se avanza a modos más flexibles de decisión: mayorías, mayorías calificadas, etc. Por otra parte, el hecho de que cuatro sean los integrantes del Mercosur complica numéricamente cualquier otro sistema. Asimismo los países han reconocido las diferencias de ritmo en los países pequeños y se evidencia la necesidad

* Compraventa de muebles e inmuebles y transferencias (Conf. art. 35 del Protocolo de Ouro Preto)

de repetir un sistema igualitario de decisiones. El consenso ofrece - según los suscriptores del nuevo tratado-, la mayor seguridad.

El *sistema común de aplicación de normas* detalla un mecanismo común para la entrada en vigor, pero no ofrece ningún atisbo de aplicación directa o de tipo supranacional. La ventaja de contar con un sistema de este tipo radica en el momento unificado de entrada en vigor, pero tal modalidad no avanza más allá.

Las *fuentes jurídicas del MERCOSUR* son enunciadas sin sorpresas al respecto. El Tratado de Asunción constituye «la fuente» por antonomasia. El inciso 1 del artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto determina que también son fuentes los protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios. De este modo el mismo Protocolo en análisis pasa a ser considerado fuente de derecho. La normativa interna de la estructura del MERCOSUR: las decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM, también son categorizadas como fuente.

Creemos que el propósito de este artículo es crear un sistema jurídico y determinan una pirámide jerárquica normativa. Nos parece correcta la intención. Sin embargo advertimos que si no se dota a las normas emanadas del MERCOSUR de inmediata operatividad, aplicación directa en los Estados, poder regulativo en relación a los particulares, y prelación o primacía frente a los derechos internos; el sistema no avanzará en la medida de lo esperado.

Nos parece oportuna la reafirmación del sistema de solución de controversias organizado en el Protocolo de Brasilia y la ampliación de su competencia a los conflictos que puedan suscitarse en relación a los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción así como a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, que serán sometidas a los procedimientos de solución de controversias ya explicitado.

Todavía no se dota al sistema de un poder judicial que actúe con independencia de los Estados. El Tribunal Arbitral sigue dependiendo de la voluntad de los Estados partes en su conformación, permanencia y valor de sus laudos.

El *procedimiento de reclamaciones ante la comisión de Comercio* merece mención pues conforma una suerte de «procedimiento

administrativo previo» al sometimiento de la cuestión ante el Tribunal Arbitral. Nos parece original y valioso a fin de evitar conflictos de mayor entidad y posibilitar una revisión en la sede especializada sobre materia específica.

Finalmente concluimos en que el diseño jurídico definido en el Protocolo de Ouro Preto no podrá ser el *definitivo* si se mantiene el propósito de alcanzar un Mercado Común. Reconocemos los avances presentados, pero afirmamos que en la medida que no se dote al sistema de *supranacionalidad* no conformará una estructura permanente y autónoma de la voluntad de los estados.

5. Conclusiones

Los procesos de integración se producen gracias a un doble juego de fuerzas:

- los objetivos y propósitos enunciados y perseguidos.
- las concreciones a través de instrumentos efectivamente escogidos para llevar a cabo los objetivos.

En la medida que en el paso del tiempo, las voluntades e intenciones permanecen firmes se mantendrá la búsqueda de instrumentos jurídicos aptos.

Asimismo se produce un doble condicionamiento, pues si los instrumentos escogidos no fueron eficaces el proceso no avanzará hacia las metas prefijadas.

Creemos que en el caso del MERCOSUR los instrumentos escogidos a través del Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto no han sido los más eficaces para la concreción de un Mercado Común, -sí para la creación de otra modalidad cuyas características no se definen-. Ambos tratados no presentan carácter de definitivos. Tal circunstancia motiva numerosos interrogantes acerca de cuál será -en definitiva- la estructura jurídica finalmente adoptada.

Si se pretende un Mercado Común deberán adoptarse mecanismos de Integración. La creación de órganos supranacionales con goce de autonomía en sus decisiones y la dotación de primacía y operatividad automática al derecho de ellos surgido, es condición indispensable para su configuración.

Los obstáculos observados en la determinación de la naturaleza del MERCOSUR se centran en la contradicción existente entre los

objetivos enunciados en el Tratado: «*la constitución de un Mercado Común*» y los alcances logrados.

Si bien el carácter dinámico de la integración determina la dificultad en el análisis, ya que la realidad no se presenta estática ni claramente diseñada, los elementos teóricos con que se instrumentan los objetivos propuestos debieran ser lo suficientemente claros como para determinar las alternativas del proceso de integración. Por otra parte dicha contradicción condiciona la posibilidad de definir la *naturaleza jurídica del MERCOSUR*.

-La ausencia de *supranacionalidad* es al respecto la característica determinante de la naturaleza jurídica y del tipo de integración pretendida.

En el marco de la presente investigación, *la encuesta realizada a sectores dirigentes y representativos ligados al MERCOSUR* (argentinos y brasileños) aporta valiosos resultados en relación a la actitud frente a la supranacionalidad.

Observamos que en el caso argentino el 84,1% de los encuestados se manifestó positivamente en relación a la **creación de instituciones comunitarias integrativas con autoridad propia**. Cabe destacar que quienes prestaron mayor conformidad fueron los especialistas -con un 92,3 %- , luego los sindicalistas -con un 91,7 %- , en tercer lugar los estudiantes con un 84,6 %, en cuarto lugar los empresarios con un 83,3 % y recién en quinto lugar los funcionarios con un 76,9 % seguidos de los periodistas con un 66,7 %.

En el caso brasileño el sector de los funcionarios prestó el 100% de conformidad, seguido por los especialistas (90,9%), los empresarios (89,9%), los sindicalistas (87%) y los periodistas y estudiantes (66,7%).

Entre los argentinos la negativa ante la creación de instituciones comunitarias supranacionales alcanzó el 11 %, siendo los periodistas con un 33 % los que se encuentran en primer lugar y los funcionarios en segundo lugar (23,1 %). Por lo que se concluye que éste último sector argentino es el más escéptico frente a la idea. En Brasil la negativa fue menor -7%- y los sectores que más se opusieron fueron los sindicalistas (14,3 %) y los estudiantes (11,1 %).

Ante la posibilidad de mantener órganos interestaduales o crear órganos comunitarios en el MERCOSUR, el universo consul-

tado se manifestó del siguiente modo:

Un 63,8% de los encuestados argentinos se inclinó hacia la creación de órganos comunitarios en el MERCOSUR siendo los especialistas quienes prestaron mayor conformidad (76,9 %) y sorprendentemente los funcionarios y estudiantes con un 69,2 % en segundo lugar.

Entre los encuestados brasileños la respuesta afirmativa alcanzó un 56,8 %. Lo notable en comparación con la pregunta anterior, es que Brasil había demostrado mayor adhesión hacia la supranacionalidad que Argentina y al consultársele la posibilidad concreta de la creación de órganos comunitarios la cifra total demuestra menor respuesta positiva frente a Argentina.

Mayor contradicción aún se evidencia en el caso de los funcionarios brasileños quienes en un 80 % se manifestaron privilegiando órganos interestaduais cuando en la anterior pregunta en un 100 % adherían a la idea de la supranacionalidad.

Por tanto nuestra conclusión al respecto es que el MERCOSUR es un convenio de cooperación instrumentado en un tratado que intenta funcionar como «marco», con un esquema orgánico carente de supranacionalidad, *en vías* y -con la reserva expresa- de convertirse en un Mercado Común.

En cuanto a la **imagen de la organización institucional** del MERCOSUR, la encuesta referenciada nos muestra:

Un mayor porcentaje de encuestados argentinos 64,7%, en relación a los brasileños -36,8%- se manifestaron por la negativa a suprimir alguna institución del MERCOSUR. Los funcionarios argentinos con un 76,9 % obtuvieron el primer lugar. Los funcionarios brasileños con un 80% fueron el segundo sector (luego de los especialistas -81%-). El 31,8% de los encuestados brasileños suprimiría alguna institución en tanto en el caso argentino sólo el 14 % ya que en un elevado porcentaje -45,4%- manifiestan desear suprimir todas..

Los que suprimirían algunas instituciones se inclinaron, en el caso argentino, por el Consejo Mercado Común (18,2%), la Comisión Parlamentaria (18,2 %) y el Foro Consultivo Económico Social (9,1%). Los encuestados brasileños, con mayor propensión a suprimir instituciones, se orientaron en un 28,6% por la Comisión Parlamentaria y por el Foro Consultivo Económico y Social y finalmente

por la Comisión de Comercio en un 14,3%. Este mismo porcentaje se verificó entre aquellos que se inclinaron por suprimir todas las instituciones. De lo que se concluye que si bien en Argentina existe menor tendencia a suprimir instituciones, es mayor el porcentaje de encuestados -entre quienes desean suprimir- que lo haría con todas.

Comparando los resultados de ambos países las instituciones que debieran suprimirse serían: la Comisión Parlamentaria y el Foro Consultivo Económico y Social.

Lo notable en el caso argentino es que el 20,6% de encuestados no saben o no contestan siendo los estudiantes (38,5%) y los empresarios (33,3%) quienes presentan los mayores porcentajes. En Brasil sólo el 6,8% de los encuestados se encuentran en esta situación.

Finalmente, y consultados acerca de los tipos de organismos a crear se manifestó:

Entre los argentinos un 60,95 de los encuestados crearía nuevos organismos. El 40,9% de los brasileños también lo haría. Se destaca el 31,8% que no lo haría y un elevado porcentaje -27,3%- que no sabe o no contesta.

Entre quienes crearían órganos, los argentinos se inclinaron en un 71,4% por los de tipo supranacional. Entre los brasileños un 77,8% también crearía órganos de este tipo.

Del universo antes especificado, en Argentina, un 43% crearía jurisdiccionales, un 23% parlamentarios y un 13,3% ejecutivos. En Brasil la preferencia se acentúa con un 64% para los de tipo jurisdiccional, 21,4% parlamentarios y 7,1% ejecutivos; resultado que confirma la conclusión expresada en la pregunta 15 en relación a los órganos a suprimir.

En el caso de los argentinos, los sectores de funcionarios y empresarios requieren órganos jurisdiccionales guardando silencio en relación a los parlamentario y ejecutivos. En el caso brasileño el 100% de los empresarios requieren órganos de tipo jurisdiccional.

Como *conclusión final*, los resultados en relación a que la **idea** de que la **supranacionalidad** resigna autonomía decisional, se dijo:

Relacionando los resultados de la presente variable con los de la pregunta 12 -" Actitud frente a la supranacionalidad" en cuanto el escepticismo frente a ella, en ocasiones se han basado en la disminución de la autonomía de los países al delegar competencias en órganos

comunitarios.

Cabe recordar que los argentinos en un 84,1% y los brasileños en un 100% se manifestaron en adhesión a la idea de la supranacionalidad. Dicho resultado mantiene coherencia con el de la variable en análisis puesto que la desventaja "resigna autonomía decisional" para los argentinos, se posiciona en el cuarto lugar luego del "desarrollo desigual de los países", "provoca el cierre de empresas" y aumenta el desempleo". Sólo el 28,6% de los funcionarios y un 16,7% -sólo el 7,5% del total- de los periodistas la colocaron en primer lugar.

En el caso de Brasil es mayor el porcentaje de quienes la colocan en primer lugar -13,3%-, siendo los especialistas en un 50% y los estudiantes en un 20% quienes así la posicionan. También ocupa el cuarto lugar entre las desventajas del MERCOSUR para el Brasil.