

JURIDICIDAD DE LOS ACTOS DE LOS ÓRGANOS DE INTEGRACIÓN EN LOS PROCESOS LATINOAMERICANOS

*Luis Ignacio Savid Bas **

Sumario: Introducción. 1. Aclaración terminológica. 2. Análisis del ejercicio de la potestad normativa en el derecho de las organizaciones internacionales. Las organizaciones de integración. 3. Análisis de la normativa de los tratados latinoamericanos.

Introducción

El siguiente comentario contiene algunas reflexiones acerca de las profundas transformaciones que se vienen operando en la regulación normativa de las relaciones internacionales, con innegables incidencias en los sistemas jurídicos internacionales y nacionales, y en los fundamentos de la validez y obligatoriedad de las reglas adoptadas en ambos casos; en otras palabras de su juridicidad. En particular se hará referencia a la situación que se plantea en virtud de los tratados de integración y la legislación pública nacional.

1. Aclaración terminológica

Cuando se usa el término *juridicidad* se lo hace en el sentido *de calidad de cumplimiento obligatorio de las normas reguladoras de*

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Instituto de Derecho Internacional y Derecho de la Integración de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

conductas sociales y lo que se desea destacar es la paulatina preeminencia de una determinada teoría sobre el fundamento de dicha cualidad jurídica. Como es sabido, el aditamento del calificativo *jurídico* al concepto de regla implica que dicho postulado es obligatorio y en consecuencia se está ante un precepto del derecho.

2. Análisis del ejercicio de la potestad normativa en el derecho de las organizaciones internacionales

Las organizaciones de integración

Las bases jurídicas para la creación y ulterior funcionamiento de una organización internacional han dado lugar a la distinción, por la diferencia de las entidades de cuya voluntad derivan los actos correspondientes, en los denominados *derecho originario* y *derecho derivado* entendiéndose el primero, como dependiente de la voluntad estatal, y el segundo, como proveniente del ejercicio de las facultades otorgadas a la nueva entidad internacional creada. Las pautas que reguladoras de la voluntad estatal en la materia (en particular, el derecho de los tratados) están establecidas por el derecho internacional y, es el tratado fundacional (en otras palabras, la voluntad de los Estados expresada en él) el que prescribe acerca de los órganos de las organizaciones internacionales que disponen de potestades normativas definiendo su naturaleza y extensión.

Cuando entre las potestades conferidas a la organización internacional, se incluye la *potestad normativa* en determinados ámbitos de regulación de las conductas recíprocas de los Estados conferentes, y aun de relaciones que se desarrollan *ad intra* de los Estados, con los atributos de *autonomía*, *supremacía* y *efecto directo e inmediato* se está ante una *organización supranacional*; cuando, por el contrario, el ejercicio de tales potestades requiere, en cada caso, la manifestación expresa de la voluntad de cada Estado y los preceptos sancionados quedan, para su vigencia, supeditados a procedimientos de recepción estatal y a la jerarquía normativa que le confieran las normas del derecho público nacional la organización reviste el carácter de *intergubernamental*.

Entre la diversidad de organizaciones internacionales se distinguen las de integración, surgidas a mediados del siglo XX las que, conforme sea la naturaleza, extensión y modalidades de ejercicio de las potestades normativas otorgadas, pueden revestir el carácter de *intergubernamentales* (con estructura orgánica y funcional clásica, cuyos órganos basan la legitimidad de sus actos en el principio de representatividad de los Estados) y *supranacionales* en las que la validez y ejecutoriedad de sus actos propios se fundamenta en la autonomía de su voluntad en ejercicio de las competencias conferidas correspondiéndoles, en determinados casos y en virtud de dichas competencias, su ejecución y aplicación.

De lo expuesto resulta que en las diversas etapas que componen un proceso de integración resultan aplicables tres sistemas jurídicos diferentes. En el período de iniciación los dispositivos del derecho internacional público (específicamente el derecho de los tratados), durante su desarrollo el derecho convencional emanado del acto constitutivo y en la etapa de aplicación de los actos jurídicos sancionados rigen prescripciones de los derechos nacionales (ejercicio del poder jurisdiccional).

3. Análisis de la normativa de los tratados latinoamericanos

Se hará una sucinta referencia de las disposiciones referentes al ejercicio de las potestades normativas -internas y externas- y fundamento de la juridicidad de los actos realizados contenidas en los tratados a) ALADI, b) Mercosur y c) Unasur.

ALADI

En relación con la ALADI es lícito señalar la inexistencia de un órgano habilitado para la realización de actos jurídicos de derecho internacional que obliguen a la entidad. Las disposiciones del Tratado expresan: en su Capítulo Octavo, art. 52 su carácter de “persona jurídica” cuando dice:

“Art. 52. La Asociación gozará de completa personería jurídica...”.

En relación con las competencias de los diferentes órganos prescribe en el art. 30 (Consejo de Ministros):

“Art. 30. ... la conducción política superior del proceso de integración económica. ...”

Cuando se refiere a las atribuciones de la Conferencia:

“Art. 33. La Conferencia tendrá las siguientes atribuciones: ... lit. f) Propiciar la negociación y concertación de acuerdos en los que participen todos los países Miembros y que se refieran a cualquier materia objeto del presente Tratado, ...”.

Pese a lo dispuesto en el art. 52, en el articulado relativo a la competencia de sus órganos, no consta disposición alguna referida a su capacidad para la ejecución de actos internacionales, a excepción de la atribución conferida a la Conferencia de Evaluación y Convergencia (Tratado ALADI, art. 33) a la que faculta para “... *propiciar*...” la celebración de acuerdos entre los Estados Partes ¹. Es evidente, a estar a los textos pertinentes, que la Asociación Latinoamericana de Integración carece de instrumentos para actuar en el ámbito internacional.

Mercosur

El Mercosur es consecuencia del Tratado de Asunción (TA) del 26 de marzo de 1991, celebrado entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, el Paraguay y la República Oriental del Uruguay (Estados Partes del Tratado ALADI). Además del citado texto convencional constituyen su base jurídica los Protocolos de Brasilia (PB-1991), Ouro Preto (POP-1994) y Olivos (PO-2002). De acuerdo con las normas

¹ De hecho, según lo previsto sobre los mecanismos, la inclusión de los Acuerdos de Alcance Regional o Parcial, constituyen medios fundamentales para la acción integracionista de las Partes. El Tratado ALADI, exige como modalidades de los Acuerdos de Alcance Parcial (T. ALADI, arts. 7º (establece la obligación de su multilateralización progresiva), 9º literales a), b) y c) (Tratados abiertos mediante adhesión negociada y con cláusulas de convergencia con países ALADI y latinoamericanos) y 19) la previsión de su ampliación mediante adhesión de las restantes Partes de la ALADI.

del derecho internacional general sobre tratados internacionales es un tratado subordinado y, por consiguiente, condicionado por las disposiciones del tratado principal; en el caso el Tratado ALADI.

Potestad normativa interna. La consideración y adopción de decisiones, en cada uno de los órganos citados, se requiere la participación de los representantes de todos los Estados Partes que los componen ² y, la voluntad del órgano expresada en la ejecución del acto de que se trate, se forma mediante el “*consenso*” (POP, art. 37).

Es relevante, a los efectos del comentario, el análisis de las atribuciones otorgadas por el Tratado a los órganos fundamentales:

- Al CMC le corresponden (POP, art. 8º), velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, sus protocolos y acuerdos firmados en su marco (inc. 1); ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur y negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros paí-

² El CMC tiene como función la conducción política del Mercosur y la adopción de decisiones destinadas al cumplimiento del objetivo convencional. Está integrado los ministros de RR.EE. y de Economía o equivalentes que representan los Estados Partes; se reúne cuando fuese necesario para el desarrollo del proceso y, por lo menos, una vez semestralmente con los presidentes de los Estados Partes (POP, arts. 3º a 9º). Se pronuncia mediante decisiones obligatorias para los Estados, las que deben ser adoptadas por consenso (POP, art. 37). El GMC es el órgano ejecutivo integrado por cuatro miembros titulares por cada Estado, que son designados y representan a los mismos debiendo estar, obligatoriamente, representados los ministerios de RR.EE., Economía y los bancos centrales. Funciona mediante reuniones a celebrarse en cuanta oportunidad fuese requerido y sus “resoluciones”, adoptadas por el mismo procedimiento que las “decisiones” del CMC, son obligatorias para los Estados. El tercer órgano principal es la CCM, órgano asistente del GMC, que se compone por cuatro miembros titulares por Estado. Sus actos son las “directivas” igualmente obligatorias y adoptadas de la misma forma que las de los dos citados órganos principales. Como órgano de apoyo operativo funciona la Secretaría Administrativa del Mercosur con sede en Montevideo (POP, arts. 31 a 33). El Foro Consultivo Económico-Social (POP, arts. 28 a 30) se integra con representantes de los sectores económicos y sociales de cada Estado. La Comisión de Representantes Permanentes (CRPM) fue creada por la Decisión Nº 11/03 del CMC, en octubre 6 de 2003. Es órgano de carácter permanente, en la esfera del CMC, integrada por representantes permanentes de los Estados, de quienes dependen, y un presidente con dos años de duración; sus competencias son de asesoramiento y asistencia a la presidencia y CMC e iniciativa. Su Presidente tiene limitadas facultades de representación del Mercosur, por mandato del CMC, en las relaciones internacionales.

ses, grupos de países y organismos internacionales; esta última función puede ser delegada al GMC (POP, art. 8 inc. 3 y 4 y 14 - VII)³.

- Al GMC (POP, art. 14º) velar por el cumplimiento del Tratado, protocolos y acuerdos complementarios, representación internacional mediante delegación expresa del Consejo del Mercado Común y, de control, asesoramiento, iniciativa y administración.

- La CCM dispone de facultades comerciales y fiscales de administración, control y proposición según lo establecido en POP, arts. 16º y 19º.

Como se advierte, los órganos de la entidad ejercen la representación política de los Estados; en los casos del CMC y GMC de conformidad a la normativa iusinternacional (ministros y representantes estatales) y en el caso de CCM no se encuentra especificado el carácter de sus integrantes en el Tratado, sólo se indica su pertenencia a los Estados Partes. Sus actos, por el carácter que invisten y los mecanismos de adopción de decisiones, resoluciones y directivas constituyen una serie de tratados de desarrollo de los acuerdos (tratados de formas simplificadas o ejecutivos) debiéndose estar, para determinar su validez jurídica, a los dispositivos de los derechos internos.

Potestad normativa externa. La normativa que rige el Mercosur reconoce a la entidad personalidad jurídica propia.

POP, “Art. 34. El Mercosur tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional”.

Los órganos dotados de facultades decisorias obligatorias para los Estados son (POP, arts. 9º, 15 y 20, el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).

Es relevante, a los efectos del comentario, el análisis de las atribuciones otorgadas por el Tratado a los órganos fundamentales.

- Al CMC le corresponde (POP, art. 8º):

³ Existe una previsión convencional relativa a la posibilidad de una delegación de segundo grado, de la competencia para negociar y firmar tratados, por parte del GMC (POP, art. 14-VII, tercer punto) a la CCM destacando que al referirse el texto del Protocolo a las atribuciones de la CCM nada dispone respecto del ejercicio de tal eventual facultad delegada.

- Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur y negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales; esta última función puede ser delegada al GMC (POP, art. 8° inc. 3 y 4 y 14 - VII).

La referida competencia es coherente con el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional no condicionando, no obstante, la previsión normativa con la práctica seguida por la entidad.

- Al GMC, de conformidad en el POP, art. 14, le corresponden las de representación internacional (negociación y firma de tratados internacionales) mediante delegación expresa del Consejo del Mercado Común.

- La CCM dispondría de similares facultades mediante una delegación de 2° grado realizada por GMC (POP, art. 14 -VII, punto 3), a la que no se hace referencia al tratar las competencia del órgano, en particular.

En el caso corresponde destacar dos aspectos:

Considerando las disposiciones convencionales y la práctica seguida por la Organización y los Estados Partes es evidente la insuficiencia del Tratado en la materia o la falta de disposición estatal para la puesta en marcha del ejercicio de la representación declarativamente conferida.

La práctica del Mercosur en materia de relaciones internacionales.

Casos de asociaciones. Los procesos correspondientes a la incorporación de las Repúblicas de Chile, Bolivia y Bolivariana de Venezuela se inician mediante tratados de adhesión que siempre han sido suscritos por los representantes de cada uno de los Estados miembros del Mercosur, en forma conjunta pero individual, invocándose la calidad de partes en el Mercosur u omitiendo tal declaración, como acontece en el Protocolo de adhesión de Venezuela del 4 de julio del año 2006 pero, siempre, ejerciendo la representación nacional.

Consecuencia de lo dicho es que tales tratados revisten la calidad de semi-colectivos a estar a la clasificación doctrinaria de los convenios en que, una parte está constituida por una pluralidad de Estados y la otra, por uno solo.

- CHILE. La incorporación de Chile de conformidad con el Acuerdo de alcance parcial de Complementación económica (ACE N° 35), firmado en Potrero de los Funes, Provincia argentina de San Luis, el 25 de junio de 1996, entrando en vigencia el 1° de octubre del mismo año conociéndose, su situación relativa en la entidad, como de miembro asociado (4 + 1).

- BOLIVIA. Mediante el Acuerdo de alcance parcial con Bolivia (ACE N° 36) que fue celebrado en Fortaleza el 17 de diciembre de 1996, en vigor desde el 28 de febrero de 1997. Al igual que el Tratado de Adhesión de Chile fue suscrito por los representantes de los Estados Partes en el Mercosur.

- VENEZUELA. El 8 de diciembre de 2005, se suscribió en Montevideo, por los representantes de los cuatro Estados miembros del Mercosur, el Acuerdo para la adhesión de Venezuela iniciándose el proceso formal de su incorporación como miembro pleno. Venezuela revestía la calidad de Asociado al bloque en virtud del ACE N° 59. El Protocolo de Adhesión, celebrado el 4 de julio de 2006 en Caracas, fue firmado por los Presidentes de todos los Estados involucrados, Néstor Kirchner por Argentina, Luis Inacio Da Silva por Brasil, Nicanor Duarte Frutos por Paraguay, Tabaré Vázquez por Uruguay y Hugo Chávez Frías por Venezuela.

Tratados con terceros Estados. La práctica jurídica internacional del Mercosur, respecto a tratados celebrados con otros sujetos internacionales (Estados u organizaciones) demuestra que, no obstante el reconocimiento, al Mercosur de una personalidad jurídica internacional propia, la entidad carece de un órgano de representación internacional; quienes firman el tratado no son los integrantes del CMC sino, por medio de sus representantes, los Estados.

La misma situación se reitera en los restantes convenios internacionales en los que participa el Mercosur.

Se considera que, con la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), no queda superada la señalada deficiencia de inexistencia de un órgano que represente la entidad institucional y prácticamente ya que no obstante sus eventuales funciones de representación no se encuentran explicitadas en dispositivo alguno de las resolución CMC.EXT/DEC N° 11/03 a excepción de proyectos y acuerdos de cooperación técnica (CMC/DEC N° 20/04) ⁴.

⁵ Las declaradas funciones de representación de la CRPM y su presidente se limitarían a las de negociación CMC/DEC. N° 11/03, art. 5° y CMC/DEC N° 03/04.

Con carácter ejemplificativo, el Tratado Marco celebrado con la República de la India (Asunción, junio 17 de 2003).

UNASUR

Inicia su proceso de creación en base al tratado suscrito el 23 de mayo de 2008 por doce Estados de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela en Brasilia el 23 de mayo de 2008 requiriendo para su existencia jurídica el depósito de las ratificaciones de nueve de los Estados celebrantes, en la Secretaría General de la ONU. Sus objetivos son la integración y unión social, económica, política y cultural de los Estados contratantes. Dispone de una serie de órganos cuya composición y competencias determina el Tratado. Dichos órganos han realizado a la fecha una serie de reuniones, destacándose el Consejo de Jefes de Estado que en sus reuniones ha efectuado varias declaraciones políticas, creado órganos subsidiarios y programando acciones en diversas áreas de interés común.

De conformidad con el art. 1 del acto constitutivo, la Organización posee personería jurídica internacional pero a la fecha no posee el número de ratificaciones requeridas por el tratado constitutivo, ya que sólo lo han ratificado Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guayana, Perú y Venezuela. De ello y a estar a la normativa internacional el Tratado y las decisiones de sus órganos carecen de vigencia jurídica.

Hasta que sean satisfechas las previsiones del Tratado y reglas iusinternacionales aplicables nos encontramos ante un foro de diálogo político cuyas acciones carecen de fundamentación y trascendencia jurídica.

La situación plantea el resurgimiento del voluntarismo, de los dirigentes como fundamento que justifica las manifestaciones, cada vez más frecuentes del unilateralismo y, como consecuencia, el surgimiento de ententes sin bases jurídicas de conformidad a los principios y normas clásicas vigentes del derecho internacional, es decir que, sin abrir juicio sobre su legitimidad política, no revisten *legalidad* en cuanto adecuación a las leyes vigentes: el derecho internacional; todo ello sin perjuicio de la eventual responsabilidad por actos ejecutados por órganos dotados de representación internacional, tal la denominada UNASUR. Lo expresado

no implica un juicio de valor respecto la eventual regularización legal y utilidad política de la entidad nombrada. Lo que resulta evidente es la multiplicación de entidades burocráticas regionales y superposición de funciones entre las mismas. Parece necesario dotar de procedimientos eficientes a mecanismos existentes, tanto en el ámbito político, como en el relacionado con las cuestiones sociales y económicas.