

LOS MECANISMOS DE PRODUCCIÓN NORMATIVA EN MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA. REAPERTURA DE LA DISCUSIÓN EN TORNO A LA GENERACIÓN DE DERECHO AUTÓNOMO A PARTIR DE LA FIRMA DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA 2019

The mechanisms of normative production in Mercosur and European Union. Reopening of the discussion regarding the generation of autonomous law after the signing of the 2019 Strategic Partnership Agreement

Vanesa Castello¹

¹ Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Santa Fe, Argentina. E-mail: castellovanesa1@gmail.com. ORCID: [0000-0003-1458-9867](https://orcid.org/0000-0003-1458-9867).

Recebido em: 12 ago. 2019 | Aceito em: 02 dez. 2019.



RESUMEN

Los procesos de integración regional contemplan el establecimiento de instituciones comunes necesarias para el funcionamiento de los mismos. Si bien Mercosur y Unión Europea presentan diferencias en cuestiones como su organización institucional o materias establecidas para ser reguladas de manera conjunta - entre otras -, son los mecanismos de producción normativa de cada uno de ellos los que serán objeto de análisis en el presente artículo. La firma en julio de 2019 del Acuerdo de Asociación Estratégica entre ambos esquemas invita a poner nuevamente en discusión, al interior del bloque sudamericano, la importancia de reparar en no sólo aspectos económicos involucrados con dicha negociación, sino que los mecanismos de producción de derecho concertados en Mercosur sean capaces de garantizar que la generación normativa no dependa de voluntades políticas del gobierno de turno de cada uno de sus países miembros.

Palabras-clave: Producción Normativa; Derecho Autónomo; Integración.

ABSTRACT

The regional integration processes contemplate the establishment of common institutions necessary for their functioning. Although Mercosur and the European Union present differences in issues such as their institutional organization or matters established to be regulated jointly - among others -, it is each other's mechanisms of normative production that will be analyzed in this article. The signing in July 2019 of the Strategic Partnership Agreement between the two schemes invites us once again to discuss within the South American block, the importance of repairing not only economic aspects involved with such negotiation, but also in the mechanisms of law production established in Mercosur that may be able to guarantee that normative generation does not depend on the political wills of the government of each of its member countries.

Keywords: Normative Production; Autonomous Law; Integration.

Introducción

El Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea (UE) firmado en julio de 2019 ha revitalizado la posibilidad de discutir las diferencias entre uno y otro proceso de integración. Dicho Acuerdo se presenta pretendiendo trascender los fines meramente comerciales, buscando brindar mayor calidad institucional a partir de generar una normativa transparente y consensuada que reduzca la discrecionalidad en



la aplicación de las políticas². En este marco, pretendemos presentar los diferentes mecanismos de producción normativa vigentes actualmente en cada uno de los procesos de integración involucrados, al tiempo que analizar la importancia de la existencia de mecanismos de producción de normativa autónoma.

Las particularidades que presentan ambos procesos de integración nos permitirán entender que no necesariamente cuestiones como la composición de sus órganos o el sistema de toma de decisiones son instrumentos definatorios a la hora de explicar la eficacia de la normativa derivada del esquema de integración. La distinción entre intergubernamentalismo y supranacionalidad no es la única manera de evaluar las trayectorias de estos esquemas en materia normativa: el análisis del sistema de adopción de decisiones necesita ser estudiado en conjunto con la manera escogida para que ese derecho sea aplicable en el territorio de los países miembros. Es decir, en pos de dar cuenta de la existencia o no de un mecanismo de producción de normativa autónoma, es necesario examinar la manera en que surge ese derecho derivado, cómo es incorporado en los respectivos ordenamientos internos, y en qué medida esa normativa efectivamente es creadora de derechos y obligaciones tanto para Estados y ciudadanos. Finalmente, pensar si la existencia de un sistema de control en la aplicación de ese derecho es relevante para garantizar dicha autonomía.

Derecho Internacional, Derecho de la Integración y Derecho Comunitario: ¿Sinónimos?

La integración puede ser definida como un “...proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener beneficios mutuos” (Cohen 1999, p.154). Nos interesa partir desde esta definición ya que hace hincapié en las consecuencias institucionales que se derivan de la creación y participación en procesos de integración. Es decir, estos esquemas dependen de que los Estados transfieran - si bien en distinta medida - atribuciones y competencias a órganos del proceso, diferenciándose así de la cooperación intergubernamental en la cual los miembros buscan coordinar acciones a través de contactos directos. En la cooperación no hay ningún tipo de transferencia de competencias estatales a instituciones. En este sentido, tanto Mercosur como Unión Europea, son procesos de integración.

En este marco, debemos recordar que se produce la relación entre Derecho Interno de cada uno de los Estados parte y el Derecho Internacional, la cual es entendida desde dos corrientes doctrinarias: el dualismo y el monismo (Pastor Ridruejo, 1997). La primera sostiene que el Derecho Internacional y el derecho interno son dos

² “Mercosur cierra un histórico Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea” [en línea]. Disponible: <https://www.mercosur.int/mercotur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/> [Acceso en: 06 de agosto 2019]



ordenamientos jurídicos diferentes, separados e independientes, tienen distintas fuentes y regulan relaciones entre distintos sujetos. Para que el Derecho Internacional sea aplicable en el ámbito interno, necesita de un acto de recepción que incorpore dichas normas al orden interno. El monismo, proclama la existencia de un único ordenamiento jurídico. Todas las normas jurídicas derivan su validez y fuerza obligatoria de normas jurídicas superiores desde el punto de vista jerárquico. Es decir, el Derecho Internacional, para tener validez y penetrar en el orden interno, no necesita de ningún acto de internalización. Como bien sostiene Jorge Lavopa (1996), bajo el presupuesto monista de la unidad del derecho, las normas se hallan subordinadas una a otras, formando un sólo ordenamiento jurídico; ello excluye la posibilidad de plantearse el problema de la aplicación directa ya que el derecho internacional integraría, sin más, el orden jurídico estadual.

Retomar el debate Derecho Interno-Derecho Internacional es relevante a la hora de analizar cómo es incorporada la normativa surgida de los procesos de integración en el ordenamiento interno de cada uno de los Estados, la cual claramente estará definida en el derecho originario de cada uno de estos esquemas. Los procesos de integración dan origen a órganos que administran el funcionamiento del mismo, los cuales pueden dictar reglas para ello. Así surgen dos tipos de fuentes: el derecho originario y el derecho derivado. El primero refiere a todo pacto, tratado celebrado por los Estados, sea que ese convenio dé nacimiento al esquema de integración o se trate de otros posteriores, siempre que sean concluidos por los Estados y regidos por el Derecho Internacional³. Por lo tanto, los tratados de integración son instrumentos internacionales que se rigen por el Derecho Internacional, y su incorporación y jerarquía en el Derecho Interno dependerá de lo que cada Estado determine según su legislación propia - ya sea que siga la doctrina dualista o la monista. En cambio, los actos de los órganos que ostenten capacidad normativa creados por el proceso de integración dan origen al derecho derivado. Dicha normativa tendrá el alcance y la vigencia que les otorguen las cláusulas correspondientes en el tratado fundacional o en sus protocolos posteriores. Es decir que la observancia y/o aplicación interna dependerá de las disposiciones contenidas en dichas cláusulas.

Creemos, en este punto, oportuno aclarar brevemente algunos conceptos que suelen utilizarse erróneamente de manera indistinta, como son los conceptos de Derecho Internacional Público, Derecho de la Integración y Derecho Comunitario. En primer lugar, recordemos que el Derecho Internacional Público es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones - derechos y obligaciones - de los miembros de la

³ Estos Tratados están regidos por el Derecho Internacional, a través de la Convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados de 1969. Los tratados o protocolos posteriores también se constituyen derecho primario u originario, y su carácter fundacional dependerá del alcance con relación al tratado constituyente.



sociedad internacional a los cuales se les reconoce subjetividad en este orden (Remiro Brotóns 1997, p.1). En segundo lugar, el Derecho de la Integración se constituye como el “... conjunto de normas y principios que regulan un proyecto concreto de integración, así como los principios generales extraídos comparativamente de los diversos proyectos relativos a las formas de integración y a sus esquemas institucionales” (Monsanto 1996, p.11). Es decir, constituyéndose como rama del Derecho Internacional Público, es aquel que regula los procesos de integración, pero, si bien cuenta con principios comunes⁴, está determinado por lo que establezca cada uno de los tratados constitutivos de cada uno dichos procesos. Es decir, no existe un Derecho de la Integración sino tantos como proyectos regionales se postulen. Finalmente, el Derecho Comunitario hace referencia al ordenamiento jurídico propio de un esquema como el de la Unión Europea, cuya característica principal es su autonomía y primacía frente a los derechos internos. Es decir, tiene una naturaleza distinta al Derecho Internacional Público en la medida en que se constituye como un ordenamiento jurídico autónomo respecto del mismo, así como de los ordenamientos internos de cada Estado Parte.

MERCOSUR: INTEGRACIÓN Y DÉBIL CORRELATO INSTITUCIONAL

Mercosur tuvo su concreción formal a través de la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En su artículo 1 contemplaba la constitución de un Mercado Común que entraría en vigor el 31 de diciembre de 1994, lo cual implicaba la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común; la coordinación de políticas macroeconómicas; y el compromiso de armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Complementariamente, el artículo 18 establecía que antes de esa fecha, los Estados debían convocar a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercosur, así como sus atribuciones y sistema de solución de controversias. Es lo que quedaría plasmado con la firma del Protocolo de Ouro Preto (POP) el 17 de diciembre de 1994, el cual forma parte integrante del Tratado de Asunción.

Dicho Protocolo determinaba que los órganos con capacidad decisoria serían el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur todos de composición íntegramente intergubernamental - sobre los cuales los Estados conservarían la plenitud de sus competencias. Dichos órganos se expresarían mediante decisiones, resoluciones y directivas respectivamente. Es decir, el Mercosur es un

⁴ Entre los principios comunes encontramos la existencia de un tratado o acuerdo entre dos o más Estados; un objetivo o conjunto de objetivos comunes; nexos de tipo geográfico y/o social, cultural, económico y político; transferencia de competencias; una estructura formal; gradualismo y flexibilidad (Negro, 2010).



proceso de integración pero que, por falta de voluntad política de los Estados miembros de avanzar y profundizar, está gestionado por instituciones más características de los esquemas de cooperación (González, 2000). Pero, lo que nos interesa destacar es que, al margen de su composición intergubernamental, lo que hoy en día continúa siendo un problema respecto al derecho del proceso, es el sistema de adopción de decisiones analizado en conjunto con la manera escogida para que ese derecho sea aplicable en el territorio de los países miembros.

En el capítulo III del POP, bajo el título de Sistema de Toma de Decisiones, el artículo 37 dispuso que: “Las decisiones serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte”. Este artículo dejaba en claro que eran los Estados los únicos partícipes en la toma de decisiones, al tiempo que el artículo 40 estableció que una vez que los órganos con capacidad decisoria elaboraran una normativa, cada uno de los Estados debía incorporarla en su ordenamiento interno. Es decir, realizar un acto de recepción interna tal cual lo determina la doctrina dualista. Pero dicha norma sólo entraría en vigor simultáneamente en el territorio de los Estados una vez que todas y cada una de las Partes haya efectuado el mismo procedimiento⁵. Es lo que podemos denominar un doble veto - desde una perspectiva más política que jurídica - respecto a la entrada en vigor del nuevo derecho derivado del Mercosur:

“La primera posibilidad de veto es la que deriva de la regla del consenso para aprobar los actos de los órganos del Mercosur que crean dicho derecho derivado. Pero a ésta se añade una segunda: cada Estado puede también posponer dicha entrada en vigor simplemente retrasando la internalización de dicho derecho” (Torrent y Lavopa 2010, p.112).

A esto deberíamos sumarle que las Decisiones, Resoluciones y Directivas comparten una misma naturaleza legal. Esta estructura organizativa crea potencialmente la posibilidad de superposición e inconsistencias (Bouzas, 2004).

Es aquí donde creemos radica uno de los inconvenientes de un esquema de integración como Mercosur: el sistema de vigencia simultánea establecido respecto a su normativa inhabilita la posibilidad de un mecanismo de producción de normativa autónoma. El derecho derivado depende para su entrada en vigor de lo que cada uno de los Estados Parte determine en sus ordenamientos internos⁶.

⁵ Artículo 40 del POP, “Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Órganos del Mercosur” [en línea]. Disponible: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/> [Acceso en: 7 de agosto de 2017].

⁶ La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 no regula las condiciones por las cuales las normas contenidas en los tratados internacionales deben ser introducidas en los ordenamientos internos, pudiendo los Estados utilizar un criterio monista o dualista. A ello se suman las disparidades o asimetrías constitucionales en cada país miembro respecto a la jerarquía de lo acordado.



Por otro lado, creemos importante destacar qué mecanismo es activado ante el caso de incumplimiento de la normativa vigente por parte de los miembros del Mercosur. Este esquema de integración reglamenta su Sistema de Solución de Controversias a través del Protocolo de Olivos firmado el 18 de febrero de 2002⁷, el cual estableció un sistema arbitral y no jurisdiccional para la resolución de controversias en materias que versaran sobre la aplicación e interpretación tanto del derecho originario como derivado del Mercosur. En este sentido, este sistema no cuenta con un recurso que le permita erigirse como garante de la aplicación uniforme de la normativa del Mercosur, inhibiendo potenciales tareas de control de legalidad: los Tribunales actúan una vez iniciada la controversia. Además, el hecho de contar con la Opción de Foro y ser un órgano arbitral no permanente, creemos restringe la posibilidad de que a través de sus laudos pueda sentar jurisprudencia respecto a la interpretación de la normativa, conspirando contra la creación de un cuerpo común de interpretación⁸.

Tampoco la posibilidad de solicitar Opiniones Consultivas ante el Tribunal Permanente de Revisión creado en 2002 parece favorecer o incentivar la generación de jurisprudencia en pos de la homogeneización del derecho del Mercosur, ya que las mismas no son vinculantes ni obligatorias. En este sentido, Adriana Dreysin de Klor (2004) sostiene que, si bien existieron proyectos para garantizar el control de legalidad a través de las opiniones consultivas dirigidas a dicho Tribunal, las propuestas no prosperaron tal lo expuesto en la Reglamentación vigente⁹.

Finalmente, los individuos - además de no contar con *ius standi* ante el sistema previsto por el Protocolo de Olivos - tampoco pueden invocar la normativa emanada de los órganos con capacidad decisoria ante sus tribunales internos, ya que la misma no generará derechos y obligaciones hasta tanto se transforme en ley interna - mediante el mencionado proceso de internalización.

LA UNIÓN EUROPEA. ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

El origen de la actual Unión Europea (UE) se remonta al Tratado de París del 18 de abril de 1951 -creación la Comunidad Europea del Carbón y el Acero - y a los Tratados de Roma del 25 de marzo de 1957 -que dieron nacimiento a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de Energía Atómica. Estas Comunidades, desde el inicio y hasta la actualidad como UE, establecieron instituciones tanto de

⁷ Que deroga el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias de 1991. Protocolo de Olivos [en línea]. Disponible: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15512/1/protocolo-de-olivos.pdf> [Acceso en: 9 de agosto de 2019].

⁸ Aunque con este Protocolo se haya creado una nueva instancia -el Tribunal Permanente de Revisión-, hay que decir que el vocablo "permanente" hace referencia a una lista de árbitros que debe ser permanente en cuanto a su disponibilidad y no a su funcionamiento.

⁹ Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, artículo 11 [en línea]. Disponible: http://www.tprmercosur.org/es/docum/DEC_37_03_es_Reglamento_Protocolo_de_Olivos.pdf [Acceso en: 6 de agosto de 2019]



representación intergubernamental como supranacional¹⁰. La estructura organizacional planteada fue clara: el proceso iba a estar respaldado por órganos de composición intergubernamental - nos referimos al Consejo -, órganos de representación comunitaria supranacional - Comisión y Tribunal de Justicia - y otros, representantes del pueblo europeo - actual Parlamento Europeo.

El proceso ordinario de toma de decisiones y producción normativa está a cargo de la Comisión, el Parlamento y el Consejo. De acuerdo con el alcance y contenido, estos órganos se manifestarán a través de reglamentos, directivas y decisiones - a diferencia de lo que ocurre en Mercosur donde cada órgano se expresa a través de una normativa diferente. Los reglamentos tienen alcance general, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro. Las directivas, obligan a los Estados a la realización de determinados fines, dejando a ellos la elección de los medios para el logro de tales propósitos. Las decisiones tienen diferencias tanto con el reglamento como con la directiva. Con el primero porque están dirigidas a sujetos determinados - personas físicas, jurídicas o Estados - y con la segunda, porque son obligatorias en todos sus elementos y no sólo con respecto de los resultados.

Cabe recordar que es el actual Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a través de sus fallos quien fue formando, dando vida y contenido al Derecho Comunitario. Entre los más relevantes, encontramos al caso Costa c. ENEL (1964), en el cual el entonces Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea determinó que:

“a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el tratado de la Comunidad Económica Europea ha creado un ordenamiento jurídico propio, que ha sido incorporado al sistema jurídico de los Estados miembros desde su entrada en vigor y ha de aplicarse por sus tribunales. Pues, con la creación de una Comunidad por tiempo indefinido, que está dotada de instituciones propias, de personalidad jurídica, de capacidad jurídica de obrar, con capacidad de representación internacional y, en particular, con auténticos derechos de soberanía, derivados de la limitación de competencia de los Estados miembros o de la transferencia de los derechos soberanos de los Estados miembros a la Comunidad, los Estados miembros, aunque sólo sea en ámbitos restringidos, han limitado sus derechos de soberanía y han creado así, un cuerpo de derecho que vincula a sus súbditos y a ellos mismos”¹¹.

Es en la jurisprudencia del máximo Tribunal Europeo donde encontramos definidos los conceptos de supranacionalidad y autonomía del Derecho Comunitario, junto a sus elementos: primacía, aplicabilidad inmediata y efecto directo. Asimismo, dicho tribunal

¹⁰ Para mayor profundidad en la evolución de la institucionalidad europea, consultar Negro, S., “Unión Europea”. En Negro, S. (2010), Op. Cit. Pág. 217-261.

¹¹Caso Flaminio Costa contra ENEL (1964), [en línea]. Disponible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=ES> [Acceso en: 10 de agosto de 2019].



tiene competencia para imponer sus fallos a todos los Estados miembros, así como a personas físicas y jurídicas.

Ahora bien, ¿qué significan los mencionados conceptos en función de la aplicación del Derecho Comunitario? Respecto a la creación de normas, supone la posibilidad de adopción de las mismas aun contra la voluntad de algún Estado miembro del esquema. En relación a la efectividad de las normas, las mismas tienen primacía sobre las leyes internas de los Estados en caso de conflicto, siendo además de aplicabilidad inmediata, ya que rigen y operan sin necesidad de acto de recepción interna para su vigencia - aplicando los preceptos monistas -. Poseen efecto directo, ya que generan derechos y obligaciones para los Estados y sus ciudadanos, los cuales pueden invocarlos ante órganos jurisdiccionales internos. Finalmente, respecto al control de la legalidad, la UE posee un órgano jurisdiccional autónomo, con capacidad de dirimir controversias jurídicas, de interpretación y aplicación de los tratados, y con competencia sobre el control de legalidad.

Así, el Derecho Comunitario se constituye como un ordenamiento jurídico propio, independiente, con sus propias fuentes y mecanismos de creación, aplicación normativa, y sanción en caso de violación de las normas.

CONTRASTANDO ESQUEMAS

Mercosur cuenta, por tanto, con instituciones sin posibilidad de generar derecho autónomo, propio del proceso, inmediatamente aplicable y con la capacidad de generar derechos y obligaciones para Estados e individuos, es decir, independientemente de la voluntad política de cada Estado miembro. Esta situación se debe no sólo a la configuración intergubernamental de sus órganos, sino porque la normativa carece de entidad hasta tanto se proceda a un acto de recepción en cada uno de los ordenamientos internos de los Estados Parte. Es así que, el derecho secundario generado por los órganos decisorios de Mercosur es enviado a un “limbo jurídico”, en el que permanecerán hasta que sean incorporadas por cada uno de los parlamentos de los países miembros (Torrent y Lavopa 2010, p.102).

Podemos decir que, al no haber un mecanismo de producción de normativa autónoma, el Derecho de la Integración del Mercosur no es más que Derecho Internacional particular: las normas emanadas de los órganos del esquema institucional son acuerdos intergubernamentales que deberán ser transformadas en ley interna en cada uno de los Estados miembro para poder entrar en vigor. Es decir, al deber ser objeto de un acto de recepción interna tendrán obligatoriedad y crearán derechos y obligaciones en tanto ley nacional y no como derecho autónomo – propio - del Mercosur.



En cambio, el Derecho Comunitario, al ser un ordenamiento jurídico capaz de generar derecho autónomo, “...su interpretación y aplicación quedan definitivamente fuera de la voluntad y acción individuales de algún Estado miembro del sistema” (Monsanto 1996, p.18). Es decir, el derecho originario de la UE determina la aplicación del derecho derivado: los Estados decidieron conformar un sistema comunitario al que le atribuyeron competencias legislativas, cuyas normas serán inmediatamente aplicadas y de efecto directo sobre sus destinatarios.

En el caso del bloque sudamericano, la constitución de órganos exclusivamente intergubernamentales y la dependencia de la voluntad de los Estados tanto para la toma de decisiones como para la entrada en vigor de la normativa, imposibilita la autonomía de su derecho derivado. Dicha limitación se traduce en una debilidad en la eficacia de sus normas y, por tanto, en los compromisos que se adoptan¹². En este sentido, estamos ante una integración económica sin voluntad de integración política (González, 2000).

Por otro lado, en el sistema europeo, no hay dudas respecto a la primacía del derecho comunitario sobre los ordenamientos internos: no existe la posibilidad que cada Estado miembro regule el mecanismo de incorporación de normativa comunitaria a su Derecho Interno. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea prohíbe que los Estados produzcan un acto de recepción interna de la normativa comunitaria, evitando que la fuerza del Derecho Comunitario varíe de un país a otro. Las normas de Derecho Comunitario son una fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquéllos a quienes afecta, ya se trate de Estados miembro o de particulares que sean parte en relaciones jurídicas sometidas al Derecho Comunitario¹³. “Los acuerdos políticos alcanzados en el seno de la comunidad son defendidos por un ordenamiento jurídico que los impone a las partes contratantes” (González 2000, p.1035).

Asimismo, y a diferencia de lo que sucede en Mercosur, el TJUE cuenta con el llamado recurso de prejudicialidad o prejudicial. Debido a que los tribunales nacionales deben garantizar que la normativa europea se aplique correctamente, cuando manifiesten

¹² La gran cantidad de normativa aprobada por ejemplo por el CMC y que aún no ha entrado en vigor por falta del acto de recepción interna de alguno de los Estados, lo demuestra.

¹³ Caso Administración de Finanzas del Estado v. SpA Simmenthal (9 de marzo de 1978): “...que en virtud del principio de la primacía del Derecho Comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros...hacer inaplicable...toda disposición de la legislación nacional existente que sea contraria a los mismos...[esto] pondría así en peligro los propios fundamentos de la Comunidad...”. [en línea]. Disponible:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89693&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=45966> [Acceso 10 de agosto de 2019]. Lo mismo puede rastrearse en el Caso Acciaierie San Michele S.P.A. c / La Alta Autoridad de la CECA (22 de junio de 1965): “los principios de una estructura constitucional nacional...no podrían afectar a la validez de un acto de la Comunidad, pues atentaría contra la unidad material y la eficacia del Derecho Comunitario [en línea]. Disponible: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db653905e13b514734a9e484e17ba6dee6.e34Kaxilc3qMb40Rch0SaxuKbNn0?text=&docid=87497&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=36937> [Acceso 10 de agosto de 2019].



dudas sobre su interpretación o validez, o cuando necesiten determinar si una normativa y/o práctica nacional es compatible con aquella, podrán pedir una clarificación al TJUE. El objetivo del procedimiento es garantizar la interpretación uniforme del derecho de la UE, en función de lo cual dicho Tribunal decidirá exclusivamente acerca del derecho europeo y no del derecho nacional; todos los órganos judiciales nacionales están facultados para presentarlo, pero si se trata de uno cuyas decisiones no fueran susceptibles de revisión, la prejudicialidad será obligatoria. La sentencia será vinculante para el tribunal que planteó la cuestión, así como para los tribunales nacionales que conozcan sobre la misma causa. Es decir, la UE establece - en su derecho originario y con el apoyo de la jurisprudencia del TJUE - que el derecho derivado sea producto de un mecanismo que garantice la aplicación inmediata y el efecto directo de dichas normas sobre cada uno de los destinatarios, al margen de la composición intergubernamental o no de sus órganos.

Es de desatacar que - en relación a la autonomía del cuerpo normativo propio del proceso -, aquellos Estados que ingresen a la UE lo harán con la totalidad del acervo comunitario incorporado¹⁴. Es decir, una vez pasado el período de transición, la incorporación como nuevo miembro supondrá que dicho Estado haya aceptado la totalidad del derecho originario y derivado comunitario. En Mercosur, por el contrario, se le establece al nuevo miembro - una vez firmado y ratificado su Tratado de Adhesión - un plazo para que el país incorpore en su ordenamiento interno la normativa que necesita a través de un proceso de internalización.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La distinción entre derecho primario u originario, y derecho secundario o derivado permite pensar los procesos de integración, así como su articulación jurídica y política. Sin embargo, el enfoque orientado exclusivamente en la distinción intergubernamentalismo *versus* supranacionalidad resulta insuficiente si lo que buscamos es entender de qué manera y bajo qué condiciones las normas de un proceso de integración son gestadas a través de un mecanismo de producción normativa que garantice la autonomía de dicho derecho. En este sentido, es habitual la confusión entre la composición - intergubernamental o supranacional - de los órganos con facultades normativas, y su naturaleza o atribución de producción normativa capaz de generar un derecho autónomo, propio del proceso de integración, y aplicable de manera inmediata y con efecto directo sobre sus destinatarios.

Por otra parte, creemos que es necesario que los procesos de integración cuenten con un sistema de control de legalidad sobre ese derecho nuevo. Es decir, con el fin de

¹⁴ El acervo de la UE comprende la base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los países de la UE.



lograr la homogeneización en la aplicación del cuerpo normativo se hace indispensable un órgano judicial autónomo que ostente el monopolio de la interpretación del derecho, y así asegurar que el mismo quede fuera de la voluntad de algún Estado Parte.

El recurrente argumento en torno a que la creación órganos comunes genera burocracia innecesaria, la reticencia a la delegación de competencias soberanas en manos de los estos órganos, y el rechazo a la generación de un derecho propio del esquema de integración que sea obligatorio tanto para Estados miembros como para sus ciudadanos ha sido el argumento que desde varias voces en los países integrantes del Mercosur se ha sostenido sistemáticamente para evitar su profundización. Dicha postura no hace más que estancar los procesos de integración, limitándolos a funcionar en la realidad como acuerdos de cooperación económica. Es la voluntad política de los países asociados el factor fundamental para lograr la evolución del proceso. “Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisivos, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad” (Sanahuja 2010, p.92).

En el marco de la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica recientemente firmado entre ambos bloques, creemos que los países miembros de Mercosur tienen la posibilidad de discutir a su interior - de manera inequívoca y clara - la factibilidad de generar reformas en su mecanismo de producción normativa que garantice la autonomía de las mismas. Trabajar sobre las asimetrías de ambos bloques en materia institucional, pero, fundamentalmente, en relación con los mecanismos previstos para la producción normativa, se presenta como desafío pensando en que será necesario armonizar mutuamente gran parte de las normas vigentes en el territorio de cada proceso de integración si el Acuerdo firmado en julio de 2019 entrara en vigor.

Este reciente Acuerdo, de tener vigencia, puede abrir la puerta para que Mercosur se fortalezca e intensifique, robusteciendo su organización institucional y normativa. Recordemos que este Acuerdo pretende mayor calidad institucional a partir de generar una normativa transparente y consensuada que reduzca la discrecionalidad en la aplicación de las políticas, lo que abre la posibilidad de pensar y analizar en investigaciones futuras - si este Acuerdo entrara en vigor - en la generación de un “derecho eurolatinoamericano”.

BIBLIOGRAFÍA

- Bouzas, R. (2004) “La dinámica institucional y normativa: un balance”. *Boletín Informativo Techint* 315, septiembre-diciembre. Pág.63-81
- Cohen, I. (1999), “El concepto de integración”, en *Revista de la CEPAL*, N° 15, Santiago de Chile



Dreyzin de Klor, A. (2004); "El Reglamento del Protocolo de Olivos. Algunas anotaciones" [en línea]. Disponible: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19049/FCI-2004-5-dreyzin.pdf?sequence=1> [Acceso en: 2 de agosto de 2019]

González, F. F. (2000), "Mercosur: un orden jurídico debilitado y dispar. La necesidad de un cambio", *La Ley*, T.200-B, Sección Doctrina, pp. 1031-1040

Lavopa, J. H. (1996), "La dimensión jurídica de la integración", en *Contribuciones*, publicación del CIEDLA (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano - Fundación Konrad Adenauer), N° 4, Buenos Aires, octubre-diciembre.

Monsanto, E., (1996), "Derecho Internacional y Derecho de la Integración", *Revista Ponencias*, año II N°5, Rosario, septiembre.

Negro, S. (2010), (directora), *Derecho de la Integración. Manual.*; Euros; Primera Edición.

Pastor Ridruejo, J.A. (1997), *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid

Remiro Brotóns, A. (1997), *Derecho Internacional*, McGraw Hill, Madrid

Sanahuja, J.A., (2010) "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", Primera parte, cap. 3, en Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (2010), *Una Región en Construcción, UNASUR y la Integración en América del Sur*, Cidob, Barcelona. [en línea]. Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3427463> [Acceso en: 8 de agosto de 2019]

Torrent, R. y Lavopa, F. (2010), "La producción del derecho de la Integración en América Latina: Un talón de Aquiles del Mercosur reproducido en la Unión de Naciones Sudamericanas", en Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Integración regional en América Latina: Desafíos y oportunidades, UNCTAD/DTL/KTCD/2010/3, Nueva York y Ginebra, págs. 100-115. [en línea]. Disponible: http://rrii.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/Integracion_Regional_AmLat_UNCTAD_2010.pdf [Acceso en: 8 de agosto de 2019]

