

## El Derecho de la Integración del MERCOSUR

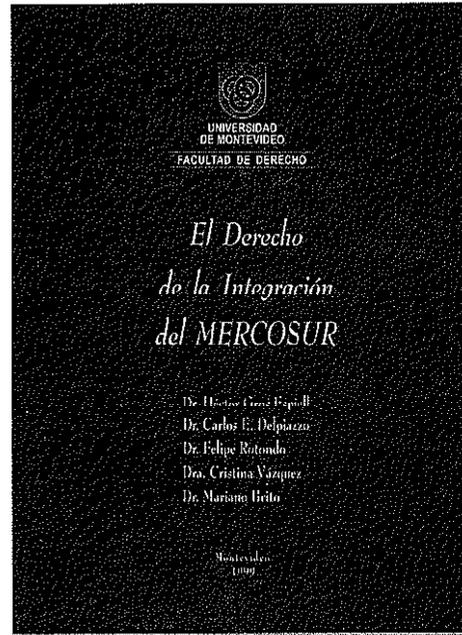
Héctor Gros Espiell - Carlos Delpiazzo - Felipe Rotondo -  
Cristina Vázquez - Mariano R. Brito  
Universidad de Montevideo - 1999; 230 págs.

En agosto de 1999 la FACULTAD DE DERECHO de la UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO publicó el libro EL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR. En 230 páginas, cinco autores de primera línea abordan diferentes puntos vinculados al tema del título.

En el Capítulo 1, el autor aborda el tema referido al PROCESO QUE CONDUJO AL TRATADO DE ASUNCIÓN.

Testimonia el autor, que la finalidad del trabajo es relatar el proceso, recordando el trabajo cumplido hasta el momento de la ratificación uruguaya del Tratado de Asunción. Se trata de un resumen cronológico del referido proceso, en la perspectiva uruguaya, comentado por uno de sus principales protagonistas. En primer término, se releva la evolución de la integración subregional, en el período previo a la firma del Tratado de Asunción, ingresando luego al análisis del accionar Gobierno uruguayo. Luego, se destaca la importancia del Comunicado conjunto de Brasilia, emitido por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay. Asimismo, destaca como antecedente relevante hacia el acuerdo cuatripartito, la reunión de Buenos Aires del 5 y 6 de setiembre de 1990. La nota histórica nos ubica luego en las negociaciones que llevaron a la redacción y firma del Tratado, su aprobación legislativa y la entrada en vigencia.

En el Capítulo 2, el mismo autor analiza la NATURALEZA JURÍDICA DEL TRATADO DE ASUNCIÓN Y DE SUS PROTOCOLOS. El punto de partida de este análisis jurídico está constituido por la consideración que el Tratado del 26 de marzo de 1991 estableció el embrión de la organización del Mercosur, la que se completa y perfecciona por los protocolos posteriores y el Derecho emanado del accionar de los órganos del sistema, en un proceso que se mantiene abierto. Señala luego los puntos de contacto entre el Tratado de Asunción y el Tratado argentino-brasileño de 1988, dejando planteada una cuestión para la polémica (jurídica y extra jurídica), esto es, la derogación del tratado bilateral, por el Tratado de Asunción. Breve y contundente cuando el autor analiza el Tratado, la soberanía y la independencia de los Estados Partes, afirma: La independencia requiere, para ser real, fundarse en le



desarrollo económico, social y cultural. Un país es más independiente y más soberano cuando tiene una economía sana en proceso de expansión y crecimiento. Un pueblo es más libre, cuando su vida se funda en una situación social que abre perspectivas de una vida mejor. El nacionalismo de hoy se funda necesariamente en la lucha por el bienestar del pueblo, por el fortalecimiento de sus elementos constitutivos y por la afirmación de su cultura. Y todo esto requiere bases económicas, en que se asiente la prosperidad y la perspectiva de una vida plena.

Analiza el objeto y fin del Tratado de Asunción partiendo de la consideración que el Mercado Común es un concepto económico. Toda integración económica se origina y fundamenta en un proyecto político. El Tratado de Asunción adelanta y ahonda el proceso de integración y en la perspectiva de uruguayo implica la aplicación del artículo 50 de la Constitución. Es un tratado internacional cuyo objeto es la creación de un mercado común. El trabajo aborda la cuestión referida a la estructura institucional y la institucionalización definitiva del Mercosur. Señala las consecuencias del reconocimiento de personalidad jurídica del Mercosur como sujeto de Derecho Internacional. Aborda luego diversos temas puntuales, tales como el Derecho de Mercosur, la Aplicación interna del Tratado de Asunción, y las vinculaciones entre este tratado con ALADI y con el GATT. El trabajo culmina con el desarrollo de las características formales del Tratado de Asunción y aspecto de su interpretación.

Los Capítulos 3 y 4 del libro corresponden a trabajos del Dr. Carlos E. DELPIAZZO.

En el primero de ellos refiere al Derecho de la Integración frente a la Constitución uruguaya, comienza con el análisis del art. 6 como base constitucional de la integración, desarrollando luego las Proyecciones de la «cuestión constitucional». En el final de este primer capítulo del autor, se realiza la Prospectiva, en la que se parte de la constatación que al presente no es posible afirmar la existencia de un Derecho comunitario del Mercosur, resultando preferible hablar de un Derecho de la integración en función de la menor intensidad del proceso de integración económica regional.

En el segundo capítulo del mismo autor (Capítulo 4 de la obra) se aborda el análisis de las FUENTES DEL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN.

El desarrollo del llamado Derecho de la integración en el ámbito del MERCOSUR ha aparejado un aporte creador de normas jurídicas constitutivas de un ordenamiento jurídico nuevo, es lo que el Dr. DELPIAZZO denomina el Mercosur como creador de Derecho.

El Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, establece el primer enunciado del ordenamiento de fuentes del Mercosur, a partir de allí el autor detalla la construcción del nuevo ordenamiento jurídico.

Dentro del fenómeno de la producción del Derecho se aborda el estudio sintético de las diferentes fuentes: Tratados, Decisiones, Resoluciones, Directivas, otras fuentes. Seguramente, para marcar su importancia, el autor deja para el final el análisis de los Principios Generales de Derecho. Tal percepción se corrobora con la lectura del último párrafo del numeral siguiente de la obra, en el que se afirma que los Principios Generales de Derecho participan de la máxima jerarquía normativa. De singular importancia resulta el último numeral de capítulo, referido a la aplicación de las normas en estudio, plantándose la cuestión del relacionamiento jurídico del Mercosur y el Derecho interno de cada uno de los países participantes, lo que enfrenta al intérprete a la denominada "cuestión constitucional"

En el quinto capítulo de la obra el Dr. Felipe Rotondo encara el tema referido a la organización del Mercosur.

Entre los temas a estudio, incluye el de la personalidad jurídica del Mercosur. En segundo término se incluye un muy interesante análisis de sus órganos, clasificándolos en función de diversos criterios. En primer lugar los clasifica "Por sus funciones", luego "por la generalidad o especialidad de la competencia", "por la posición institucional", "por la Proyección de su acción", "Por su forma (es decir por la exterioridad o apariencia de los órganos)", "por la forma de creación", "por si son necesarios o facul-

tativos", "por si son órganos ordinarios o extraordinarios".

A continuación aborda el análisis de la integración de los órganos del Mercosur, la cual, según el autor, condice con su naturaleza, en cuanto no son órganos supranacionales. Uno a uno se describe la integración de todos sus órganos: El Consejo, el Grupo Mercado común, la comisión de comercio, la Comisión Parlamentaria conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social, la Secretaría Administrativa y El Tribunal Arbitral. Por último se estudia la distribución de la competencia.

La participación del Dr. Rotondo en este trabajo conjunto, se complementa con el trabajo sobre responsabilidad del capítulo 8, que veremos más adelante.

El sexto y séptimo capítulo corresponden a la autoría de la Dra. Cristina Vázquez, ambos refieren a la ACTIVIDAD DEL MERCOSUR.

Siguiendo la estructura de la teoría de la actividad, en el capítulo sexto se aborda el estudio de las funciones, cometidos y fines. Aborda en primer lugar el concepto de funciones jurídicas y sus diversas especies, para luego analizar, las funciones a cargo de los órganos del MERCOSUR, encarándose el estudio según las funciones de cada uno de los órganos. En el numeral siguiente estudia los cometidos, abordando su concepto y describiéndose, luego, las diversas categorías. Dentro de los cometidos del Mercosur se estudian los Cometidos esenciales, los Servicios públicos, los servicios sociales y la Actividad económica. En el último numeral del capítulo sexto, la Dra. Vázquez aborda el tema de los fines. El término fin, expresa la autora, aparece como una noción metajurídica, que plantea una perspectiva casi filosófica, vinculándose a logros últimos que las entidades se proponen en función de determinadas concepciones. Y agrega: la concepción adoptada acerca de los fines determina la extensión de los cometidos que el Derecho asigna a las entidades. El estudio incluye también, un breve análisis de "Las libertades fundamentales": Libre circulación de bienes, Libre circulación de personas, libre circulación de servicios.

En el capítulo séptimo, siguiendo el mismo criterio (teoría de la actividad) se estudian los procedimientos y los contratos.

El estudio se divide entre el Procedimiento general y Procedimiento especiales. Dentro del primero se estudian los Principios generales del ordenamiento aplicables al procedimiento administrativo; entre ellos: Debido procedimiento o derecho de defensa, derecho al honor y a la dignidad y presunción de inocencia, imparcialidad, seguridad, buena fe y presunción de verdad salvo prueba en contrario. Dentro de los Principios propios del procedimiento administrativo se tratan el legalidad objetiva Verdad material, impulsión de oficio delegación material.

Los Procedimientos especiales analizados en este trabajo son: el Procedimiento de solución de controversias y el Procedimiento para asegurar la vigencia simultánea de las normas en los Estados Partes.

Siguiendo el estudio del Protocolo de Brasilia se analizan dentro de los Procedimientos de solución de controversias: el procedimiento de solución de controversias entre Estados partes, el procedimiento de reclamos de particulares, y las reclamaciones ante la Comisión de comercio del MERCOSUR. Concluye el análisis de los procedimientos, con el destinado a asegurar la vigencia simultánea de las normas en los Estados Partes.

El último numeral refiere a la Contratación, formulándose consideraciones y estudiando particularmente la Contratación pública.

En el capítulo 8 el Dr. Felipe Rotondo, agrega un trabajo sobre Responsabilidad en el MERCOSUR. Expresa el autor que la responsabilidad es un instituto que atraviesa todo el ordenamiento jurídico y, por lo mismo, también el derecho de la integración y el comunitario. El estudio parte de la constatación que en el Mercosur existe una adhesión a los principios del Estado de Derecho y este comprende la responsabilidad de todos los sujetos intervinientes.

En primer lugar se analiza la solución de principio en la materia, en particular el Principio de Responsabilidad desarrollado en el Protocolo de Brasilia, y el desarrollo de dicho responsabilidad, con la normativa del Tratado de Ouro Preto, como consecuencia del reconocimiento de la personería jurídica.

En segundo lugar, el Dr. Rotondo el estudio de los medios con que se desarrolla la responsabilidad. En virtud de la naturaleza de los sujetos de derecho de que se trata - expresa el autor - cabe en primer lugar la responsabilidad del derecho internacional público, la cual se regula esencialmente por los tratados que se celebren entre ellos. En cuanto a la eficacia de del derecho derivado, entiende que los particulares sólo podrían quedar afectados por el derecho interno de un Estado miembro, al in-

corporar una norma del Mercosur. Se destaca, asimismo que la responsabilidad del Estado puede configurarse por actos u omisiones de cualesquiera de sus órganos, en ejercicio de diversas funciones jurídicas. El trabajo finaliza con la perspectiva uruguaya de la cuestión, en aspectos relacionados directamente con la legislación y jurisprudencia.

El Dr. Mariano Brito aborda la cuestión referida a la Solución del controversias en el Mercosur.

El estudio inicia con una delimitación conceptual de base. La primer interrogante que se plantea es si puede estimarse que el Tratado de Asunción y sus Protocolos y Acuerdos complementarios instauran un régimen jurídico supranacional y un derecho comunitario de la región. Para ello plantea y da respuesta a otras interrogantes: qué se entiende por supranacionalidad y qué por Derecho Comunitario. Concluye que el Mercosur no constituye un orden jurídico supranacional.

En la segunda parte del trabajo, en un encuadre de proyección jurídica, el objeto de la investigación es el ámbito material o de derecho sustantivo. Señala el Dr. Brito que no existe en el Tratado de Asunción ni en los consecuentes (Acuerdos y Protocolos) un órgano jurisdiccional habilitado para decir el derecho con fuerza de verdad legal y autoridad de cosa juzgada. El sistema carece de un tribunal de justicia. Y agrega: En el ordenamiento jurídico del Mercosur el derecho derivado no podrá ser objeto de aplicación directa. Antes de desarrollar la conclusión de la investigación, el autor refiere a las dos especies de "Solución de controversias" contempladas en el Protocolo de Brasilia: las que surgen entre los Estados partes y las que resultan de reclamos de particulares.

El capítulo 10 se incluye un apéndice de normas fundamentales: Tratado de Asunción, Protocolos de Brasilia de Ouro Preto y de Ushuaia, y el Reglamento del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias.

*Manuel Javier Paolino*