



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

LA SUPRANACIONALIDAD EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION

Luciana Giroto.

Introducción

Existen tres formas de ver el mundo:

- 1- como imagen fotográfica, de un objeto en un momento determinado, estática.
- 2- como una película con movimientos, con tendencias.
- 3- como una obra de arte: la imagen que se tiene de algo con carga de subjetividad.

Adopto la segunda y la tercera forma ya que es necesario una dosis de subjetividad, se seleccionan datos de la realidad para formar una línea argumental.

Asimismo existen dos postulados de las Relaciones Internacionales:

- 1- estudia el mecanismo de las relaciones entre las potencias, porque se producen los conflictos armados, relaciones entre las ciudades independientes y las relaciones con los dependientes. Sería el estado natural.
- 2- se concibe al mundo como un gran estado, como comunidad universal. Cada persona es un ladrillo. Se integran todas las comunidades. La unidad de la humanidad está por encima de todo.

La teoría del institucionalismo: tiene como principales supuestos:

- conservación de las premisas filosóficas y de los rasgos esenciales de la imagen del mundo de los realistas clásicos. Los estados son elementos fundamentales de las relaciones internacionales que son conflictivas pero atribuye a instituciones internacionales un rol importante.
- se reconoce a los estados como actores unitarios racionales que buscan maximizar su poder en base al cálculo egoísta de costos y beneficios acerca de los cursos alternativos de acción a su disposición.
- el poder existe no tanto como un fin en sí mismo sino como un componente necesario de una relación política.
- admite la existencia de nuevos actores y fuerzas en la sociedad internacional.
- las influencias y condicionamientos de la estructura de poder del sistema internacional son puestos en el mismo nivel junto a la lucha por el poder y el interés nacional, como los principios rectores de la política internacional.
- reconocimiento de la anarquía internacional, de la estructura anárquica del sistema internacional entendida como ausencia de gobierno común, en la explicación de las acciones de los estados, para explicar las relaciones internacionales y las influencias y condicionamientos de dicha estructura sobre la política exterior de los estados.
- en situación de anarquía, los estados se preocupan por la seguridad, están dispuestos al conflicto y fallan en la cooperación aun frente a intereses comunes.
- si bien reconoce la creencia realista de que la anarquía restringe el deseo de los estados a la cooperación, se afirma que estos pueden trabajar juntos, especialmente si son ayudados por instituciones internacionales.
- mantenimiento de una visión optimista sobre las perspectivas de la cooperación internacional.



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

El intento institucionalista de integrar su perspectiva con la neorrealista representa una nueva instancia para dar solución a la discusión entre conservadores (realistas) y liberales (mas influidos por el idealismo).

Entre quienes enfatizan las dificultades para la cooperación internacional y quienes la defienden. El intento integrador del institucionalismo toma elementos del realismo y del liberalismo y se lo cataloga como “realismo liberal”.

Como señala Keohane, la síntesis buscada por el institucionalismo no es contradictoria “dado que las aproximaciones racionalistas a las instituciones internacionales se apoyan en el realismo tratando de especificar las condiciones bajo las cuales las instituciones tienen un papel significativo”.

Mi perspectiva compartirá con el institucionalismo la referencia al realismo como el énfasis en el rol de las instituciones internacionales para el logro de la cooperación, pero no renunciará a la reflexión acerca del deber de ser de la sociedad global, incorporando la reflexión ético-jurídica. Mi perspectiva de las relaciones internacionales será mas idealista que la del realismo liberal diferencia que permitirá distinguir al realismo idealista del institucionalismo.

Al igual que el institucionalismo partirá de supuestos realistas, evitará la ingenuidad del idealismo primitivo, afirmando que la cooperación es posible cuando existen ganancias mutuas y conjuge, los supuestos básicos del realismo con otros tomados de los enfoques idealista y de la interdependencia, intentando dar cuenta de una realidad internacional en la que entran a la vez conflicto y cooperación, interdependencia y dependencia, continuidad y cambio.

Y que resalte la importancia de las relaciones cooperativas entre los actores internacionales, considerando a las relaciones internacionales en una situación mixta alejada de los extremos de conflicto y cooperación total.

No excluye la existencia de situaciones de dependencia política, económica y tecnológica, ni el hecho de que ciertas acciones y relaciones entre los estados pueden ser de dominación, explotación, inequidad o injusticia.

Sostiene junto con el idealismo que la paz, la libertad y la justicia son valores cuya concreción no puede ser dejada en manos de caprichos y vaivenes del poder.

El enfoque realista idealista constituye una forma de realismo utópico en tanto ofrece, a partir de consideraciones estratégicas pero sin renunciar a la ética o al derecho, un modelo de sociedad internacional que procura brindar elementos para la superación de la incertidumbre subsistente en la posguerra fría.

El actual periodo constituye una coyuntura especial en la que se presentan circunstancias propicias para la realización de proyectos de realismo utópico. Entre estas circunstancias se destacan:

- La difusión de la democracia como forma de gobierno de los estados, el respeto por la mayoría y el aumento del compromiso de la reciprocidad legal y moral.
- El fin del conflicto ideológico Este-Oeste y el paso de un sistema internacional bipolar heterogéneo a uno multipolar homogéneo en el que la mayoría de los estados comparten ideales y valores, abre camino a mayor confianza y cooperación. Como señala Boutros Ghali (1994) las naciones que durante la guerra fría definían sus intereses nacionales mirando las ideologías contrarias como si fueran el demonio, se encuentran predispuestas a adaptarse a un interés común, global, planetario y enfocan su atención sobre demonios



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

reales: pobreza, hambre, enfermedades, ausencia de democracia y violación de derechos humanos.

- Mientras en la guerra fría el peso de la consideración de utilidades relativas condujo a la falta de intereses comunes y a la no cooperación, en la posguerra fría la desaparición de la rivalidad ideológica y el surgimiento del interés común por evitar peligros asociados a la posmodernidad lleva a la proliferación de situaciones cooperativas. Las potencias no consideran a la destrucción del otro dentro de sus intereses vitales, dejan de apuntarse para buscar formas de cooperación más provechosas.

- La influencia y el poder de las potencias pasan ahora o debería pasar más por el comercio y la tecnología que por la anexión de territorios y el mantenimiento de fuerzas de ocupación provocadoras de tensiones y del peligro de debacle nuclear.

Se multiplican las tareas encargadas a las Naciones Unidas junto a otras organizaciones colectivas como la Unión Europea, o la Organización Mundial del Comercio que pone de manifiesto el rol de las instituciones internacionales.

Derecho Internacional

La aparición de instituciones y conceptos nuevos amplió el horizonte del derecho internacional dejando a los estados lejos del libre albedrío y la voluntad de adoptarlas o no, por la magnitud de problemas globales como por ejemplo el subdesarrollo.

Hay necesidad de utilizar un método de análisis para las instituciones jurídica que integre cuatro niveles de conocimiento.

La disfunción en la creación y aplicación del ordenamiento jurídico y la pérdida de legitimidad de las instituciones jurídicas se produce cuando estos planos no son integrados, no evolucionan al mismo tiempo o con igual intensidad o dirección y no se puede establecer el nuevo modelo o racionalidad a la que se aspira.

Los planos de conocimiento mencionados son:

1- la concepción filosófica política que fundamenta la concepción del estado en su origen, relación con el poder, el fundamento de la legitimidad del mismo, elementos y formas que puede adoptar, etc. como la teoría de la justicia y de los derechos de la sociedad e individuo objeto de estudio.

2- la teoría constitucional o las normas constitucionales, conjuntamente con el ordenamiento supranacional y dentro de él, el comunitario que vertebran y plasman las bases filosóficas y políticas,

3- el ordenamiento particular necesario y posible para lograr la vigencia del sistema de poder (potestades y derechos) al cual se aspira.

4- el plano fáctico del cual nace y a quien va dirigida la institución de que se trate.

El derecho no es ajeno a la sociedad de la que emana, los juristas están convencidos de que para los estados el derecho internacional es no solamente un conjunto normativo sino también un idioma de comunicación. Por su carácter específico, las relaciones internacionales precisan de un instrumento de comunicación que es el discurso jurídico.

Hay dos factores determinantes que permiten a los hombres vivir en condiciones razonables: democracia y el derecho. Esto se debe aplicar al Derecho Internacional.

El Derecho Internacional Público Contemporáneo, se caracteriza por ser centralizado; planetario, institucionalizado. El poder está subordinado al derecho, predominando el principio de no intervención, de autodeterminación pero por intereses políticos se utiliza el



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

derecho internacional como desarrollo de sus políticas, existiendo la tendencia a que el orden jurídico internacional no esté separado del orden político mundial.

Los conceptos de seguridad colectiva, derechos humanos, derecho internacional y progreso social están siendo corroído por el etnocentrismo, el aislacionismo, la animosidad cultural y la debilitación económica y social. Por ello hay que desarrollar sistemas jurídicos evolucionados, superiores a los existentes institucionalmente, que permitan la solución de problemas globales como el subdesarrollo.

Presentación del trabajo

Analizaré el sistema jurídico supranacional, sus órganos y funciones y características. En especial, la norma supranacional y su relación con la integración; el efecto provocado por los principios del sistema supranacional: el efecto directo y la primacía.

La ciencia jurídica da el marco apropiado para el surgimiento y evolución de nuevas instituciones y órganos, que si son de carácter internacional será el derecho internacional el que las tipificará, estudiará, analizará, además de responsabilizarse de su perfeccionamiento y evolución. Una de estas instituciones es la supranacionalidad que ejerce influencia y provoca cambios en el Derecho Internacional.

El orden internacional, en constante formación, permite la existencia de un orden caracterizado por sistemas jurídicos supranacionales comunitarios, cuya existencia es posible debido a la interdependencia existente entre los estados.

Supranacionalidad

El término “supranacionalidad” deriva de la combinación de la voz “supra” adverbio latino que significa sobre, arriba, mas allá y la voz “nacionalidad” que significa pertenencia permanente y pasiva de un individuo a una comunidad de valores y normas jurídicas establecidas como estado.

Para Constantinesco (1955) supone “un orden dotado de existencia propia y provista de autonomía, limitada pero real, con relación a los estados miembros. Por supranacional, se entiende una forma de organización internacional que engloba a varios estados, con fines y medios propios, con autonomía con relación a los estados miembros, especialmente en la persecución de sus fines, en la formación de sus órganos y al derecho de dictar normas obligatorias para los estados miembros y los nacionales.

Para Mónaco (1981) “es transferencia de competencias que crea una superestructura, que constituye un orden jurídico situado a mitad de camino entre la estructura internacional y la estatal, un orden jurídico sui generis”

La supranacionalidad es entendida como un Orden Jurídico que se halla por encima del orden jurídico interno de cada estado, no fuera de el, sino que el estado le da razón de existir. Los estados se obligan entre sí sujetándose jurídicamente a un plexo normativo superior a través de un tratado internacional en ejercicio de su soberanía, de manera que las garantías constitucionales resultan reaseguradas y reforzadas por ese orden jurídico superior. Para ello los estados transfieren parte de sus competencias (funciones) legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, crean órganos supranacionales delegándole funciones y repartiéndolas entre el orden jurídico supranacional y el interno.

En este orden internacional caracterizado por la interdependencia de los estados aparece un sistema de normas jurídicas comunes a los órdenes jurídicos internos de los estados que denominamos Derecho comunitario que constituye un desprendimiento del derecho



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

internacional público y requiere un estudio independiente dentro de la ciencia del derecho al responder a principios y métodos propios.

El Derecho Comunitario es una rama del Derecho Internacional Público.

Pero se lo debe estudiar como un derecho con caracteres y métodos propios con puntos comunes con el Derecho Internacional Público. Esta perspectiva justifica la autonomía científica del derecho supranacional.

La constitución de un Orden Jurídico Supranacional, con ámbito de validez y vigencia propios en el tiempo y el espacio, no significan la desaparición de los intereses nacionales, la abolición de los órganos nacionales, la supresión de la voluntad nacional, ni de la autonomía nacional. Es la interacción entre el interés común y la voluntad nacional al servicio de las finalidades reconocidas por todos los que trascienden las posibilidades de los estados individuales.

El ordenamiento jurídico supranacional comunitario -llamado comunitario por la existencia de órganos comunes para diferentes estados- constituye un ordenamiento jurídico propio y consiste en un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que poseen sus propias fuentes, dotados de órganos y procedimientos aptos para emitirlos e interpretarlos y hacerlos confirmar y sancionar las violaciones a dicho plexo normativo.

Es un ordenamiento jurídico autónomo y superpuesto a los derechos de los estados miembros.

La originalidad de este derecho está dada por el tratado constitutivo como expresión de la voluntad de los estados fundantes de la comunidad asociado a transferencias parciales de competencias soberanas.

El Derecho Supranacional deriva de la integración y constituye el derecho positivo de una comunidad internacional. Si hay delegación de competencias habrá supranacionalidad. Es un orden jurídico que deriva su creación de la voluntad soberana de los sujetos de Derecho Internacional.

El sistema supranacional del Derecho Comunitario posee características específicas, como el efecto directo y la primacía del orden jurídico comunitario y la irreversibilidad del compromiso contraído. Lo primero es la aplicación directa a los particulares del derecho comunitario supranacional.

Lo segundo constituye la superioridad jerárquica de las normas del ordenamiento jurídico comunitario supranacional por encima de los ordenamientos jurídicos internos, incluso las constituciones. Hay imposibilidad de escapar al orden jurídico comunitario una vez que se entró en el a través de la transferencia de competencias, produciéndose el efecto de irreversibilidad

El sistema de fuentes relacionado con el efecto directo del orden jurídico supranacional permite concluir que el orden jurídico internacional –considerado como un orden jurídico comunitario supranacional- prevalece por sobre el orden interno y que la jerarquía de las fuentes de derecho interno se ve trastocada con la conclusión de tratados de integración de naturaleza supranacional. A través de estos dos principios el derecho supranacional contenido en los tratados y los efectos directos normativos del mismo son de aplicación directa, no solo a los estados miembros sino sus súbditos.

El efecto directo explica el carácter imperativo de las normas supranacionales y contribuye a su eficacia normativa y jurisdiccional. Sin el son ilusorios los derechos consagrados en instrumentos internacionales y en el derecho interno.



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

La supranacionalidad es la solución que el Derecho Internacional Público acerca como respuesta a los problemas globales. El derecho supranacional ocupa un rol superlativo en el nuevo orden internacional pero los procesos de integración supranacional son escasos. Solo la UE posee un sistema avanzado de normas jurídicas supranacionales que responde eficazmente ante los desafíos globales.

Con los procesos de integración se conforman las comunidades supranacionales, que son un nuevo modelo de asociación política voluntaria y pacífica, basada en la igualdad de derechos de sus asociados, que regula el derecho interno de un país.

Características del sistema supranacional

Voluntariedad: es el resultado de la libre y voluntaria concertación de los intereses económicos, políticos, sociales, culturales de la región a integrar.

Juridicidad: es la traducción en fórmulas jurídicas de las voluntades concertadas. El derecho es el elemento unificador contraponiéndose a la integración hegemónica, donde lo aglutinador es la fuerza.

Representatividad: presupone la participación de todos los sujetos en la formulación del Derecho Comunitario. Como expresa Constantinesco (1955) “El Derecho Comunitario es un nuevo fenómeno, producto de la evolución del Derecho Internacional Público, el cual tiende a reflejar formas jurídicas de una organización constitucional republicana, más que formas normativas internacionales”.

Vinculante: el Derecho Comunitario pasa a formar parte del ordenamiento jurídico nacional con mayor efecto vinculante que los tratados tradicionales del derecho internacional. Todo aquello que fue objeto de integración habrá pasado a la órbita de poder de la comunidad que será la encargada de dictar disposiciones que conduzcan al proceso de integración y de interpretarlas.

Bajo la órbita de las normas comunitarias están los sujetos de derecho (los estados miembros son uno de los sujetos) su voluntad se expresa mediante una norma jurídica.

Unificación: el derecho comunitario encuentra sus referentes en normas del derecho internacional y del derecho interno de los países miembros; permitiendo determinar su contenido. Es acertado definir al Derecho Comunitario como un ordenamiento jurídico en el que varios estados se dan normas jurídicas para sí y en forma derivada, por los sujetos de derecho por ellos creados, distintos a ellos y dotados de potestades supranacionales, el cual se compone de conductas y normas vinculantes para regular la actividad de los estados miembros, sus súbditos y los propios organismos comunitarios, en toda materia que sea objeto y destino de la integración.

Generalidad: la norma jurídica está constituida por reglas o conjuntos de reglas caracterizadas por la fuerza obligatoria que le es propia y por la generalidad de sus efectos respecto de todo sujeto que pueda estar obligado a respetarla.

Comunidad: una norma jurídica es comunitaria cuando su contenido regula algún aspecto comprendido en el derecho de la integración, sin ser este el único elemento. Debe hacer referencia directa o indirecta a los órganos comunes o al Tratado constitutivo.

Integralidad: la integración persigue intereses más ambiciosos que el establecimiento de un sólo espacio económico entre los estados preexistentes. Se basa en una comunidad de intereses para cuya satisfacción se fijan objetivos y medios. Se crean instituciones que interpretan el interés de los estados; son órganos autónomos cuya misión es interpretar los deseos comunes para la adopción de decisiones.



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

Exclusividad: el derecho de la integración emanado de la institución comunitaria aplicado por órganos comunes y estatales, será interpretado por un órgano comunitario autónomo y no por órganos jurisdiccionales del estado miembro, que habrán cedido la exclusividad en la interpretación del derecho aplicable en su territorio, transfiriéndola a un órgano comunitario de cuya formación participa. Las diferentes formas de un proceso de integración surgen cuando se determina quien define e interpreta el interés común de los participantes en la integración, quien dicta, aplica e interpreta el derecho.

Equidad: los beneficios del proceso de integración están distribuidos equitativamente entre todos los participantes.

Igualdad: inexistencia de predominio de intereses de los estados más fuertes.

Consensualidad: consenso de fuerzas participantes como factor de equilibrio entre los estados de distinta dimensión y capacidad económica.

Legitimidad: legitimación de las decisiones adoptadas por los órganos de integración voluntaria y de los derechos y obligaciones de los estados miembros y de los beneficios equitativos.

Planificación: la integración es un proceso planificado, complejo en el que deben conciliarse intereses nacionales y regionales a veces contradictorios.

Gradualidad: la integración comunitaria es el resultado de la acción gradual y sistemática a lo largo de períodos que pueden ser transitorios o permanentes.

Rigurosidad: existen reglas jurídicas que deben ser respetadas bajo amenaza de pérdida de confianza mutua que permita asegurar la continuidad y el funcionamiento eficaz del orden jurídico comunitario supranacional.

Irreversibilidad: esta particularidad del sistema de integración comunitaria supranacional consiste en que una vez que se participó en el procedimiento de positivación de normas jurídicas supranacionales, se negoció, firmó y ratificó un tratado comunitario supranacional, el efecto que provoca es la imposibilidad de salirse de él a través de la denuncia o reserva.

La supranacionalidad consiste en un sistema complejo de garantías políticas y jurisdiccionales, directas e indirectas, que aseguran el cumplimiento de obligaciones y protegen los derechos dentro del ámbito de su sistema jurídico.

Supranacionalidad es una categoría de institución que significa pertenencia permanente de un sujeto a una entidad que está por encima del estado.

El tratado de Integración Supranacional además de representar una unidad de organización política y económica debe perseguir objetivos comunes que deben figurar en los tratados constitutivos (por ejemplo: consolidación de una región organizada; consolidación de la democracia; relaciones pacíficas; establecimiento de lazos de unión entre los pueblos de los diferentes estados y contribución al bienestar de los ciudadanos)

La superestructura así creada debe contar con mecanismos únicos entre las organizaciones supranacionales existentes, que estén dotados de las instituciones necesarias para lograr un óptimo funcionamiento.

Una finalidad fundamental de un Tratado constitutivo es la atribución de competencias supranacionales.

Cuando no hay atribución de competencias supranacionales para los estados miembros sino solo compromiso de obligaciones y meras declamaciones, el compromiso contraído implica dejar a la libre voluntad de los estados la armonización de los ordenamientos jurídicos internos, derivando, en consecuencia, en el fracaso de los intentos



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

integracionistas comunitarios, por la ausencia de Supranacionalidad y de la convicción de obligatoriedad del Tratado supranacional. Las normas supranacionales establecen obligaciones y derechos internacionales.

El ordenamiento jurídico de un proceso de integración presupone la existencia de tres elementos: 1- una normatividad específica, completa y autónoma, 2- una organización propia que dinamice esa normatividad al ser el brazo ejecutivo en función del proceso integracionista, 3- mecanismos de control jurídico eficaces que mantengan la legalidad del proceso.

Lo que caracteriza al Orden Jurídico Supranacional es la creación de órganos dotados de competencias supranacionales a través de uno o varios tratados constitutivos. Para Tamames hay supranacionalidad cuando por el tratado constitutivo se crean entidades diferentes a las de los estados miembros, dotadas de competencias que pueden ser concurrentes, iguales, superpuestas, superiores o distintas a las de los ordenes jurídicos internos de los estados. Puede existir Derecho Comunitario sin supranacionalidad pero no a la inversa.

Los estados delegaron poderes legislativos soberanos a los organismos supranacionales creando una nueva estructura normativa, que no es igual a la que se maneja en cada estado nacional, pero la afecta, derogando, modificando o creando normas en temas regulados por estos.

El sistema jurídico de integración comunitaria será Supranacional si delega competencias materiales y funcionales. Si crea órganos especiales para cumplir con los objetivos trazados en el Tratado constitutivo, prescindiendo de órganos preexistentes en el orden jurídico interno de cada estado miembro. Habrá supranacionalidad cuando exista transferencia de competencias de los órganos internos hacia los órganos comunes creados por la comunidad de intereses mediante el Tratado o Tratados de Integración, delegación de competencias que pueden ser parciales, totales, exclusivas, excluyentes o concurrentes, limitadas al contenido del tratado.

Aun cuando el tratado constitutivo crea entidades Supranacionales autónomas y les dota de competencias supranacionales provocando la existencia del orden jurídico supranacional, para saber si hay entidades supranacionales habrá que observar el texto del tratado y ver si hay transferencias de competencias delegadas. La delegación de competencias realizada a través de normas supranacionales emanadas del tratado constitutivo puede llevar a confusión, debemos comprender cuando las competencias delegadas son supranacionales y cuando no.

Soberanía

El fenómeno de asociación supera la etapa de globalización económica, hay una concepción de lo comunitario de manera integral.

Esta nueva forma de organización impacta en la noción clásica de estado, frente a la delegación voluntaria de poder que efectúan los estados miembros a los organismos supranacionales permitiéndoles regular en materias antes reservadas en forma individual y soberana.

Este fenómeno afecta la soberanía, elemento que caracterizó a la noción estatal con referencia al ejercicio de poder.

La soberanía se encuentra limitada en proporción directa a la interdependencia contemporánea. Hay una merma en la dimensión fáctica de la soberanía de los estados.



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

Las Naciones Unidas (ONU) con todo su sistema de órganos y funciones no vulneró las soberanías estatales. En la UE el sistema de integración supranacional hizo que los mismos abdicaran parte de su soberanía en una organización supraestatal.

En el mundo contemporáneo los estados no gozan de una absoluta soberanía. La teoría de la soberanía absoluta cambió bajo las actuales condiciones de la sociedad internacional. En lugar de anarquía tenemos una sociedad de estados interdependientes limitados por el derecho internacional, por las obligaciones aceptadas libremente y por la aceptación generalizada de los principios del derecho internacional.

Es difícil de aceptar que el ejercicio del poder soberano sea compartido entre una entidad supranacional y los estados. Para la concepción tradicional es imprescindible que sobre un territorio haya una sola soberanía emanada del poder supremo, siendo las únicas herramientas validas para ligar a los estados la cooperación y la coordinación. Modernamente, las organizaciones internacionales de carácter comunitario reposan sobre un principio estructural: ofrecer un marco institucional para la cooperación afectando las soberanías absolutas, intangibles e indivisibles del derecho internacional clásico.

La soberanía no está desintegrándose sino evolucionando hacia un estadio con nuevos contenidos valorativos que permiten al estado subordinarse a entes supranacionales mediante tratados de integración supranacionales en ejercicio de la soberanía estatal.

Es difícil la convivencia entre el estado nacional y las estructuras supranacionales, corriéndose el riesgo de la pérdida del sentido de pertenencia a una comunidad nacional. Puede conservarse la soberanía en todos sus aspectos, inclusive el económico pero redefiniendo a la soberanía económica y aceptando la necesidad de integración en esta etapa de evolución capitalista para no terminar perdiendo la soberanía integral.

Para comprender y justificar en el orden internacional la existencia de la supranacionalidad y su pacífica convivencia con la soberanía, apreciamos el razonamiento de autores para los que la soberanía posee un contenido positivo y un contenido negativo.

Mouskhelli (1931) expresa “La noción de soberana es negativa desde el punto de vista interior, significa la condición de imponer, que es el poder mas elevado, el supremo, que no consiente ningún otro al lado ni por encima.

La soberanía tiene un imperativo de orden interno y otro de orden internacional. En el interno es el bien común temporal nacional, es la que concibe a ella como la capacidad del estado para alcanzar el bien común nacional; en el internacional posee una meta diferente porque la soberanía de cada estado no está habilitada para imponer su cultura a los demás estados sino a participar en el bien común internacional a través de la mutua transmisión de culturas y conocimientos científicos.

La soberanía no es una cualidad inherente a la calidad del estado, es un atributo jurídico que estos se conceden y reconocen recíprocamente. Es una categoría histórica que surge a través de las luchas de los estados para afirmar su existencia, se adquiere y se conserva y puede perderse.

Si un estado soberano pierde su atributo al no poder conducir sus relaciones exteriores dejará de ser un actor de la política internacional y un sujeto de derecho internacional porque no será independiente que es una condición esencial para asumir cualquiera de los dos roles señalados pero no perderá su calidad de estado a otros efectos.

Este atributo es exclusivo de una categoría de entes creados por los seres humanos: los estados. Solo ellos poseen soberanía y todos los estados independientes, sujetos del



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

derecho internacional, la poseen. Es un atributo plural compartido por un conjunto de entes iguales entre sí.

No poseen soberanía los seres humanos individuales ni otros tipos de organizaciones sociales o políticas porque fue concebida para legitimar el rol preponderante de los estados. Se recurrió al concepto de soberanía para quitar legitimidad a las pretensiones de supremacía de un solo centro de poder sobre los demás, ya se tratase del imperio, del papado, de un estado hegemónico o de cualquier pretensión de gobierno mundial sobre las bases de señorío.

Los titulares de este atributo jurídico limítrofe y autónomico están sometidos a reglas jurídicas. Es la esencia de la soberanía ser un poder absoluto de muchos enmarcado por reglas libremente acordadas por ellos.

Para que se actualice el concepto de soberanía, es imprescindible que exista un marco jurídico-normativo que regule las relaciones entre los sujetos soberanos e impida que alguno atente contra la soberanía de los demás.

Si ser soberano supusiese la suprema potestad de obrar según el gusto y conveniencia de quien la posee, este podría desear dominar a todos los demás y al lograrlo los otros dejarían de ser soberanos y el que se impusiese, tampoco lo sería ya que al estar solo en la cúspide será supremo, concepto distinto al de soberanía y opuesto a él.

El soberano puede estar sometido a un sistema jurídico siempre que este sistema jurídico posea determinadas características estructurales. Dice Walz "... esta soberanía no es incompatible con todo vínculo internacional sino que presupone un campo de posibles vínculos internacionales. No excluye la posibilidad de una legalidad internacional. Esta legalidad no puede ser impuesta a los estados por un tercer poder a ellos extraño; los estados tienen que fijar ellos mismas las leyes internacionales con arreglo a las cuales hayan de regular sus relaciones..." La soberanía es incompatible con la subordinación a una voluntad concreta, no con el sometimiento a un orden jurídico.

Deben existir normas jurídicas que se impongan a los estados soberanos pero no deben provenir de la voluntad de un tercero, sino de la voluntad coordinada de sus propios sujetos. Conjuntamente con el concepto filosófico-jurídico de soberanía y con la idea política del sistema de equilibrio de poder los estados estructuraron un sistema jurídico especial: el derecho internacional público.

El atributo de la soberanía no excluye la posibilidad de que sujetos soberanos sin perder su atributo se obliguen por reglas jurídicas que deben cumplir y a las que no pueden renunciar unilateralmente, si esas reglas no les son impuestas por un poder extraño, sino resultado de decisiones conjuntas libremente aceptadas por todos los obligados. En el marco jurídico de las relaciones internacionales disponer del atributo de la soberanía, el ser independiente significa que el soberano tiene la capacidad de decidir libremente si mantiene o no relaciones con los demás soberanos y que posee la capacidad de crear junto con los demás soberanos las normas jurídicas que regularan tales relaciones, disponen del "jus legationen" y del "jus tractatum". El soberano decide con quien se vinculará y establece las reglas para hacerlo, reteniendo cada uno y el conjunto de ellos la capacidad de participar en la creación, el control y la sanción de las violaciones de las normas, aunque desde que se crean los sujetos soberanos pierden la capacidad de renunciar unilateralmente a cumplirlas o de resistirse a sufrir las consecuencias de su incumplimiento.



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

Cuando la soberanía se refiere al derecho internacional, confiere a los estados un poder independiente que no admite subordinación a ningún poder, que es compartido por muchos entes iguales que disponen del atributo de la soberanía. En el campo internacional coexisten muchos soberanos que al relacionarse, crean un sistema jurídico de coordinación desarrollado a partir de ideas de compromisos mutuos y obligación de cumplirlos de buena fe.

Un estado será soberano mientras las decisiones que pueda tomar comprendan la capacidad jurídica de resolver si mantendrá relaciones con otros o no y si las mantiene, mientras retenga la capacidad de establecer junto con ellos las reglas necesarias a dichas relación. Mientras ello ocurra retendrá el atributo de la soberanía, aunque renuncie al ejercicio de amplios sectores de su capacidad de obrar libremente y se prive de ejercer jurisdicción sobre aspectos importantes como hacer la guerra, desarrollar su industria con discrecionalidad o proteger su economía comerciando de cualquier forma.

Aspectos constitucionales

Los Tratados constitutivos, al contemplar la inserción directa de las disposiciones derivadas de los Tratados Comunitarios Supranacionales son una especie de “recepción en blanco de normas futuras”. Esto es la atribución de competencias normativas a los órganos supranacionales, comportando una restricción en las competencias normativas de los órganos nacionales.

Delegación de competencias y supranacionalidad están ligadas al derecho constitucional. Los estados poseen un orden jerárquico de normas en cuya cúspide descansa la Constitución. Sobre ella el estado no admite orden superior (por ejemplo el artículo 31 de la Constitución Nacional de la Republica Argentina) Cuando el estado se compromete internacionalmente –a través de un tratado internacional con delegación de competencias- se sujeta a normas jurídicas de carácter internacional que juegan en el orden internacional el mismo papel que la constitución en el orden interno. Al integrarse a un orden jurídico supranacional por la firma del tratado con delegación de competencias hay un supuesto de autoruptura constitucional, porque el orden jerárquico establecido ya no es el mismo; ahora existe un orden jurídico superior por sobre el orden jurídico interno. Hay supremacía del orden jurídico supranacional.

Cuando hablamos de Tratados Internacionales de naturaleza supranacional se afirma que estos son superiores a la propia Constitución que les permitió su creación, lo que provoca una confusión comprensible e inaceptable. Bidart Campos (1970) sostiene que los tratados están por encima de las leyes y pueden reformar una Carta Magna.

La integración de estados en una comunidad supraestatal no ofrece problemas cuando la constitución la prevé o la prohíbe.

Ante el silencio de las constituciones se plantea la pregunta sobre la posibilidad o no de delegar funciones soberanas, por parte del órgano que recibió esas funciones, el estado, de parte del titular originario, el pueblo.

Es posible proveer a la integración en torno de una comunidad supraestatal sin violentar la constitución ni entorpecer conceptos de soberanía e independencia estatal, entendiendo la delegación de competencias hecha al órgano comunitario como limitaciones colaterales que el estado consiente al incorporarse a estructuras progresistas. Los órganos supranacionales están dotados de competencias transferidas por los estados miembros en ejercicio de la soberanía estatal. A través del ejercicio de su soberanía, el



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

estado autoriza la creación de instituciones supranacionales, que es un acto de transferencia y un acto creador.

La supranacionalidad es un acto de soberanía que permite al estado subordinarse a entidades supranacionales mediante tratados que son fuente del derecho supranacional.

El orden jurídico supranacional posee supremacía sobre las constituciones internas. Si hay contracción, las normas constitucionales deben ceder ante las normas supranacionales.

Lo que caracteriza la preeminencia del ordenamiento comunitario supranacional por sobre el orden jurídico interno es la absorción de competencias supranacionales por parte de un órgano creado al efecto.

Aspectos jurídicos de la integración

La clave de los procesos de integración es la voluntaria aceptación de normas o reglas comunes, basada en intereses coincidentes. En la creación de un sistema jurídico: conjunto de principios básicos que forman un orden jurídico.

La integración es la institución jurídica que presenta un conjunto de lealtades nacionales que se entregan mediante un tratado, para formar un sistema jurídico a cambio de reforzar vínculos culturales, sociales, políticos y económicos. Derecho comunitario es el conjunto de ideas e instituciones comunes a los estados que no reconocen diferencias en la entrega de lealtades nacionales para formar instituciones u órganos que producen normas de aplicación e interpretación iguales a todos los integrantes del sistema jurídico. Puede haber integración sin supranacionalidad pero no a la inversa.

La integración, conforma un orden jurídico autónomo estudiado por el Derecho Internacional Público bajo el rotulo de Derecho de la Integración que es un conjunto de normas tendientes a armonizar sistemas nacionales.

El Derecho Comunitario Supranacional que es consecuencia de la integración constituye una categoría dentro del Derecho de la Integración, estableciendo un orden jurídico con instituciones y principios propios.

Nace el derecho comunitario, derecho intermedio entre el derecho internacional público y el derecho constitucional de cada estado. La creación, organización y funcionamiento de una comunidad económica y política y social trae problemas jurídicos de derecho público que tienen que resolverse, como la primacía o jerarquía de los ordenes jurídicos y la eventual autonomía del derecho comunitario respecto del derecho internacional público.

El derecho aporta la técnica para que el esquema sea efectivo, la organización y los documentos para la integración.

En los procesos de integración el derecho es el elemento unificador utilizando instrumentos jurídicos (Tratados) cuya base es la primacía del interés común de los estados sobre el particular.

Se constituye un nuevo ordenamiento jurídico del derecho internacional en beneficio del cual los estados limitan sus derechos soberanos y cuyos sujetos no son solo los estados sino sus nacionales.

La integración regional supone la creación de un nuevo orden jurídico con órganos comunitarios cuyas decisiones y resoluciones se imponen obligatoriamente a los estados miembros y a los nacionales de cada estado.



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

La figura conductora del estado cedió espacio a la organización supranacional que ejecuta políticas y emite normas que tienen injerencia en los ordenamientos internos. La regionalización avanza sobre el estado - nación.

El estado nación no es el que impone las normas y ejerce el poder en forma independiente sino la organización supranacional.

La integración nace de la voluntad política, pero necesita instrumentos jurídicos, el primero sería un acuerdo marco (Tratado de Asunción).

Los tratados de integración son creaciones jurídicas, plasmadas por el acuerdo de voluntades entre estados que se caracterizan por ser iguales jurídicamente, con el objeto de aumentar y consolidar la capacidad de las partes integradas.

El objetivo básico de todo tratado de integración supranacional es crear una entidad con personalidad propia. Si la comunidad jurídica creada es de naturaleza política- económica debe proceder a: suprimir barreras intracomunitarias, establecer un arancel exterior para la formación de un mercado común durante un periodo transitorio, adoptar una política comercial común frente a terceros y políticas comunes en agricultura y transporte, etc. Si sus objetivos son mayores la comunidad debe realizar un plexo normativo de carácter político, económico, jurídico y cultural que establezca una entidad diferente y superior a los ordenes jurídicos preexistentes.

Los estados delegan voluntariamente porciones de soberanía en organizaciones supranacionales (delegación de competencias). Se constituyen transferencias de poder de los estados hacia las nuevas entidades de acuerdo a los pactos suscritos (acuerdos comunitarios).

Se crean nuevas comunidades con estructuras, órganos ejecutivos, parlamentarios y judiciales, patrimonio, riesgo monetario, bancos y normas.

Los estados al firmar y ratificar un tratado de integración con contenidos supranacionales se comprometen a no dictar alguna medida que dificulte la realización de las finalidades del tratado. Se refuerza con la incorporación al sistema supranacional de tres principios: proporcionalidad, subsidiariedad y atribución de competencias.

Para que un estado forme parte de un tratado, los pasos previos a la integración son derecho internacional. Luego derecho comunitario.

Se produce la existencia de un derecho originario y derivado de raíz supraestatal y decisiones interpretativas de tal derecho emanadas de organismos supraestatales.

Las fuentes del derecho comunitario supranacional están constituidas por el derecho originario y el derecho derivado. El primero surge de los tratados constitutivos y el segundo de los órganos constituidos por el sistema supranacional. Por derecho originario entendemos la norma fundamental o constitucional constituida por el plexo normativo de los tratados. Por derecho derivado entendemos el conjunto de normas y actos comunitarios emanados de las instituciones de la entidad supranacional en virtud de las habilitaciones generales y especiales contenidas en el derecho originario.

MERCOSUR

El MERCOSUR es acuerdo para constituir un Mercado Común del Sur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Estos países están vinculados por redes pluviales, la geografía y la historia de Sudamérica y por la importancia política, estratégica y cultural que posee esta cuenca.



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

Es el resultado de un proceso de integración subregional en América del Sur para responder a los desafíos de una economía mundial internacionalizada y competitiva del siglo XXI.

En este mundo complejo hay lugar para nuevos actores, en especial los que sumen esfuerzos para una determinada configuración regional. En una atmósfera de convergencia sistémica (globalización productiva) hay espacio para que Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y en el futuro Chile y Bolivia sumen esfuerzos y tengan más presencia en el mundo de la que tendrían con proyectos nacionales. Y presupone la existencia de gobiernos democráticos como fue explicitado en la Cumbre del MERCOSUR de 1998.

Este proceso provoca aumento del comercio y que se vean unidos a nivel internacional. Marca una nueva concepción de frontera como puente igual que en la Unión Europea.

El MERCOSUR aspira a ser un espacio económico integrado y un mercado común al estilo europeo, que es la meta lejana por sus órganos supranacionales y su experiencia.

Además del comercio interregional y las inversiones, el MERCOSUR es una plataforma para que los países se inserten competitivamente en la economía global. Pero no es la panacea ni resuelve los problemas de pobreza de sus habitantes.

La cooperación / integración económica subregional acelerará el crecimiento económico de los países y aumentará su capacidad para atraer inversiones y negociar acceso a mercados de exportación, la experiencia europea es aleccionadora. La ampliación del mercado nacional a través de acuerdos comerciales subregionales es un paso para insertar la economía local en la economía mundial.

Como la actual estructura de poder mundial se configura a partir de la formación de bloques regionales que emergen como polos de decisión política y económica, ampliar y profundizar la integración es la primer prioridad.

El MERCOSUR está entre las cinco mayores experiencias de integración en el mundo y el Nafta, la UE y los países del pacífico tratan de incrementar su relación con él.

La conformación mundial de megamercados lleva a una estrategia regional porque individualmente no hay posibilidades de inserción internacional. El MERCOSUR es impostergable para lograr la integración latinoamericana y el desarrollo integral de los pueblos pero debe haber rectificaciones en el plano institucional.

No están definidos las competencias asignada a los órganos, los intereses comunitarios, los de los estados y los ciudadanos del MERCOSUR.

Característica, estructura y funcionamiento de los órganos del MERCOSUR.

Por la necesidad de conformar una organización propia, la comunidad europea y el MERCOSUR desarrollaron órganos con características y funciones diferenciadas para llevar adelante la ejecución del ordenamiento.

En el MERCOSUR, el Tratado de Asunción y los demás instrumentos y mecanismos del proceso forman una estructura orgánica con poco poder para no burocratizarlo.

Se crean instituciones intergubernamentales no supranacionales.

Por ejemplo la Comisión Parlamentaria Conjunta: compuesta por igual número de parlamentarios de cada país elegidos por los congresos nacionales no por los ciudadanos. No es asamblea comunitaria como en Europa sino representación de legislaturas nacionales, para facilitar y contribuir a armonizar legislaciones.

Los parlamentos nacionales están obligados a adoptar las normas legislativas necesarias tendientes a dar cumplimiento a las normas emanadas de los órganos con capacidad



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

decisoria que se manifiestan a través de decisiones, resoluciones y directivas mediante la derogación o modificación de las disposiciones internas y por medio del dictado de nuevas normas. No es posible pretender que las Convenciones Internacionales se adapten a las constituciones, ello desnaturalizaría los tratados internacionales que establecen derechos y garantías supranacionales

Su función es acelerar procedimientos internos en los estados para la entrada en vigencia de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, agilizar el dictado de normas que se adecuen a las originadas en el MERCOSUR y armonizar las legislaciones de cada uno de los países.

Los estados se comprometen a adoptar medidas para cumplir las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR.

El Protocolo de Ouro Preto en el Cáp. IV titulado “Aplicación interna de las normas emanadas de los distintos organismos del MERCOSUR establece que: “Los estados partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar en sus respectivos territorios el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Art. 2º de este protocolo-parágrafo único. Los estados partes informarán a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR las medidas adoptadas a este fin”.

La normativa generada por los órganos comunes es fuente de derecho. El Consejo como máximo órgano político fija las pautas a cumplir por los países en el camino de la integración y el Grupo implementa y ejecuta dichas pautas.

El Protocolo de Ouro Preto en el Art. 42 determina que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstas en el Art. 2º del Protocolo serán obligatorias y cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales, con los procedimientos de la legislación de cada país.

El Parlamento se pronuncia por recomendaciones y dictámenes adoptadas por consenso, no obligatorias para los estados porque es de carácter deliberativo.

La incorporación de competencias parlamentarias contribuye a la legitimación política del proceso. La participación de los congresos posibilita incorporar las fuerzas políticas de cada nación y al pueblo como fuente y destino primordial de los hechos políticos.

El Tratado de Ouro Preto mantiene el carácter intergubernamental del sistema con pautas de obligatoriedad de las normas para los estados y rasgos de supranacionalidad atenuada. Amplió el número de instituciones y precisó sus competencias.

La ausencia de instituciones que entorpeciera el accionar de las negociaciones fue funcional al crecimiento de un MERCOSUR comercial.

A partir de la vigencia de los acuerdos comerciales, extendidos a todas las áreas de producción y comercio, la ampliación del número de actores, la complejidad de las normas, los incumplimientos etc., requieren fortalecimiento institucional. La carencia de instituciones que fue una ayuda, hoy es un obstáculo. La profundización del MERCOSUR va de la mano de su fortalecimiento institucional para dotar al proceso de previsibilidad frente a los riesgos de arbitrariedad e inseguridad jurídica.

El principal problema que enfrenta el MERCOSUR es la ausencia de supranacionalidad. No hay delegación de competencias y es intergubernamental. Al no haber legislación supranacional no hay efecto directo ni primacía del ordenamiento jurídico comunitario. Buscar la armonización legislativa sin supranacionalidad socava la integración.



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

Análisis institucional del MERCOSUR

En algunos procesos de integración económica, los estados mantendrán su soberanía pese a las transferencias de poderes, competencias y campos de jurisdicción desde la órbita de cada estado al ámbito común de sus acuerdos.

En el tratado constitutivo del MERCOSUR no está prevista delegación expresa de competencias estatales a los órganos ni crear un sujeto supranacional.

La formación del MERCOSUR es diferente a la de la Unión Europea donde se crearon órganos supranacionales comunitarios, que el MERCOSUR carece.

La soberanía de los estados miembros del MERCOSUR no corre riesgo de perderse. Se dan transferencias de sectores de actividad que del ámbito de jurisdicción nacional en que se decidían pasan al ámbito de la decisión del conjunto de estados que se obligan a actuar coordinadamente. Las obligaciones son producto de decisiones soberanas: las ya adoptadas (decisión de crear el MERCOSUR) se constituyeron libremente con las garantías del consenso en órganos con capacidad decisoria que requieren para funcionar la presencia de todos los miembros. En el marco jurídico actual no se afecta la soberanía como atributo internacional.

Para profundizar el proceso de integración se deberán crear mecanismos y entidades regulatorias comunes supranacionales con efecto positivo como introducir disciplina y negativo como limitar decisiones nacionales.

Los estados partes podrán constituir un mercado común dentro del marco del derecho internacional público o dar mayor profundidad a sus acercamientos creando instituciones supranacionales en el marco del derecho comunitario.

En ambos casos la soberanía como atributo internacional se mantendrá porque aun en el segundo caso cabrá la posibilidad de salir del sistema, cumpliendo las condiciones preestablecidas para la denuncia del tratado. Si los estados miembros decidieran profundizar sus vínculos y transitar de una pluralidad de estados soberanos, independientes y cada uno de ellos sujeto del derecho internacional a la constitución de un nuevo estado, con el compromiso de renunciar al derecho de secesión en el futuro, entonces desaparecerán las soberanías de sus miembros surgiendo un nuevo y único estado soberano, independiente y sujeto del derecho internacional. En este caso la soberanía como atributo internacional se perdería pero este supuesto es ajeno al actual esquema del MERCOSUR y a las intenciones de sus miembros.

El desafío del MERCOSUR es crear entidades flexibles para consensuar principios comunes sin reducir la autonomía relativa de los países miembros.

Una decisión adoptada libremente por el estado, mientras no le haga abandonar el “jus legationem” y el “jus tractatum” no determina la pérdida de la soberanía como atributo del estado. Si esa decisión adoptada soberanamente lo fue con imprudencia, sin tener en cuenta la situación de hecho y limita, en lo fáctico, la capacidad de obrar del estado en defensa de sus intereses, del bienestar de sus poblaciones, para la conceptualización política internacional se ha limitado, comprometido o perdido la soberanía del estado. Es en este sentido político internacional- no en el jurídico internacional- que Gustavo Magariños con respecto al MERCOSUR dice que “... se debe evitar la creación de una situación de excesiva dependencia que lesione la soberanía nacional y comprometa (de hecho) la capacidad de decisión en asuntos de fundamental interés”. Si bien estas decisiones no afectan al atributo jurídico-internacional de la soberanía por sus consecuencias pueden



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

menoscabar la capacidad política de actuar soberanamente en defensa del interés nacional.

Creando órganos comunitarios cada país renuncia a parte de su autonomía para formular políticas, lo que es inherente al proceso de integración.

Es la estrategia más realista aunque genere tensiones entre los países. Son necesarias organizaciones supranacionales que profundicen, den dirección al proceso de integración y promuevan una visión compartida.

El nuevo orden jurídico supranacional de aplicación directa e inmediata en los estados miembros, compuesto de órganos dotados con funciones supranacionales, representa la creencia en la existencia de una sola conciencia jurídica que por razones de eficacia y de política jurídica se organiza en sistemas jurídicos de orden interno y en sistemas de orden internacional, haciendo realidad la sentencia de que “el hombre no tiene dos conciencias jurídicas, una conciencia jurídica de derecho interno y una conciencia jurídica internacional, la conciencia jurídica es una”

Es posible desarrollar un esquema supranacional si los países creen que los ayudará a alcanzar objetivos internos.

A nivel institucional, por los órganos creados, se ve al MERCOSUR solo como forma de inserción de los países miembros dentro de la economía mundial y como forma de mejorar la competitividad internacional.

Tiene problemas de compatibilidad entre estructuras económicas asimétricas en dimensiones cuantitativas y en el desarrollo económico y social.

No existe ningún foro elegido democráticamente por todos sus habitantes, como el Parlamento Europeo, que represente y transmita las inquietudes de los habitantes del área y controle a las autoridades burocráticas del MERCOSUR. Esta ausencia de una voz de la voluntad popular supone que las decisiones que se adoptan se ajustan a intereses concentrados, con capacidad de influencia y poder ejercidos sobre los integrantes de los poderes ejecutivos de cada país, responsables de las decisiones adoptadas.

Una característica del proceso de MERCOSUR es la concentración del poder en manos de los titulares del Poder Ejecutivo, de los ministros de Economía, de los Cancilleres y Presidentes de los Bancos Centrales de los países del MERCOSUR, con débil participación de los parlamentos nacionales.

No alcanzó una presencia considerable en la sociedad civil: trabajadores, profesionales, organizaciones no gubernamentales, municipios, pequeñas y medianas empresas, instituciones recreativas y culturales, las asociaciones de consumidores, etc.

CONCLUSIONES

El estado es la personificación del orden jurídico que representa, basado en postulados morales y políticos.

El funcionamiento del estado y la vida política después de la segunda guerra mundial giraban alrededor de las constituciones nacionales y la legislación dictada en consecuencia.

Este proceso se modificó en Europa a partir de la constitución de la Unión Europea. El ordenamiento jurídico, que era el sustento de cada uno de los países europeos, se amplió.

Las normas emitidas por la Unión se convirtieron en parte de la realidad de los estados que la integran. Se incorpora la noción de ordenamiento supranacional que se integra al



“Por la construcción de una verdadera comunidad internacional”.

La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002

ordenamiento interno y afecta en forma directa a cualquier ciudadano que integra la comunidad, inclusive por sobre su norma nacional.

Las normas emitidas por el Parlamento Europeo y el Consejo son fuente de derecho.

En el Mercosur, aun no se siente este efecto, aunque tiende hacia un mismo camino. La construcción del ordenamiento no alcanzó el grado de desarrollo de la organización europea. No se visualiza la construcción de un ordenamiento jurídico supranacional independiente como el que rige en Europa.

El MERCOSUR debe fortificar sus uniones menos formales con el objeto de insertar sus comunidades y políticas dentro del mundo. Puede aspirar a ser hacedor de reglas y no solo seguidor de ellas.

Los países del Cono Sur, como países periféricos o estados débiles soportan un alto costo de adaptación al cambio. La posibilidad de estos estados sobre las relaciones de poder de los estados centrales, son remotas. A los países del Cono Sur el mundo interdependiente que explica el transnacionalismo los habilitó a abrir espacios de negociación y diversificar las fuentes de poder pero les creó nuevas relaciones de dependencia.

No se puede negar el actual regionalismo como fruto del tipo de dominación mundial e imaginar un regionalismo ajeno a esta dominación vigente, al menos para los países del Cono Sur.

La formación de bloques, como la UE o el Nafta, puede ser instrumento de ocupación y transformación del espacio central, que lleve a la redefinición de los espacios periféricos y su transformación.

El propósito de este instrumento de política exterior es ganar legitimidad dentro del sistema internacional. Una nación aumenta la legitimidad participando activa y responsablemente, expresando una agenda clara y consistente y construyendo lazos económicos y sociales entre ella y el resto del mundo.

Esta legitimidad realzada puede ser aplicada a apoyar aproximaciones ideológicas e instituciones a los asuntos globales en línea con los intereses y principios de la nación y sus socios regionales. Los países del MERCOSUR deben entender que es un interés estratégico nacional participar y apoyar la institucionalización del sistema internacional.

Por ello sería plausible realizar una reforma institucional del Mercosur para convertirlo en un sistema supranacional.