

## Vigencia normativa en el Mercosur ¿cambio de paradigma jurídico o perfeccionamiento del sistema?

### Vigência normativa no Mercosul - uma mudança de paradigma jurídico ou um aperfeiçoamento do sistema?

### Normative validity in Mercosur, a change of legal paradigm or improvement of the system?

*Santiago Deluca* \* 

\* Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

---

**Resumen:** El presente trabajo refleja un recorrido analítico de la metodología jurídico-política escogida para la construcción del proceso de integración del Mercosur, su relación con el derecho económico internacional, las particularidades de sus fuentes de derecho instrumentadas a partir de la firma y entrada en vigor del Protocolo de Ouro Preto, así como los principios aplicables a este nuevo derecho y el sistema de vigencia de las normas.

A partir de ello y del impacto de la teoría de la integración inversa, se reflexiona sobre la necesidad de instrumentar una flexibilización del proceso de integración o si, por el contrario, a la luz de la denominada cooperación reforzada del esquema europeo aplicada a casos concretos se puede corroborar la suficiencia de herramientas jurídicas, sin necesidad de instrumentar cambios como consecuencia del perfeccionamiento del sistema de vigencia normativo del Mercosur.

**Resume:** O trabalho reflète uma visão analítica da metodologia jurídico-política escolhida para a construção do processo de integração do Mercosul, sua relação com o direito econômico internacional, as particularidades de

---

E-mail: delucasantiago@hotmail.com

Recibido: 01/11/2024. Aceptado: 13/12/2024.

Editor responsable: Maider Méndez , Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, Asunción, Paraguay.



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

suas fontes de direito implementadas desde a assinatura e entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, bem como os princípios aplicáveis a esse novo direito e o sistema de vigência das normas.

Com base nisso e no impacto da teoria da integração reversa, se reflete sobre a necessidade de flexibilizar o processo de integração ou se, ao contrário, à luz da chamada cooperação reforçada do esquema europeu aplicada a casos específicos, pode-se corroborar a suficiência dos instrumentos jurídicos, sem a necessidade de implementar mudanças como consequência do aperfeiçoamento do sistema de vigência de normas do Mercosul.

**Abstract:** This paper reflects an analytical review of the legal-political methodology chosen for the construction of the Mercosur integration process, its relationship with international economic law, the particularities of its sources of law implemented as from the signature and entry into force of the Ouro Preto's Protocol, as well as the principles applicable to this new law and the system of enforcement of the rules.

Based on this and on the impact of the theory of reverse integration, we reflect on the need to make the integration process more flexible or whether, on the contrary, in the context of the so-called enhanced cooperation of the European scheme applied to specific cases, the sufficiency of legal tools can be corroborated, without the need to implement changes as a consequence of the improvement of Mercosur's system of enforcement of rules.

**Palabras clave:** Mercosur; Protocolo de Ouro Preto; Fuentes de derecho; Sistema de Vigencia Simultánea de Normas; Cooperación reforzada; Flexibilización del Mercosur

**Palavras chave:** Mercosul; Protocolo de Ouro Preto; Fontes de direito; Sistema de Vigência Simultânea de Normas; Cooperação reforçada; Flexibilização do Mercosul

**Keywords:** Mercosur; Ouro Preto's Protocol; Sources of law; System of Simultaneous Enforcement of Rules; Enhanced cooperation; Mercosur's flexibilization

## **INTRODUCCIÓN**

Desde los albores del Mercosur la academia reclama el cambio de la metodología jurídico-política escogida intergubernamental por la supranacionalidad, fundamentalmente bajo el argumento de que sólo con su implementación es posible avanzar hacia la consolidación de la Unión Aduanera y el Mercado Común del Sur.

Para defender esta postura mucho se escribió y debatió. Se destacaron las bondades europeas y, en contrapartida, se denostó al Mercosur por no

replicar un modelo que -justo es reconocer- no encuentra correlato a la luz de los sistemas políticos-constitucionales de los Estados Parte del proceso sudamericano. Lo que explica también en gran medida la ausencia de respuesta de los líderes políticos de la región en ese sentido.

Sea como fuere, lo cierto es que el Mercosur requiere de algunos ajustes que lo doten de mayor dinamismo y, por qué no, de flexibilidad a la hora de encarar nuevos desafíos que lo encaminen hacia el objetivo trazado en su tratado constitutivo, el Tratado de Asunción.

Así, a 30 años de la firma del Protocolo de Ouro Preto y a la luz de los diferentes reclamos de *aggiornamento* del proceso de integración a las nuevas corrientes mundiales, resulta indispensable volver a analizar su esquema normativo, sus características, fuerza ejecutiva y principios aplicables a la luz de sistema de vigencia simultánea, con el objeto de evaluar si existen alternativas para lograr esa flexibilización mediante el uso de herramientas existentes o, por el contrario, concluir que su construcción ha quedado sumida en un anacronismo que lo conduce a su inevitable desaparición<sup>1</sup>.

## **1. SUPRANACIONALIDAD VS. INTERGUBERNAMENTALIDAD.**

Cuando se hace referencia a la modalidad jurídico-política utilizada para la construcción de un proceso de integración se recurre a los conceptos de supranacionalidad e intergubernamentalidad, sin que exista una definición exacta de cada uno, sino más bien una serie de conceptualizaciones o caracterizaciones comunes para identificarlos.

En ese sentido, puede sostenerse que, en la dinámica de los procesos de integración de tipo supranacional, se debe poner de relieve que dicho carácter comprende un orden jurídico que no sólo se encuentra por encima del derecho interno de los Estados, sino que además debe su razón de existir en este mismo.

Los Estados dentro del marco de un tratado internacional, se comprometen a sujetarse jurídicamente a un plexo normativo superior, con su propio ámbito de validez y vigencia, tanto espacial como territorial.

Siempre en ejercicio de su soberanía<sup>2</sup>, el Estado transfiere parte de las competencias propias de los poderes públicos -legislativas, ejecutivas y judiciales- en órganos supranacionales. Y como resultado se despliega una repartición y delegación de tales funciones entre el orden jurídico supranacional y el interno, dando origen a un sistema de normas jurídicas comunes a ambos ordenamientos.

---

1 Cabe señalar que el presente trabajo es fruto de las reflexiones desarrolladas desde la primigenia presentación de la idea en el marco del Seminario "Panorama de la integración regional 2022", organizado por el CEIDIE, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires el 9 de mayo de 2022, bajo el nombre de "¿Cambio de paradigma en materia de incorporación normativa en el Mercosur?".

2 Sobre el concepto de soberanía ver BARBERIS, J.A. *El territorio del Estado y la soberanía territorial*. Buenos Aires: Ábaco, 2003.

Por su parte, ese orden jurídico cuenta con sus propias fuentes jurídicas, está dotado de órganos y procedimientos óptimos para emitirlos, interpretarlas y garantizar su vigencia a través de la posibilidad de confirmarlas y sancionar sus violaciones.

Por un lado, la constitución de ese orden de integración supranacional cuenta con el objetivo común de representar una unidad de organización política y económica, bajo los términos y fines determinados en los tratados constitutivos. Tal orden supranacional deriva de la integración y constituye el derecho positivo de una comunidad internacional. Este 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.

Por otro lado, la formación normativa supranacional supone siempre un esquema de solución de controversias de tipo jurisdiccional de tinte judicial<sup>3</sup>.

A diferencia de los procesos supranacionales, en aquellos de tipo intergubernamentales si bien existe un orden jurídico superior al estatal en virtud de los principios de primacía y autonomía del derecho de la integración, no se verifican aquellos de efecto directo, aplicación inmediata y responsabilidad del Estado que reflejan la delegación de competencias propias de los poderes públicos de los Estados miembros hacia las instituciones del proceso de integración del que se trate<sup>4</sup>.

En los procesos intergubernamentales se manifiesta la centralidad de la cooperación y consenso de los Estados Parte, que se evidencian tanto en los esquemas de formación jurídica como en los sistemas de solución de controversias<sup>5</sup>.

Por otro lado, resulta necesario remarcar que éstos, los esquemas de solución de disputas responden a una necesidad de otorgar una tutela jurisdiccional a los Estados Parte y particulares afectados cuando estuviere en juego alguna norma del proceso de integración, dando dinamismo y correcta aplicación a las fuentes normativas para no permanecer estáticas.

---

<sup>3</sup> SOTO, A. GONZÁLEZ, F. Manual de Derecho de la Integración. Buenos Aires: La Ley, 2017. Ampliar en ALONSO GARCÍA, R. Sistema jurídico de la Unión Europea. Madrid: Ed. Civitas 2012.

<sup>4</sup> Así lo dejó de manifiesto el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur en las Opiniones Consultivas N°1/2008 y N°1/2009.

<sup>5</sup> Ejemplo claro de ello se verifica en el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto y en el sistema de solución de controversias instrumentado desde inicio, primero con el Protocolo de Brasilia y luego con el Protocolo de Olivos.

## 2.- LAS TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN APLICADAS AL MERCOSUR

GATT'47 -por sus siglas en inglés-<sup>6</sup> reflejó los nuevos principios rectores de las relaciones del comercio internacional entre Estados y generó una serie de proposiciones que permitieron coordinar disímiles posturas estatales al explicar las formas de trabajo conjunto que se entendían posibles. Todas encaminadas al logro de objetivos concretos en el manejo integrado del comercio internacional, la explotación de los factores de la producción y el establecimiento de una planificación política sostenible.

De tal forma, se presentaron una serie de teorías que dieron explicación a ese nuevo fenómeno desde las relaciones internacionales.

La teoría *funcionalista* resaltaba las funciones que debía cumplir la sociedad internacional para suplir las necesidades de la humanidad cuando estas sobrepasaban sus fronteras y sostenía que las relaciones entre Estados habían adquirido una dimensión tal que debían acudir a la cooperación internacional para instalar un sistema de paz. Proponía crear instituciones supraestatales capaces de cumplir funciones específicamente delegadas por los Estados y planteaba la necesidad de contar con organismos especializados técnicos sin participación estatal, cuyos resultados darían origen a nuevas delegaciones de competencias por parte de los Estados<sup>7</sup>.

Por su parte, la teoría *neofuncionalista* consideraba que la eficiencia de la integración estaba supeditada a la magnitud de los beneficios que recibían los Estados más que en los propósitos en sí mismos. Esta teoría tomó del funcionalismo la estrategia de la integración sectorial, adicionando elementos de transferencia de lealtades a instituciones supranacionales, pero involucrando en ellas también a las elites políticas y no sólo a los técnicos. La integración económica y política requería -y requiere- contar con capacidad regulatoria supraestatal para conseguir avances y éxitos<sup>8</sup>.

---

6 Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, suscripto el 30 de octubre de 1947.

Sobre la visión histórica se recomienda ELKIN, N. "Países Latinoamericanos frente al GATT", documento de trabajo presentado en 1983 al entonces director del INTAL, Dr. Eduardo R. Conesa.

7 MITRANY, D. *A working peace system: An argument for the functional development of international organization*, Londres 1943. Concretamente postulaba en sus consideraciones finales -pág. 111- "One cannot insist too much that such gradual functional developments would not create a new system, however strange they might appear in the light of our habitual search for a unified formal order. They would merely rationalize and develop what is already there. In all countries social activities, in the widest sense of the term, are organized and reorganized continually in that way. but because of the legalistic structure of the state and of our political outlook, which treat national and international society as 'two different worlds, social nature; so to speak, has not had a chance so far to take its course. Our social activities are cut off arbitrarily at the limit of the state and, if at all, are allowed to be linked to the same activities across the border only by means of uncertain and cramping political ligatures. What is here proposed is simply that these political amputations should cease. Whenever useful or necessary the several activities would be released to function as one unit throughout the length of their natural course. National problems would then appear, and would be treated, as what they are-the local segments of general problems."

8 Ver y ampliar en CZAR de ZALDUENDO, S. "Integración: nociones generales. Integración económica e integración regional" en NEGRO, S.C. (Dir.) *Derecho de la Integración*. Buenos

Finalmente, la teoría *federalista* y la teoría de la *cooperación interestatal* o *intergubernamental*. La primera, proponía establecer un compromiso constituyente para la creación de una autoridad superior que asumiría parte de las facultades soberanas de los Estados. La segunda, propugnaba la cooperación entre los Estados en el marco de un espacio supraestatal, pero en el cual o respecto del cual no existiría delegación de competencias soberanas, reservándose los Estados para sí la toma de decisiones de la organización.

A la luz de estas teorías, sea cual fuere la elección de los Estados en cuanto a la fórmula para desarrollar sus acciones en el marco de un proceso de integración, queda claro que la integración regional debe -necesariamente- ser de carácter “política”<sup>9</sup> y requiere para su desarrollo de la herramienta indispensable y motorizadora representada por el comercio internacional.

En resumidas cuentas, a fin de generar recursos capaces de solventar acciones encaminadas a establecer mejores condiciones de vida para los ciudadanos en el marco de un proceso de integración, los Estados deben establecer programas y políticas económicas-comerciales cuyos lineamientos dependerán, a su vez, de claras posturas o definiciones políticas de toda índole.

### **3.- EL MERCOSUR DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICO-POLÍTICA.**

Tal como hoy se lo conoce, el Mercosur no representa sólo un acuerdo de índole comercial. Al amparo del Tratado de Montevideo de 1980, constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>10</sup>, inscripto bajo la modalidad de Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica -ACE-, más precisamente el ACE N°18, se inscribió el Tratado de Asunción, constitutivo del Mercado Común del Sur, Mercosur<sup>11</sup>.

En el aspecto económico, el Mercosur pretende constituir un Mercado Común. Sin embargo, a la fecha no logró pasar de ser una ZLC o una UA imperfecta<sup>12</sup>.

Desde su origen la motivación política fue clara y el proyecto argentino-brasilero original, destinado a crear un espacio de democracia y

---

Aires: Editorial BdeF, 2018.

9 En un sentido amplio de la expresión.

10 Tratado firmado el 12 de agosto de 1980, vigente hoy en día.

Sobre los antecedentes ver GURRIERI, A., “Las ideas del joven Prebisch”. *Revista de la CEPAL* 75, 12/2001; TREBER, S., *Economía Mundial: claves para el siglo XXI*. Córdoba: El Emporio Ediciones, 2005, SOTO, A..M., , FLOREAL GONZÁLES, F., *Manual de Derecho de la Integración*, Editorial La Ley 2011; y ÁLVAREZ, G., “La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Integración”, en NEGRO, S.C. (dic.), *Manual de Derecho de la Integración*, Parte II América-África, Editorial BdeF 2012, entre otros.

11 Firmado el 26 de marzo de 1991.

12 Sobre las tipologías de los esquemas de integración VILLANUEVA, J., “Los esquemas analíticos de la integración económica”, en Boletín de Lecturas Sociales y Económicas, UCA, FCSE, año 3 N°15.

modernización económica, se plasmó en la Declaración de Iguazú<sup>13</sup>. En ella los dos países declararon su permanente disposición a estrechar en forma creciente sus lazos de amistad y cooperación.

Tras su firma se decidió crear una Comisión Mixta, cuyos resultados culminaron con la suscripción del Acta para la integración argentino-brasileña, que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)<sup>14</sup>.

A fines del mismo año ambos gobiernos suscribieron el Acta de la Amistad Argentino-Brasileña Democracia, Paz y Desarrollo<sup>15</sup> y con la firma del Acta de Buenos Aires decidieron establecer un mercado común bilateral que debía encontrarse conformado el 31 de diciembre de 1994<sup>16</sup>.

La realidad y la dinámica del proceso iniciado por ambos países llevaron a que el proyecto integrador se extendiera en sólo un año a Uruguay y Paraguay, para culminar el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción (TA) que le dio origen.

En este derrotero, sin perjuicio de las omisiones iniciales y ante la necesidad de otorgar mayor dinamismo y herramientas frente a la realidad imperante de la época, con la firma y entrada en vigor del Protocolo de Ouro Preto<sup>17</sup> los Estados Parte decidieron dotar al Mercosur con personería jurídica de derecho internacional a partir del 1 de enero de 1995<sup>18</sup>.

Su titularidad es ejercida desde entonces por el Consejo del Mercado Común (CMC)<sup>19</sup> que, en tanto órgano político, está facultado para negociar y

---

13 Firmada por los presidentes de ambos países, Alfonsín y Sarney, el 30 de noviembre de 1985.

Sobre su significancia, se recomienda la lectura de DELUCA, S., "La integración en transición", en Suplemento de Comercio Exterior, Diario La Nación, 4/11/2014.

Asimismo, FERNÁNDEZ, W., "La inserción internacional del Mercosur. Apuntes sobre el comercio exterior (1988-2006)" en LEITA, F. y NEGRO, S.C. (coord.) *La Unión Europea y el Mercosur: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, Facultad de Derecho UBA/La Ley 2008, quien se extiende en la reseña relativa al contenido económico comercial de las reuniones Alfonsín-Sarney.

14 Firmada el 29 de julio de 1986.

15 Firmada el 10 de diciembre de 1986.

16 Firmada el 6 de julio de 1989 e inscripta al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 constitutivo de ALADI como el ACE N°14.

17 Firmado el 17 de septiembre de 1994 en la misma ciudad brasileña.

18 En tal sentido, el artículo 2 POP "Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR."

Ampliar en DELUCA, S., *Unión Europea y Mercosur: los efectos de la norma comunitaria en los ordenamientos jurídicos nacionales*. Buenos Aires: Editorial Rubinzal Culzoni 2003.

19 Ver artículos 34, 35 y 36 del Protocolo de Ouro Pero (POP).

Cabe mencionar que a raíz de la vigencia de la CMC/Dec N°63/2010, que creó el Alto Representante General del Mercosur, el CMC delegó en el funcionario a cargo de dicha representación la facultad de negociar acuerdos internacionales futuros y le atribuyó competencias de coordinación interna para la consolidación de su plataforma Institucional.

Más adelante volveremos más adelante sobre este órgano del proceso de integración y su eliminación de la estructura funcional.

firmar acuerdos en su nombre con terceros países y bloques económicos, así como pronunciarse con voz única en los foros internacionales<sup>20</sup>.

Es decir, que los Estados Parte resolvieron mantener el pragmatismo de las gestiones bilaterales iniciales entre Argentina y Brasil con la implementación de sus 5 acuerdos sectoriales<sup>21</sup>, potenciando así la cooperación y dejando la puerta abierta a futuros cambios, ampliaciones o correcciones en el camino a la constitución del Mercado Común.

Con ello, al igual que sucediera en su tiempo en la etapa de construcción inicial europea con la aplicación de la teoría *neofuncionalista*<sup>22</sup>, quedó de manifiesto la importancia del sector político en el proceso de integración y se negaba la validez de la hipótesis de que los países debían integrarse únicamente por las utilidades económicas que obtienen, ya que el interés por los beneficios económicos no perdura en el tiempo, puesto que no se encuentra fundamentado en compromisos filosóficos e ideológicos. Los procesos políticos contruidos en intereses pragmáticos son procesos frágiles y propensos a reversarse<sup>23</sup>.

#### 4.- FUENTES DEL DERECHO MERCOSUR

A esta altura, ya quedó claro que los Estados Parte nunca pretendieron delegar sus competencias legislativas, ejecutivas o judiciales en instituciones supranacionales, ya que el Mercosur es esencialmente “*un acuerdo entre gobiernos para ser aplicado por ellos, y nada puede hacerse en el Mercosur sin el acuerdo de los países miembros, ni tampoco contra su voluntad*”<sup>24</sup>.

Dicho ello, cabe sostener que el núcleo central -constitutivo- de sus fuentes de derecho o fuente primaria nos ubica frente al Tratado de Asunción (TA) y sus Protocolos Adicionales. Junto a ellos, pero en una escala jerárquica inferior, encontramos las fuentes derivadas, conformadas por los actos adoptados por los Órganos del Mercosur para la aplicación o ejecución de los

---

20 Ver artículos 34, 35 y 36 del Protocolo de Ouro Preto (POP).

Luego de la derogación de la CMC/Dec N°63/2010, que creó el Alto Representante General del Mercosur, el CMC recuperó dicha iniciativa. Claro ejemplo lo podemos verificar con la reciente suscripción del comunicado de finalización del Acuerdo en principio alcanzado por el Mercosur y la Unión Europea para la conformación de una zona de libre comercio bilateral entre ambos bloques de integración.

21 En la práctica y desde la perspectiva del derecho económico internacional, áreas de preferencias arancelarias al amparo de ALADI.

22 Ver y ampliar en CZAR de ZALDUENDO, S., “Integración: nociones generales. Integración económica e integración regional” en NEGRO, S.C., (Dir.) *Derecho de la Integración*, Editorial BdeF, 2018.

23 HASS, E., *Beyond the Nation-State. Functionalism and international organization*, Stanford University Press, 1964.

Asimismo, se recomienda ampliar en MORATA, F., *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Editorial Ariel, 1999, quien acertadamente considera que el funcionalismo pone énfasis en los “procesos”.

24 MARZORATTI, O. *Derecho de los negocios internacionales*, Tomo 1, 3ª ed., Buenos Aires: Astrea.

principios y objetivos establecidos por dicho Tratado y Protocolos.

Pero además de estos instrumentos jurídicos de tipo convencional encontramos otra categoría de derecho constituido por el conjunto de normas aplicables en el ordenamiento jurídico del Mercosur -incluso no escritas- que se traducen en actos atípicos o sui géneris, como los principios generales del derecho o la jurisprudencia, o cuyo origen es exterior al ordenamiento jurídico del bloque, como el derecho surgido de las relaciones exteriores o el derecho complementario emanado de los actos convencionales celebrados entre los Estados Parte para la aplicación del TA<sup>25</sup>. A lo que se debe sumar aquellas normas del derecho económico internacional que le dan sustento al proceso mismo<sup>26</sup>.

En este contexto y a los efectos de permitir el correcto desarrollo del proceso de integración, el Protocolo de Ouro Preto<sup>27</sup> enumera taxativamente las fuentes jurídicas del Mercosur, fija una prelación normativa y establece un orden. Es decir, una imposición racional entre las normas que lo integran y una relación de subordinación y jerarquía<sup>28</sup>, clasificándolas en tres grupos diferentes<sup>29</sup>.

En cuanto a los caracteres del derecho del Mercosur, sin perjuicio del manifiesto silencio tanto en el Tratado de Asunción como en el Protocolo de Ouro Preto sobre esta cuestión, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) por vía pretoriana confirmó que en el derecho de la integración del Mercosur se verifican los principios de primacía y autonomía<sup>30</sup>.

Así, el TPR reconoció explícitamente *“la primacía o jerarquía superior de la normativa Mercosur desde su incorporación o internalización sobre la norma interna dentro del ámbito de su competencia”*<sup>31</sup>, que ésta goza desde su vigencia *“absoluta autonomía e independencia del ordenamiento internacional”*<sup>32</sup>.

En cambio, no son aplicables los principios de efecto directo y de aplicación inmediata de las normas comunitarias<sup>33</sup> ya que, al tratarse de un

---

25 DELUCA, S. *Unión Europea y MERCOSUR: los efectos del derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales*, Rubinzal-Culzoni Editores, 2003.

26 Por caso, las normas del GATT y el Tratado de Montevideo de 1980 constitutivo de ALADI.

27 Firmado el 17 de diciembre de 1994. En adelante POP.

28 Ampliar SAN MARTINO DE DROMI, M.L. *De la nueva historia del Derecho. A propósito del objeto, método y fuentes del Derecho del MERCOSUR*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

29 Ampliar en JARDEL, S., BARRAZA, A. *MERCOSUR: aspectos jurídicos y económicos*, Ciudad Argentina, 1998; RUÍZ DÍAZ LABRANO, R. *MERCOSUR, Integración y Derecho*, Ediciones Ciudad Buenos Aires e Intercontinental Editora, Buenos Aires, 1998.

30 Principios cuyos fundamentos basilares y desarrollo jurisprudencial tienen origen en aquellos del derecho comunitario europeo, hoy derecho de la UE.

31 Opinión Consultiva 1/08 “Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos”, solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1º turno IUE 2-32247/07, considerandos 31 y siguientes.

32 Ídem.

33 TJCE, sentencia “Van Gend En Loos”.

proceso intergubernamental, no existe una delegación de competencias legislativas en instancias supranacionales, como sí ocurre en la UE. Por último, tampoco se replica en el Mercosur el principio de responsabilidad del Estado<sup>34</sup> por la falta de incorporación interna de las normas de integración<sup>35</sup>.

La enumeración de las fuentes normativas fue objeto de interpretación por parte del Tribunal Arbitral Ad-Hoc del Mercosur (TAH) en el Laudo 05/2001 sobre la controversia argentino-uruguaya sobre restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo<sup>36</sup>, en el cual reconoció que estas fuentes se dividen en dos clases de normas: derecho originario<sup>37</sup> y de derecho derivado<sup>38</sup>. A estas se le pueden sumar las de naturaleza *sui generis* o atípicas.

#### 4.1. Derecho originario.

Como se dijo, el TA, sus Protocolos adicionales y demás acuerdos suscriptos por el Mercosur que lo modifican y complementan constituyen las fuentes de derecho primario u originario. Estos instrumentos integran lo que se ha denominado “normas constitucionales de la comunidad”<sup>39</sup>.

Esta norma originaria es de carácter jurídico-internacional. Por ello se fundamenta en el consentimiento estatal, formado a través de los procedimientos constitucionales de cada uno de los Estados Parte<sup>40</sup>. Y,

---

34 Principio desarrollado por el TJCE en la sentencia “Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros contra República Italiana” del 19 de noviembre de 1991.

35 Dos motivos fundamentan la inexistencia de este principio en el Mercosur: primero por ser inherente a los procesos de tinte supranacional, ya que es la única forma de responsabilizar internacionalmente a un Estado es recurriendo a una fase jurisdiccional común y superior a dos o más Estados, mediando consentimiento estatal expreso; y segundo, por consecuencia lógica de que al no existir un plazo para que los Estados Partes incorporen las normas derivadas, menos aún les acarreará responsabilidad internacional por no hacerlo.

36 Laudo 05/2001 del 8 de junio de 2007 del TAH constituido para entender en la controversia de la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo.

37 Art. 41, puntos 1 y 2 POP.

38 Art. 41, punto 3 POP.

39 DROMI, R., EKMEKDJIAN, M.A., RIVERA, J.C., *Derecho comunitario: régimen del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2da. Ed, 1996.

Pese a lo clarificador de la expresión utilizada ésta no resulta del todo ajustado a la metodología de integración adoptada por el Mercosur, toda vez que no existe -siquiera con los reparos o límites evidenciados en otros modelos como el europeo- delegación ni cesión alguna de competencias típicas de los poderes de los Estados que lo componen hacia la estructura integracionista. Por ende, hablar de constitucionalidad resulta ser más bien una expresión de deseos o simplemente una técnica de uso del lenguaje jurídico orientado a reflejar una idea de unidad o cuerpo normativo de mayor importancia.

Tampoco es correcto referirse en el caso del Mercosur a “comunidad”, cuando bien es sabido que a la fecha sólo ha logrado -o intenta lograr- acercarse a un estadio de unión aduanera.

40 Profundizar en PEROTTI, A. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria*, Fundación. Konrad Adenauer, 2004. Asimismo, se recomienda la lectura de KLEIN VIEIRA, L., “La reforma de las constituciones de los Estados Partes del Mercosur”, en LL de 25 de julio de 2012, toda vez que la autora además de plasmar sus conclusiones sobre el análisis efectuado realiza una minuciosa labor de investigación en torno a las diferentes posturas imperantes

a su vez, por tratarse de normas convencionales internacionales sujetas a las reglas del derecho internacional en materia de tratados -es decir a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados<sup>41-</sup>, se instrumentan a través del sistema jurídico internacional previsto para los Tratados celebrados en forma solemne.

Sobre estas consideraciones resulta necesario mencionar ciertos rasgos distintivos de este derecho originario, particularmente en cuanto respecta a los Protocolos Adicionales.

Es que en palabras de uno de los juristas mercosureños más destacados de nuestro tiempo, encontraremos dentro del derecho originario una subcategoría que puede denominarse "*derecho originario secundario o de segunda categoría*"<sup>42</sup>.

Esta categorización subyace de la posibilidad de identificar, por un lado, a los Protocolos Adicionales que incorporan al plexo normativo del Mercosur modificaciones o anexiones que hacen a su institucionalidad, determinación de objetivos, determinación o metodología de formación del derecho o solución de controversias, como lo son el Protocolo de Ouro Preto<sup>43</sup>, el Protocolo de Brasilia<sup>44</sup>, el Protocolo de Olivos<sup>45</sup>, etc.. Es decir, se trata de instrumentos jurídicos internacionales que complementan o modifican el núcleo duro constitutivo del propio proceso de integración.

Y, por otro lado, aquellos Protocolos Adicionales que incorporan al acervo normativo elementos propios del derecho internacional privado, con esquemas cooperativos entre los Estados, pero que no involucran aspectos relativos al núcleo duro legal del Mercosur. Tal es el caso del Protocolo de Las Leñas<sup>46</sup>, el Protocolo de Buenos Aires<sup>47</sup>, el Protocolo de San Luis<sup>48</sup>, entre muchos otros.

Con el devenir de los años, estas herramientas jurídicas fueron reemplazadas por Decisiones del Consejo Mercado Común por tratarse de supuestos cuya operatividad debía ser más flexible en caso de requerir modificaciones y necesariamente requerían de unanimidad para su entrada

---

en la doctrina de los Estados Parte del Mercosur.

41 Suscripta el del 23 de mayo de 1969.

Sobre el tema MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, 2da. Ed., 1999; FLOREAL GONZÁLEZ, F., "MERCOSUR: un orden jurídico debilitado y dispar. La necesidad de un cambio", en L.L, año LXIV, N°61.

42 RUÍZ DÍAZ LABRANO, R. *MERCOSUR, Integración y Derecho*, Ediciones Ciudad Buenos Aires e Intercontinental Editora, Buenos Aires, 1998.

43 Como se dijo, suscripto el 17 de diciembre de 1994.

44 Firmado el 17 de diciembre de 1991.

45 Firmado el 18 de febrero de 2002.

46 Firmado el 27 de junio de 1992.

47 Firmado el 3 de julio de 1996.

48 Firmado el 25 de junio de 1996.

en vigor al amparo del sistema de vigencia simultánea de normas<sup>49</sup>. Aunque seguidamente se pondrá de manifiesto la reversión del uso de esta metodología.

#### 4.2. Derecho derivado

Este tipo de normas se encuentran previstas por el POP en diversas partes de su articulado, estableciendo los Órganos capacitados para emitir las y el carácter con el que cada una de ellas se ve investida<sup>50</sup>.

Adoptando un criterio de más a menos representado por la importancia o jerarquía del Órgano que las emite, se encontrará en primer término a las decisiones. Normas de mayor jerarquía que representan la expresión por la cual se manifiesta el Consejo Mercado Común, que al emanar del órgano político del Mercosur regulan todos aquellos aspectos fundamentales que hacen a la consolidación del Mercado Común<sup>51</sup>.

Estas normas, al igual que sucede con las resoluciones del Grupo Mercado Común y las directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur son *“obligatorias para todos los Estados Parte”*<sup>52</sup> y *“cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”*<sup>53</sup>. *Peculiaridad que no hace más que reafirmar la primacía y obligatoriedad que revisten en el ámbito jurídico del proceso de integración*<sup>54</sup>.

Luego encontramos las resoluciones del GMC<sup>55</sup>, que junto a las directivas de la CCM ocupan el segundo rango en cuanto a su importancia

---

49 Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto.

50 T A o 9, 15 y 20 POP.

51 SAN MARTINO DE DROMI, M.L., *De la nueva historia del Derecho. A propósito del objeto, método y fuentes del Derecho del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

Ejemplos de lo expuesto las CMC/Decs. N°6/99 sobre Coordinación de Políticas Macroeconómicas, N°17/98 sobre Reglamentación del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, N°3/98 respecto del Arbitraje Comercial Internacional del MERCOSUR, N°17/97 sobre la Eliminación de Restricciones No Arancelarias o N°25/97 relativa a la Prórroga de la vigencia del “Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR”.

52 Artículo 9, 15 y 20 POP.

53 Artículo 42 POP “Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el art. 2º de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.”

54 Aunque como tuvo oportunidad de afirmar el Tribunal Permanente de Revisión en ocasión de emitir la Opinión Consultiva N°1/2008, reiterado en la Opinión Consultiva N°1/2009, en su Apartado n°34 esta primacía normativa se verifica “... desde su ratificación, incorporación o internalización, según sea el caso, respecto de toda disposición interna de los Estados Parte que le sea contrapuesta sobre materias de la competencia legislativa del Mercosur.”. Es decir, en tanto y en cuanto la norma se encuentre vigente.

55 La prelación jerárquica está determinada por el hecho de ser el GMC el órgano ejecutivo del Mercosur. Desprendiéndose el fundamento de ello del artículo 10 POP que establece textualmente “El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR” y, en tal sentido, conforme a su artículo 15 “...se pronunciará mediante resoluciones...”.

jurídica. En su carácter de “autoridad ejecutiva”<sup>56</sup> el GMC se ve obligado a emitir resoluciones que abarcan un vasto espectro de materias relacionadas con asuntos generales, institucionales, económicos o reglamentarios<sup>57</sup>.

El tercer lugar lo ocupan las directivas, emitidas por el otro “brazo ejecutor”<sup>58</sup>, es decir por la CCM y abarcan un vasto espectro casuístico relacionado al funcionamiento estrictamente comercial del bloque<sup>59</sup>.

Por último, aunque no recogidas en el TA ni en el artículo 41 POP, se encuentran las recomendaciones, dictámenes y propuestas. Este tipo de norma son declaraciones unilaterales realizadas en ejercicio de la actividad administrativa que desempeñan los Órganos del Mercosur que carecen de todo tipo de efecto jurídico directo o inmediato<sup>60</sup>; es decir, sólo valen como consejos o manifestaciones de la opinión de los Órganos. Sin embargo, no puede negarse la utilidad que representan en la práctica cotidiana<sup>61</sup>.

## **5.- AUSENCIA DE EFECTO DIRECTO EN EL DERECHO DEL MERCOSUR. EL SISTEMA DE VIGENCIA SIMULTÁNEA DE NORMAS**

Complementando lo anticipado en puntos anteriores, debe aclararse a qué nos referimos cuando hablamos de efecto directo y aplicación inmediata de normas.

Si bien se trata de un único supuesto, ambos principios intentan responder a dos cuestiones diferentes. Uno a la relativa al reconocimiento del derecho comunitario como derecho interno (aplicabilidad inmediata). El otro, si son invocables judicialmente los derechos y obligaciones reconocidos por este derecho ante el órgano jurisdiccional pertinente del proceso de integración, así como ante los tribunales nacionales (efecto directo).

---

56 DROMI, R., EKMEKDJIAN, M.A., RIVERA, J.C., *Derecho comunitario: régimen del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2da. Ed, 1996, entre otros.

57 Respecto de las funciones del Grupo Mercado Común, JARDEL, S., BARRAZA, A. *MERCOSUR: aspectos jurídicos y económicos*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998; BARÓN KNOLL DE BERTELOTTI, S., *Administración y gobierno del MERCOSUR*. Buenos Aires: Depalma, 1997; RIMOLDI DE LADMANN, E., “La estructura institucional a partir del Protocolo de Ouro Preto” en *MERCOSUR y Comunidad Europea*. Buenos Aires: Ciudad Argentina y Depto. Publicaciones de la FCJS UBA, 1995.

58 SAN MARTINO DE DROMI, M.L., *De la nueva historia del Derecho. A propósito del objeto, método y fuentes del Derecho del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

Artículo 20 POP “La Comisión de Comercio del MERCOSUR se pronunciará mediante directivas o propuestas. Las directivas serán obligatorias para los Estados Partes”.

59 Ver artículos 16, 19, 20 y 21 POP.

60 Concordantemente, DROMI, R., EKMEKDJIAN, M.A., RIVERA, J.C., *Derecho comunitario: régimen del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2da. Ed, 1996.

61 Una excepción a la ausencia de carácter vinculante de este tipo de normas puede encontrarse en los dictámenes clasificatorios emitidos por los Comités Técnicos de la CCM, los cuales luego son aprobados por la propia CCM mediante sus directivas. En este sentido, se recomienda ver la CCM/Dir N°6/95 sobre dictámenes de clasificación arancelaria con relación a la Recomendación N°7/95 del Comité Técnico 1 relativa a “Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías”. O la CCM/Dir. N°19/95 relativa a la opinión consultiva 8.1. del Comité Técnico de Valoración en Aduana”.

La aplicación inmediata significa que las normas de esta nueva construcción jurídica se convierten automáticamente -desde que entran en vigor- en normas de derecho interno para los Estados sin que éstos puedan ni deban obstaculizar su desarrollo y aplicación. El efecto directo implica que cualquier nacional de un Estado miembro tiene derecho a reclamar la aplicación de las normas comunitarias que le afecten y la obligación de los Estados de atenderle de conformidad con ellas<sup>62</sup>.

En el sistema jurídico del Mercosur, el Protocolo de Ouro Preto otorga a sus órganos con capacidad decisoria competencias para adoptar normas obligatorias, pero no directamente aplicables. En vez de eso establece un sistema de vigencia simultánea<sup>63</sup>.

Por su parte, en cuanto a la invocación inmediata de este derecho por los particulares, el Tratado de Asunción nada prevé. Sin embargo, el Protocolo de Ouro Preto, aunque proclama la obligatoriedad para los Estados de las disposiciones del Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur<sup>64</sup>, cierra la vía con el sistema de vigencia simultánea ya mencionado.

Así, la vinculación de los particulares con las normas mercosureñas se establece a partir de la sanción de una norma interna del Estado que la reproduzca. Es decir, es esa norma interna la que, por lo tanto, genera esos derechos y obligaciones mediante el procedimiento de internalización previsto por el propio Protocolo.<sup>65</sup>

---

62 Sobre estos conceptos y por considerar que se trata de los expositores más claros, se recomienda profundizar en ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario general*, 5ª ed. actualizada según Tratado de Ámsterdam, Ariel Derecho.

63 Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto. "Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento: i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte; iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales."

64 Fundamentalmente a partir de la letra de su artículo 38. "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 artículo 2 de este Protocolo..."

65 Al respecto ver GONZÁLEZ OLDEKOP, F., *La integración y sus instituciones*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997; y DORMÍ, R.; EKMEKDJIAN, M.A. y RIVERA, J.C., *Manual de Derecho Comunitario*, 2ª ed., Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.

## 6. LA NECESIDAD DE MODERNIZACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCOSUR

Frente a lo expuesto debemos pensar en la necesidad de la modernización del Mercosur. Sin entrar en la discusión de si el Mercosur se debe flexibilizar o pasar a ser supranacional, lo que da lugar a extensas discusiones, hay medidas intermedias que usando la imaginación y con osadía nos permiten nos permiten cambiar nuestra realidad y mejorarla.

La modernización del Mercosur no es ninguna novedad, cuando algunos criticamos esa fórmula inversa de construir la integración de la mano de la teoría de la integración inversa<sup>66</sup>, que implicó crear un gran aparato y después resolver su utilidad o inutilidad dejando latente una estructura ociosa que después incómoda, a partir de 2017 el Mercosur da puntapié inicial con la eliminación de la figura Órgano Alto Representante General<sup>67</sup>.

No sólo eso, en 2019 se aprueba la CMC/Dec. N°19/2019, que se presenta como la primera herramienta jurídica de reorganización estructural del Mercosur y comienza a desechar órganos ociosos.

### 6.1. Cooperación reforzada o Mercosur de distintas velocidades.

Frente al planteo de reorganización y la ya mencionada necesidad de osadía en la construcción del proceso de integración del Mercosur, se presenta como revelador un concepto de la Unión Europea que es la cooperación reforzada<sup>68</sup>.

Este concepto se define como *“...una forma de integración flexible que permite a un grupo de Estados miembros de la UE cooperar entre sí en áreas específicas, sin que los Estados restantes deban comprometerse. Este mecanismo se utiliza en contextos en los que no se logra un acuerdo unánime en cuestiones sensibles o estratégicas, permitiendo avanzar en políticas comunes sin obstaculizar el progreso de quienes sí desean profundizar en la integración”*<sup>69</sup>.

Es decir, esta herramienta habilita a los Estados Parte a iniciar a lo que se conoce como la integración de distintas velocidades, con objetivos abiertos, más amplios.

Pero hete aquí que en el Mercosur esto no es una novedad. La CMC/Dec. N°14/98 en materia de extradiciones entre los Estados Parte y la CMC/Dec. N°15/98 en igual materia entre los Estados Parte, Bolivia y Chile, prevén su entrada en vigor para los dos primeros Estados que la incorporen a su ordenamiento jurídico sin necesidad de dar cumplimiento al sistema

---

66 Ver DELUCA, S., “El MERCOSUR. Su modernización. La Teoría de la integración inversa” en Revista Jurídica Franco-Argentina/Revue Juridique Franco-Argentine, Número 1 - Mayo 2019 - IJ-DCCXL-104.

67 CMC/Dec. N°6/2017.

68 Incorporado por el TUE en el artículo 20 y por el TFUE en su título III.

69 CLOSA MONTERO, C., *La Unión Europea: una nueva arquitectura institucional*. Madrid: Editorial Tirant lo Blanch 1999.

de vigencia simultánea de normas<sup>70</sup>. Y hoy esta Decisión está vigente por la incorporación de Brasil, Paraguay y Uruguay, pero Argentina no lo hizo hasta el día de hoy.

Esas normas no son la excepción. Hay otras más cercanas en el tiempo, sin pasar por alto el mecanismo de excepción que se utilizó cuando se suspendió a Paraguay, cuando se dispuso que hasta tanto Paraguay mantuviera su suspensión de ejercicio del derecho de voto y veto en la toma de decisiones, las normas Mercosur entraría en vigor con la internalización efectuada por los demás Estados Parte<sup>71</sup>.

También la norma que aprobó el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones intra-Mercosur, que entró en vigor recientemente, en su artículo 26.1 establece que entra en vigor a partir de las dos primeras incorporaciones -ratificaciones-<sup>72</sup>.

En igual sentido, aquella que aprueba el Acuerdo de Facilitación del Comercio del Mercosur, en su artículo 21, párrafo 1 establece el mismo principio: que las normas pueden entrar en vigor con dos ratificaciones<sup>73</sup>. También la que implementa el Acuerdo sobre el Comercio Electrónico, también en su artículo 14 establece que con la ratificación de dos estados entra en vigor<sup>74</sup>. Y, por último, más cercano en el tiempo la que implementa el Acuerdo Mercosur de Coproducción Cinematográfica y Audiovisual<sup>75</sup>.

En resumidas cuentas, se puede concluir que luego de la situación reseñada en el Mercosur existe “*de hecho*” una clara política y decisión, también política, de implementación de lo que en derecho europeo se denomina cooperación reforzada. En otras palabras, la habilitación implícita para la implementación de un Mercosur en distintas velocidades.

## **6.2. Cambio de paradigma jurídico o perfeccionamiento del sistema de vigencia normativo del Mercosur: aplicación a casos concretos.**

Sobre la consideración de lo dicho anteriormente podríamos afirmar que a la hora de analizar la vigencia simultánea de normas nos encontramos ante una ficción, porque el mecanismo de toma de decisiones mutó. La realidad contrastable mediante lectura del sitio web de la Secretaría del Mercosur<sup>76</sup> demuestra que el Mercosur hoy en vez de aprobar acuerdos y

---

70 Artículo 31 de ambas decisiones.

71 Artículo 2 de la Decisión de Suspensión adoptada por los Presidentes del Mercosur.

Sobre las inconsistencias de esa metodología ver DELUCA, S. “Ilegalidad del decreto 25/2013 -aumento de aranceles a la importación extrazona- a la luz del sistema jurídico normativo del Mercosur” en Jurisprudencia Argentina 4, 2013 III - 24/7/2013.

72 CMC/Dec. N°03/2017.

73 CMC/Dec. N°19/2019.

74 CMC/Dec. N°15/2020.

75 CMC/Dec. N°6/2024

76 <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>

normas fundamentales por decisiones completas, aprueba por una decisión del Consejo Mercado Común un acuerdo de cooperación internacional con la modalidad propia del derecho internacional privado.

Así, al usar esa metodología y presentar la nueva norma jurídica ese formato, tomando como ejemplo la CMC/Dec. N°15/2020 que en su artículo 30 establece expresamente que al tratarse de una norma reglamentaria de aspectos de la organización y funcionamiento del Mercosur no requiere internalización, habilita su vigencia con la mera ratificación de al menos dos de los Estados Parte. De tal surte, habilita la cooperación reforzada o avance en distintas velocidades por acuerdos de pares de Estados.

Esto es así ya que lo que se crea por esa norma de derecho derivado es en realidad una norma jurídica internacional pura y dura. Es decir, un acuerdo internacional como si se tratara de un protocolo adicional, en este caso los definidos como de segunda categoría, pero de la mano la decisión. Y es en este punto en el que se advierte una mutación en el sistema jurídico, aunque ello no le quita validez a la nueva norma.

Esta situación se presenta en los hechos como una excepción a los principios de los ya mencionados artículos 38, 40 y 42 del Protocolo de Ouro Preto, que instrumentan en su conjunto el sistema de vigencia simultánea de las normas.

Y ante esta realidad cabe preguntarse finalmente si ello implica una ruptura del carácter jurídico-político intergubernamental o si, por el contrario, demuestra un cambio de paradigma o un perfeccionamiento del sistema primigenio de adopción de normas en el Mercosur que lleva a concluir que la simpleza de la letra de los tratados fundacionales siempre previó la posibilidad de generar cambios de la más diversa índole y profundidad otorgando amplio margen de maniobra a los Estados. Punto éste último que guardaría plena coherencia con la misma metodología jurídico-política intergubernamental escogida para erigirlo.

La respuesta es simple. A poco que se profundice el análisis no se aprecia afectación alguna a la metodología referida, encontrándose plenamente habilitados los Estados a implementar políticas o acciones conjuntas diferenciadas del resto de los socios, en tanto y en cuanto c no se produzca una afectación a los Estados que no participan. En otras palabras, mientras no se afecte el principio de nación más favorecida.

Ello se sustenta en el Laudo 4 en época de vigencia del Protocolo de Brasilia conocido como *“Aplicación de medidas antidumping en el comercio de pollos entre Argentina y Brasil”*, por cuanto el tribunal arbitral ad hoc que intervino, ante una situación similar, estableció la inexistencia de obstáculos para habilitar este tipo de avances en distintas velocidades, habida cuenta que no se verificaba una incompatibilidad con el interés interno y se presentaba así una reserva de derechos o influencia de los Estados dentro del Mercosur, que responde a la práctica presidencialista de sus cuatro miembros<sup>77</sup>.

---

77 Laudo de 21 de mayo de 2001.

Consecuentemente, tampoco es posible verificar un cambio de paradigma en la metodología jurídico-política de la integración del Mercosur, sino más bien el perfeccionamiento, correcto uso o uso completo del sistema de producción normativa por parte de los Estados. Hecho que, por lo demás, implica reconocer la existencia desde la vigencia del Protocolo de Ouro Preto de habilitación y posibilidad de acción individual por pares de Estados, con la generación de diversas velocidades. Vale decir, un Mercosur de actuación flexible en la generación de una integración con mayor profundidad.

## **CONCLUSIONES**

De lo expuesto se puede concluir que en el Mercosur hoy la necesidad de flexibilización no necesariamente debe buscarse de la mano de decisiones comerciales que pongan en entredicho la integración misma.

El sistema jurídico-legal escogido ya desde 1994 de la mano del Protocolo de Ouro Preto resulta apropiado y ajustado a la realidad -incluso cambiante- de los Estados Parte en forma individual y conjunta.

La nueva metodología de aprobación normativa escogida por los Estados Parte lejos de cuestionar el carácter intergubernamental del proceso de integración, lo consolida al reflejar las particularidades de sus regímenes presidencialistas, sin dejar de mantener la posibilidad para el uso de fórmulas como las presentadas que permiten continuar con los avances.

Esta modalidad refleja que desde la entrada en vigencia de dicho Protocolo los Estados Parte se encuentran habilitados para actuar en forma individual por pares de Estados, lo que redundará en un Mercosur flexible, con distinta profundidad y velocidades.

## **CONFLICTO DE INTERÉS**

Declaro que este artículo titulado “Vigencia normativa en el Mercosur ¿cambio de paradigma jurídico o perfeccionamiento del sistema?”, es una producción propia, original y no presenta conflicto de interés alguno.

## **FINANCIAMIENTO**

Declaro que este artículo titulado “Vigencia normativa en el Mercosur ¿cambio de paradigma jurídico o perfeccionamiento del sistema?” no cuenta con financiamiento institucional, público ni privado.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACTA PARA LA INTEGRACIÓN ARGENTINO-BRASILEÑA, que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). Firmada en Buenos Aires el 29 de julio de 1986.

ACTA DE LA AMISTAD ARGENTINO-BRASILEÑA DEMOCRACIA, PAZ Y DESARROLLO. Firmada en Buenos Aires el 10 de diciembre de 1986.

ACTA DE BUENOS AIRES. Firmada en Buenos Aires el 6 de julio de 1990.

ACUERDO GENERAL SOBRE COMERCIO Y ARANCELES. Suscripto en Ginebra el 30 de octubre de 1947 (GATT 1947).

ALONSO GARCÍA, R, *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Madrid: Ed. Civitas S.A., 2012.

ÁLVAREZ, G., “La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Integración”, en NEGRO, S.C. (dic.), *Manual de Derecho de la Integración*, Parte II América-África,. Buenos Aires: Editorial BdeF 2012.

BARBERIS, J.A. *El territorio del Estado y la soberanía territorial*. Buenos Aires: Ábaco, 2003.

BARÓN KNOLL DE BERTOLOTTI, S., *Administración y gobierno del MERCOSUR*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2ª Ed.1996.

BARÓN KNOLL DE BERTOLOTTI, S., *Administración y gobierno del MERCOSUR*, Buenos Aires: Depalma, 1997.

CLOSA MONTERO, C., *La Unión Europea: una nueva arquitectura institucional*, Madrid: Editorial Tirant lo Blanch, 1999.

CZAR de ZALDUENDO, S. “Integración: nociones generales. Integración económica e integración regional” en NEGRO, S.C. (Dir.) *Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Editorial BdeF, 2018.

DECLARACIÓN DE IGUAZÚ. (Acta de Foz de Iguazú) Firmada en Foz de Iguazú el 30 de noviembre de 1985, por los presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney.

DELUCA, S. “Ilegalidad del decreto 25/2013 -aumento de aranceles a la importación extrazona- a la luz del sistema jurídico normativo del Mercosur” en *Jurisprudencia Argentina* 4, 2013 III - 24/7/2013.

DELUCA, S. *Unión Europea y MERCOSUR: los efectos del derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2003.

DELUCA, S. “El MERCOSUR. Su modernización. La Teoría de la integración inversa”. *Revista Jurídica Franco-Argentina/Revue Juridique Franco-Argentine*, Número 1 - Mayo 2019 - IJ-DCCXL-104.

DELUCA, S. “La integración en transición”. *Suplemento de Comercio Exterior, Diario La Nación*, 4/11/2014.

DROMI, R., EKMEKDJIAN, M.A., RIVERA, J.C., *Derecho comunitario: régimen del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2ª.ed, 1996.

ELKIN, N. “Países Latinoamericanos frente al GATT”, documento de trabajo presentado en 1983 al entonces director del INTAL, Dr. Eduardo R. Conesa.

FERNÁNDEZ, W., “La inserción internacional del Mercosur. Apuntes sobre el comercio exterior (1988-2006)” en LEITA, F. y NEGRO, S.C. (coord.) *La Unión Europea y el Mercosur: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*. Buenos Aires: Facultad de Derecho UBA/La Ley 2008.

FLOREAL GONZÁLEZ, F., “MERCOSUR: un orden jurídico debilitado y dispar. La necesidad de un cambio”. *La Ley*, año LXIV, N°61.

GONZÁLEZ OLDEKOP, F., *La integración y sus instituciones*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

GURRIERI, A., “Las ideas del joven Prebisch”. CEPAL N° 75, 12/2001.

HASS, E., *Beyond the Nation-State. Functionalism and international organization*. Stanford University Press, 1964.

ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario general*, 5º ed. actualizada según Tratado de Ámsterdam. Barcelona: Ariel Derecho.

JARDEL, S., BARRAZA, A. *MERCOSUR: aspectos jurídicos y económicos*, Ciudad Argentina, 1998.

KLEIN VIEIRA, L., “La reforma de las constituciones de los Estados Partes del Mercosur”, en LL de 25 de julio de 2012.

MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, 2da. Ed., 1999

MARZORATTI, O. *Derecho de los negocios internacionales*, Tomo 1, 3º Ed. Buenos Aires: Astrea, 2003.

MERCOSUR. COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR (CCM). *CCM/Dir N°6/95, clasificación arancelaria con relación a la Recomendación N°7/95 del Comité Técnico 1 relativa a “Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías”*. Asunción 30 de mayo de 1995.

MERCOSUR. COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR (CCM). *CCM/Dir. N°19/95. Opinión consultiva 8.1. del Comité Técnico de Valoración en Aduana*". Montevideo 7 de noviembre de 1995.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/DEC. N°17/97. Eliminación de Restricciones no Arancelarias*. Montevideo, 15 de diciembre de 1997.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/DEC. N°25/97. Prórroga de la vigencia del "Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR"*. Montevideo 15 de diciembre de 1997.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/DEC. N°3/98. Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional del MERCOSUR*. Buenos Aires 23 de julio de 1998.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/Dec. N°14/98. Acuerdo sobre extradiciones entre los Estados Parte del MERCOSUR*. Rio de Janeiro 10 de diciembre de 1998.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/Dec. N°15/98. Acuerdo sobre extradición entre el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*. Rio de Janeiro 10 de diciembre de 1998.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/DEC./N° 17/98. Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias*. Rio de Janeiro 10 de diciembre de 1998.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/DEC. N°6/99. Coordinación de Políticas Macroeconómicas*. Asunción 15 de junio de 1999.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMUN. *CMC/Dec N°63/2010 Alto Representante General del Mercosur (Creación)*. Foz de Iguazú 16 de diciembre de 2010.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/Dec. N°03/2017. Protocolo de cooperación y facilitación de inversiones intra-MERCOSUR*. Buenos Aires 7 de junio de 2017.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/Dec. N°06/2017. derogación de la decisión CMC N° 63/10*. Montevideo, 14 de julio de 2017.

MERCOSUR. CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/Dec. N°19/2019. actualización de la estructura institucional del Mercosur*. Bento Gonçalves, 04 de diciembre de 2019.

MERCOSUR.CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/Dec. N°15/2020. Acuerdo sobre comercio electrónico del MERCOSUR*. Montevideo 28 de enero de 2021.

MERCOSUR.CONSEJO DE MERCADO COMÚN. *CMC/Dec. N°6/2024. Acuerdo mercosur de coproducción cinematográfica y audiovisual* . Asunción 8 de julio de 2024.

MERCOSUR. Protocolo de Brasilia para la solución de controversias en el MERCOSUR. Firmado en Brasilia, Brasil el 18 de diciembre de 1991.

MERCOSUR. *Protocolo de Las Leñas. Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa*". Firmado en Las Leñas, Argentina el 27 de junio de 1992.

MERCOSUR. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción Sobre La Estructura Institucional del MERCOSUR Protocolo de Ouro Preto. Firmado en Ouro Preto, Brasil el 18 de diciembre de 1994.

MERCOSUR.*Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales*. Firmado en San Luis, Argentina el 25 de junio de 1996.

MERCOSUR.Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdiccion internacional en materia contractual" - civil o comercial. Firmado en Buenos Aires el 3 de julio de 1996.

MERCOSUR. Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR. Firmado en Olivos, Argentina el 18 de febrero de 2002.

MERCOSUR. Tratado de Asunción. Firmado en Asunción, Paraguay el 26 de marzo de 1991.

MITRANY, D. *A working peace system: An argument for the functional development of international organization*, Londres 1943.

MORATA, F., *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Editorial Ariel, 1999.

PEROTTI, A. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria*, Fundación Konrad Adenauer, 2004.

RIMOLDI DE LADMANN, E., "La estructura institucional a partir del Protocolo de Ouro Preto" en *MERCOSUR y Comunidad Europea*. Buenos Aires: Ciudad Argentina y Depto. Publicaciones de la FCJS UBA, 1995.

RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *MERCOSUR. Integración y Derecho*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Buenos Aires e Intercontinental Editora, 1998.

SAN MARTINO DE DROMI, M.L *De la nueva historia del Derecho. A propósito del objeto, método y fuentes del Derecho del MERCOSUR*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

SOTO, A. GONZÁLEZ, F. *Manual de Derecho de la Integración*. La Ley: Buenos Aires, 2001.

SOTO, A. GONZÁLEZ, F. *Manual de Derecho de la Integración*. Buenos Aires: La Ley, 2017.

TRATADO DE MONTEVIDEO DE 1980. Instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Firmado en Montevideo el 12 de agosto de 1980.

TREBER, S., *Economía Mundial: claves para el siglo XXI*. Cordoba: El Emporio Ediciones, 2005.

TRIBUNAL ARBITRAL AD-HOC DEL MERCOSUR (TAH). Laudo N° 04/2001. Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para decidir sobre la controversia entre la República Federativa de Brasil y la República Argentina sobre aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil (RES. 574/2000) del Ministerio de Economía de la República Argentina. Asunción 21 de mayo de 2001.

TRIBUNAL ARBITRAL AD-HOC DEL MERCOSUR (TAH). Laudo N° 05/2001. constituido para entender en la controversia de la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo. Asunción, 8 de junio de 2001.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNION EUROPEA. *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Administración fiscal holandesa*. Países Bajos. Asunto 26/62. sentencia 5 de febrero de 1963.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. (TJCE) *Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros contra República Italiana. Peticiones de decisión prejudicial: Pretura di Vicenza y Pretura di Bassano del Grappa - Italia*. Asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90. sentencia del 19 de noviembre de 1991.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN. *Opinión Consultiva N°1/2008 . Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos*, solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado

de Primera Instancia en lo Civil de 1º turno IUE 2-32247/07. Asunción, 24 de abril de 2009.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN. *Opinión Consultiva N°1/2009. "Frigorífico Centenario S.A. c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos. IUE: 2-43923/2007. Exhorto", solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2º Turno. Asunción 15 de junio de 2009.*

VILLANUEVA, J., "Los esquemas analíticos de la integración económica". *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas, UCA, FCSE, año 3 N°15.*

## RESUMEN BIOGRÁFICO

**Prof. Dr. Santiago Deluca:** Abogado UBA. Doctor en Derecho URJC I. Especializado Altos Estudios Internacionales, Derecho de la Competencia Europeo y Español y Administración y Gestión de Instituciones Públicas. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad del Salvador. Director del Seminario de Investigaciones en Derecho Económico e Integración/Universidad del Salvador, Investigador Principal CEIDIE/Facultad de Derecho de la Universidad del Buenos Aires. Ex Presidente de la Asociación de Estudios de Integración (AdEI). Ex Secretario y actual Árbitro Suplente por Argentina del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur."

e mail: [delucasantiago@hotmail.com](mailto:delucasantiago@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-5891-7780>

