

CAPÍTULO VII

APROXIMACIONES AL DERECHO CONSTITUCIONAL INTERNACIONAL

"Antes de considerar si el orden jurídico internacional y los distintos órdenes jurídicos nacionales forman todos parte de un sistema jurídico, tenemos que resolver primeramente el problema de si las normas denominadas "derecho internacional" son realmente "derecho" en el mismo sentido que el derecho nacional"

Hans Kelsen

7.1.- Nuevas relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional: monismo y dualismo. La cuestión de la preeminencia del derecho interno o del derecho internacional.

Es bueno dejar sentado en este punto, algo que la realidad cotidiana ha demostrado en los hechos: el orden jurídico internacional consta por lo general de normas incompletas, que encuentran su complementación en el accionar político y jurídico de los Estados Nacionales.

Es por ello que el derecho internacional tiene su principal significación en cuanto conforma un orden jurídico universal que comprende a todos los nacionales tornando de este modo posible la coexistencia armónica de una multiplicidad de órdenes jurídicos nacionales, al imponerles cierto modo de regulación de sus propias materias, que - de otro modo - serían reguladas arbitrariamente por cada Estado en uso de su soberanía.

En ese contexto, el *monismo* aparece como el resultado de un análisis de las normas positivas del derecho internacional, que se refieren a los Estados (órdenes jurídicos nacionales). Desde esta óptica de análisis es que el derecho internacional descubre su conexión (de creación y coordinación) con los derechos nacionales y por lo tanto, en una básica propensión a la generación de un orden jurídico universal integrado a partir de la normación que produce el derecho internacional.

Por otra parte, existe la doctrina del *dualismo* o paralelismo jurídico por la que el derecho internacional y el nacional son considerados dos órdenes jurídicos separados, independientes entre sí, que regulan materias

completamente diversas y tienen fuentes completamente distintas.

Si nos preguntásemos cuál es la vinculación que esta cuestión posee con nuestra materia, responderíamos que mucha, y muy importante. Ello por implicar el estudio de las vinculaciones entre el sistema constitucional nacional y el internacional, una cuestión esencial respecto de la funcionalidad y coordinación armónica entre ambos, en estas épocas de *integración* y *globalización*.

En este orden de ideas es que se contraponen como disímiles y antagónicas las ideas de monismo y dualismo.

Respecto del primero, hemos de reconocer que hasta el presente ha implicado más una aspiración que una realidad, en la medida que - como vimos - supone un único sistema jurídico universal, configurado por el derecho internacional, al que los derechos nacionales deben someterse.

Y como también sabemos, la principal falla que este *pretendido* orden internacional detenta, es su evidente falta de vocación democrática y de representación igualitaria de todos los Estados que lo integran.

Respecto del dualismo, ha sido un sistema que ha podido ser implementado, a partir de la condición de soberanía que hasta la fecha han detentado los Estados Nacionales (y que al filo de esta centuria, se desdibuja notablemente).

Así, este peculiar esquema impone un procedimiento definido para la incorporación del derecho internacional al ámbito interno, basado en la actuación soberana de este último. Las dificultades que inicialmente ha presentado esta modalidad de incorporación al derecho internacional por parte del derecho interno, es la perspectiva que algunos sistemas exhiben, en el sentido de poner en pié de igualdad a los instrumentos internacionales, permitiendo que la ley posterior deje sin efecto lo antes dispuesto en una norma internacional.

A fin de intentar solucionar estos desfasajes que exhiben ciertas estructuras dualistas, nace la tendencia del denominado *dualismo atenuado* que aún exhibiendo la necesidad de que en los sistemas de este tipo, incorporen, por así disponerlo sus constituciones - a su modo - la norma del derecho internacional, no admiten su derogación posterior por la legislación nacional común, emanada del Congreso.

Sostiene Sabsay que en la actualidad, las soluciones de derecho que los diferentes países democráticos aportan a la cuestión, pareciera situarse en un paulatino y justo medio, principalmente sobre la base del resultado de variados procesos que han llevado desde las estructuras Estatales, a una tendencia

favorable a la integración de las mismas en amplios espacios continentales.

Respecto de nuestro sistema constitucional, y como antes sostuvimos, lo normado en los arts. 116, 31, 27, 1° y concordantes del texto supremo (no derogados por imperio de lo dispuesto en la reforma constitucional de 1994) generan aquí dos significados de importancia:

1. Colocar a los instrumentos internacionales, en la pirámide jurídica, en un plano subordinado a la Constitución (aunque con diversa jerarquía según se trate de aquellos referidos a Derechos Humanos, incluidos en el art. 75 inc. 22, y otros instrumentos internacionales indicados en el art. 75 inc. 22 1° párrafo y art. 75 inc. 24)
2. Conferir a la justicia federal, con exclusión de otros tribunales provinciales, el conocimiento y decisión de casos regidos por estos instrumentos.

En trance de evaluar si hemos dar preeminencia al derecho nacional o al internacional, no podemos obviar dos circunstancias que condicionan nuestra respuesta:

En primer lugar, el resultado de diversos procesos de integración regional, que han meritado flexibilizar a las estructuras Estatales (otrora rígidas) acercándose a aquella tendencia en amplios espacios continentales. Ello debilita notoriamente el antes inalterable concepto de la soberanía estatal, que se consustancia necesariamente con el concepto de supremacía de la constitución en el sistema constitucional nacional.

Por otra parte, ha sido el continuo y constante movimiento de la comunidad internacional el que ha llevado, desde el fin de la II Guerra Mundial, al afianzamiento del derecho internacional de los derechos humanos, cuya virtualidad se ha trasladado a las regulaciones jurídicas de los sistemas constitucionales nacionales.

Ello lleva a la necesidad de afianzar los logros del derecho internacional, pero alertando que los sistemas nacionales poseen por lo general, estructuras dualistas que hay que aggiornar si se desea adecuar al sistema, lo que merita una democrática y participativa discusión, que generalmente termina en soluciones intermedias (las propias de sociedades pluralistas).

Ello es lo que ha sucedido en el sistema constitucional argentino a partir de la reforma constitucional de 1994.

7.2.- La supremacía constitucional en relación al derecho internacional en relación al derecho internacional de los derechos humanos: la incorporación de ciertos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y sus vinculaciones con la Constitución y las leyes internas. Remisión.

Sin perjuicio de remitir en este punto al lector a lo antes expuesto (cuando tratamos el capítulo V de esta obra.), hemos de agregar aquí las siguientes consideraciones:

Luego de operada la reforma constitucional argentina de 1994, los instrumentos internacionales indicados en el art. 75 inc. 22 y los que según las reglas que en tal articulado se exhiben, incorpore con posterioridad el Congreso (por caso, la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas), poseen jerarquía constitucional.

Ello no implica que se hayan alterado las pautas de rigidez del sistema, sino que esa denominación torna a tales instrumentos en pautas de interpretación obligatoria para los poderes públicos argentinos.

Y ello es de gran importancia, pues desde el mentado cambio constitucional, toda formulación normativa derivada del plexo constitucional deberá contener los lineamientos garantistas que impone el derecho internacional de los derechos humanos.

Quizá esto sirva para poner de resalto en modo convincente, la trascendencia de haber jerarquizado a los instrumentos internacionales indicados antes.

A los derechos humanos, constitucionalmente consagrados en la Constitución (en modo expreso o implícito), se le adiciona éste marco, proveniente del derecho internacional que enfatiza - a modo de pauta de valoración obligatoria dirigida a los Poderes Públicos - su potencial legitimante de un sistema constitucional que comienza lentamente a consolidarse sobre líneas promisorias, positivas y garantistas.

Se ha dicho en este sentido, que las disposiciones sobre derechos que contienen las constituciones de Estados de Derecho resultan ser fórmulas lapidarias y preceptos enunciativos de principios que - por regla - resultan ser multívocos, destacándose la potestad material de los Magistrados, que en el cotidiano quehacer de impartir justicia, descifran y adecuan el contenido de tales formas lexicales y por ende, el contenido de los derechos.

Así, dentro de la estructura compleja y completa del sistema garantista

que intenta proveer y articular nuestra Constitución Nacional, las novedades introducidas por la reforma constitucional de 1994, en su artículo 75 inciso 22, podrán hallar a partir de ahora en el poder Judicial, un fantástico operador de sus designios, siendo por otra parte que la legislación derivada del texto supremo deberá contar con tal inapreciable guía al momento de su discusión y posterior entrada en vigor.

Como se puede apreciar, le desafío mas duro e intenso se dirige en los tiempos constitucionales de hoy - tan devaluados por cierto - al denominado constitucionalismo material, para que con los contenidos jusfundamentales que aporta, y su nueva apoyatura valorativa, torne verdad aquello que siempre enfatiza en sus enseñanzas Bidart Campos: todo derecho está construido por causa del hombre.

Sabemos de todos modos, que las meras declaraciones constitucionales pueden resultar absolutamente desdibujadas por realidades sociales (particularmente tributarias de tendencias autoritarias). Entendemos a partir de ello, que los principios contenidos en nuestra constitución federal, hoy sublimados desde la promisorio definición *pro homine* aportada por los instrumentos indicados en su art. 75 inciso 22, han de ofrecer un espacio real para la ampliación de los espacios de discusión democrática que reclama la sociedad argentina de hoy.

Creemos entonces, que sin haber llegado a una postura que nosotros estimamos ideal (el monismo, liso y llano, con primacía del derecho internacional de los derechos humanos), la formula de consenso aportada por la reforma constitucional de 1994 propicia en esta materia, el camino hacia una adecuada amalgama del derecho interno con el derecho internacional.

7.3.- Régimen constitucional de los Tratados y la costumbre constitucional. Otros actos jurídicos internacionales.

Los instrumentos internacionales, cualesquiera que fuese la materia sobre la que versen, son para el sistema constitucional argentino *actos de naturaleza compleja* en los que intervienen particularizadamente tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, con distinto grado de protagonismo, según el instrumento que incorpore.

Diremos también que al ser concluidos por la República, ellos integran nuestro sistema constitucional, tornandose en parte de nuestro derecho interno, ya que son las estructuras constitucionales las que establecen si los

instrumentos internacionales concluidos por los Estados integran el sistema constitucional, y en que modo

Así, conviene diferenciar el proceso de incorporación de los instrumentos internacionales, de la jerarquía que ellos adquieren a partir de la misma.

Todos los instrumentos internacionales enunciados por la Constitución Federal (tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales, y los concordatos con la Santa Sede, instrumentos relativos a derechos humanos y tratados de integración) ingresan al sistema constitucional, constituyéndose en fuente del mismo, luego de cumplimentarse los siguientes pasos

- Luego de la pertinente negociación, que se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, es a este poder de Estado que le incumbe su conclusión y firma (art. 99 inc. 11 C.N.)
- Concluida la etapa anterior, sobreviene la competencia del Congreso de la Nación, quien se encarga de aprobar o rechazar el instrumento, en orden a lo dispuesto por el artículo 75 en sus incisos 22 y 24); esto es, mediante leyes, que son promulgadas por el Presidente mediante un Decreto
- Finalmente, se produce la etapa de ratificación del instrumento internacional, a cargo del poder Ejecutivo, quien se ocupa de declarar que tal instrumento (luego de su conclusión y aprobación) será tenido como jurídicamente obligatorio para su estado (art. 99 inc. 11 C.N.). Algunos autores añaden la necesidad de que se produzca el denominado canje de ratificaciones para consolidar la virtualidad del instrumento internacional en el derecho interno
- Aún así, el Tratado podría repugnar alguna disposición de la Constitución textual, y esa circunstancia debe y puede ser controlada en nuestro sistema, por el poder Judicial, en su rol de "Poder Moderador", declarando en su caso, la inconstitucionalidad del mismo, o e alguna de sus cláusulas. Caso contrario, también le asiste al Poder Judicial un importante rol al aplicarlo, integrándolo armónicamente al resto del sistema

Respecto de su jerarquía, el grado máximo (jerarquía constitucional) lo detentan los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos enunciados en el art. 75 inc. 22, y los restantes que sean elevados a ese rango por parte del Congreso de la Nación

Los otros instrumentos enunciados por el texto fundamental (arts. 75 inc. 22 1º párrafo, art. 27 y art. 75 inc. 24 C.N.), tienen un grado de jerarquía inferior a los nombrados en el párrafo anterior (superior a las leyes)

Creemos nosotros que los Convenios Internacionales que la Constitución faculta a suscribir a las Provincias, según lo dispone el art. 124 C.N. , se encuentran en una jerarquía inferior a la que detentan en nuestro sistema constitucional, los instrumentos antes enunciados, de carácter federal, en orden a lo dispuesto por el art. 31 de la Constitución Federal.

Atento la regla de las autonomías provinciales en la federación argentina, el texto federal nada dice respecto del modo en que se concluirán los convenios que la Constitución ha autorizado a las Provincias a celebrar. Ello quedará librado a las regulaciones provinciales, con las limitaciones dispuestas en el mismo artículo 124.

Cerraremos este punto, poniendo aquí de resalto que la costumbre constitucional, encarnada aquí esencialmente por la labor de la jurisprudencia, ha dotado al sistema de importantes insumos, que luego se plasmaron en la reforma constitucional de 1994.

Así, fueron los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación los que impusieron el criterio del dualismo atenuado en las relaciones entre la Constitución, los Tratados y las leyes del Congreso, que luego se plasmó en la reforma constitucional de 1994, respecto de la jerarquía de tratados que no versen sobre derechos humanos (casos "Ekmekdjián c/Sofovich", "Fibraca", y "Cafés La Virginia" ya analizados en el capítulo V).

7.4.- Las relaciones exteriores y las relaciones diplomáticas: conducción y ejecución. Principios constitucionales orientadores de la política exterior argentina

Como se vio, es el gobierno federal, y no algún poder de Estado en particular, el que se encarga - coordinada y sistémicamente- , de cumplir las distintas funciones respecto de los instrumentos internacionales, su aprobación, conclusión, incorporación y jerarquización. Las relaciones exteriores (de paz y comercio, según lo dispone el art. 27) le incumben en forma coordinada entonces, al gobierno federal.

Aún así, y según se vio, tales instrumentos no se concluyen a partir de un solo acto. Son negocios jurídicos de carácter complejo y requieren en consecuencia, el cumplimiento de todo un procedimiento que comienza con las negociaciones y culmina cuando el Estado da su consentimiento para integrarlo al sistema constitucional

La Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados ha precisado estos pasos con claridad, y en virtud de ese proceso, las etapas que conducen a la conclusión de un instrumento internacional, son las siguientes: negociación, adopción del texto, autenticación del texto, aprobación por ambas Cámaras del Congreso de la Nación y manifestación de voluntad del Estado Argentino, en el sentido de obligarse internacionalmente.

Diremos ahora que todas estas etapas - salvo la referida a la aprobación por parte del Congreso de la Nación - son atribuciones del Poder Ejecutivo de la nación. Esto hace a la conducción de las relaciones exteriores del país, que en este punto le competen casi con exclusividad al poder Ejecutivo

Respecto de la política exterior argentina, podemos decir que ella ha sido errática, con vaivenes que van desde la ubicación institucional entre los países del "mundo en desarrollo" (hoy denominado área de las democracias emergentes), manifestada principalmente en el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), particularmente a partir del obrar de su Canciller Caputo, hasta el intento de situar a la Argentina en el área de las democracias consolidadas, desde el posicionamiento del gobierno de Carlos Menem (1989-.1999), con la gestión principal de su canciller Di Tella.

Aún así, entendiendo por política exterior de una Nación, a la manera de conducir y desenvolver las relaciones públicas interestatales, que varían según las tendencias políticas, militares, económicas y científico-tecnológicas de cada Estado, podemos resaltar los siguientes principios básicos que han guiado a la política exterior de nuestro país lo largo de su historia:

- La República Argentina ha seguido en forma ininterrumpida, una política exterior de solidaridad y mutuo respeto entre los pueblos (aún pese a los terribles conflictos internos que la sacudieron en los tiempos recientes, poniéndola en mano de dictadores genocidas, que hasta llevaron a la Nación y a sus hijos, a una cruel e innecesaria confrontación con Gran Bretaña, pese a las legítimas razones que motivaron la reclamación de la que ella derivó, expresadas hoy en la cláusula transitoria 1º de la Constitución textual)
- Su actitud histórica se informó siempre en los principios rectores de justicia y fraternidad (lo que en algunas ocasiones, hasta la llevó a descuidar los propios intereses).
- Se ha consustanciado con los principios que informan el derecho internacional en general, y particularmente con las normas y principios que sustentan al sistema de la rganización Internacional

Americana.

- Ha generado y aplicado lo que se llamó la *doctrina Drago* de la que se deriva que el cobro compulsivo o coercitivo de una deuda compromete la existencia misma del Estado Soberano, el cobro "militar" supone la ocupación territorial, y la ocupación no solo es contraria al derecho de gentes, sino también a la doctrina "Monroe".
- Ha reconocido siempre a la justicia y a la fraternidad como símbolo de su política interamericana

7.5.- La interdependencia en la comunidad internacional contemporánea. Relaciones con órganos supranacionales: el Derecho Comunitario o Derecho de la integración y sus proyecciones respecto de la supremacía constitucional.

Si nos preguntásemos que ocurre hoy con el Estado- Nación y sus actuales relaciones con el constitucionalismo, podríamos responder que ambos conceptos se encuentran en "crisis", lo que configura un marco global de debilidad y erosión mutua.

Frente a ello se yergue el Derecho Internacional, rama esta que - como es sabido - aparece fundada en la necesidad de la regulación de la coexistencia de los Estados Soberanos, a fin de satisfacer sus intereses y necesidades comunes.

Actualmente su perfil resulta ser ciertamente superador de aquel concepto liminar, pues su estudio adquiere hoy un lugar privilegiado entre las diversas ramas de la ciencia del derecho. El correlato de lo expresado, se cifra en que la soberanía Estatal se ve poco a poco vaciada de su tradicional importancia debido al acelerado curso que ha asumido la historia reciente, en un rumbo hacia la "supra" y a la transnacionalización.

Ello no implica, por nuestra parte, negar la importancia que aún hoy lleva el estado nacional en el concierto de las naciones, enfatizado como sujeto primario del derecho internacional. No obstante lo dicho, la exclusividad o monopolio normativo que detenta hoy el Estado-Nación (base de la otrora supina prevalencia de su estructura) se han perdido definitivamente.

Según lo expresa Ekmekdjian, el concepto de Soberanía, si bien ya había sido expresado por Bodin, ni siquiera era válido en la época en que ese autor lo formuló, agregando luego que cada vez más, el poder ilimitado que suponía el

concepto clásico de soberanía, fue medrando, sobre la base de la actuación y vigencia de los instrumentos internacionales. Ellos generaron una cada vez más tupida red de derechos y obligaciones entre los miembros de la comunidad internacional, creando, ya en este siglo, organismos internacionales, que medraron aún más el concepto de "soberanía Estatal".

La universalización económica, transnacionalización del fenómeno ambiental, el desarrollo de la ciencia y la técnica, el temor ante la mortal eficacia del armamento de destrucción masiva, los movimientos migratorios internacionales, el crecimiento de doctrinas e "corte" fundamentalista y "segregacionista", entre muchos otros factores que generan una necesaria interdependencia mundial, presenta un actual e inminente punto de límite a las políticas "nacionales hacia adentro" que en muchos casos, se desentiende de la regla del sometimiento del Estado al Derecho

En suma, es probable que el derecho de la integración (económica, política y humanitaria) esté dando el golpe de gracia al concepto de soberanía, aunque creemos poco posible que este último desaparezca en su integralidad, ya que sigue siendo la columna vertebral de la existencia de los Estados Nacionales.

Ello se observa con nitidez, aún en el propio Tratado de Maastricht, que fué establecido por la Unión Europea como una remarcable innovación en el modo de concebir la marcha de las relaciones entre Estados.

En suma, es nuestra posición que la realidad internacional de los procesos de globalización, de los macro-espacios integrativos, de sus tendencias y secuencias históricas, está siendo expresada con pleno respeto a una noción realista y actualizada de la soberanía nacional, que - por supuesto - ha dejado de significar hoy, en los albores del fin del milenio, lo que otrora implicaba.

En trance de abordar una perspectiva europea de la cuestión, diremos que sobre el fin de la II Guerra Mundial, el funcionamiento del Estado y la vida política, poseían base sustancial en las constituciones y legislación nacional.

Aún así, fue el desmoronamiento de Europa lo que avaló el impulso que implicó idear un nuevo modo de ordenamiento jurídico-político en el "viejo mundo".

La catástrofe que implicó la generación y consecuencias de la II Guerra Mundial, desacreditó sustancialmente el "viejo orden", cuyo elemento básico consistía en la absoluta soberanía del Estado nación. Obsérvese que en la Europa de esos Estados, Francia y Alemania estuvieron en guerra tres veces en menos de una centuria, y dos de ellas como centro de las terribles guerras

mundiales.

En consecuencia, desde esta base de análisis, la autarquía y protección fragmentó la economía europea, causando desarreglos económicos y fuertes antagonismos políticos. También la glorificación del estado Nación propugnada por los "fascismos" se reveló finalmente como una monstruosidad, y las voces se alzaban en territorio europeo indicando que la insistencia en realzar el concepto de soberanía luego de tales experiencias fallidas, aún sin caer en los excesos fascistas, distorsionaba y retrasaba la perspectiva política de la posguerra en Europa.

Esta crítica, que enfatizaba la limitación en el concepto de las "soberanías nacionales", se fortaleció, fue llevada adelante y aceptada por lo que Weatherill denominó la "resistencia anti-fascista", dada en Francia, Alemania Occidental y los países ocupados. Por ello, mientras la idea de limitar las soberanías estatales en una Europa unificada se expandía en el viejo mundo, los conceptos comenzaban a ser técnicamente precisados.

Se avizoraba una Constitución Federal para Europa, que ofreciese poderes a un Parlamento Federal, Gobierno Federal y Corte federal, relativos a comercio, moneda, seguridad, materias impositivas, dejando que los demás poderes fueran ejercidos por las instituciones de los Estados Miembros.

Cabe apuntar entonces que desde la entrada en vigor de los "Tratados de Roma", el 1º de enero de 1958, existen en ese ámbito tres comunidades distintas, cada una de ellas basada en su propio marco convencional, las que todavía no han sido formalmente reunidas en una sola. En el **Tratado de la Unión Europea** (Tratado de Maastricht), formado por los jefes de Estado o Gobierno en febrero de 1992, se prevé sustituir la expresión "Comunidad Económica Europea" por la de "Comunidad Europea".

Con esta modificación sustancial, se pretende poner de resalto el cambio cualitativo de la C.E., que pasa de ser una pura comunidad económica, para tornarse en una unión política.

En suma, la U.E. es una "sociedad de Estados" a la que les han sido transferidas una serie de funciones y tareas.

A diferencia de lo que ocurre en la generalidad de las Constituciones de los Estados Nacionales, la Constitución de la U.E. no se encuentra recogida en un documento único, sino que resulta conglobada en un conjunto de normas y valores fundamentales que los responsables deben acatar imperativamente.

Los Estados se rigen en este esquema por dos principios de organización esenciales: el sometimiento al derecho ("rule of law") y la vigencia de la democracia. Por ello, todas las acciones de la Unión Europea, deben fundarse

jurídica y democráticamente para poder ser consideradas como conformadas a estos principios antes señalados.

Aún en ese marco de análisis, bueno es recordar que los mencionados "Tratados Constitutivos", pese a su progresivo desarrollo, no son más que Instrumentos Internacionales

Ellos están lejos de ser considerados "constitución" en el sentido clásico del término aunque en cierto modo hacia allí apunten. Así, y más allá de lo antes expuesto, el déficit "democrático" del sistema es prueba de las diferencias existentes. Por ejemplo, el Parlamento Europeo, órgano soberanamente elegido, difícilmente pueda equipararse a la fecha, al Poder Legislativo de cada uno de los Estados Miembros

Respecto del grado de autonomía del derecho Comunitario Europeo respecto de sus Estados Miembros, estos últimos, mas bien han auto-limitado sus poderes legislativos soberanos, creando al suscribir la normativa comunitaria un conjunto jurídico específico que les vincula, al igual que a sus nacionales

Sin perjuicio de lo dicho, es frecuente la fricción entre los ordenamientos jurídicos de la U.E. y la de sus Estados Miembros, lo que plantea a la fecha, dos problemas centrales, que hacen a la subsistencia del propio sistema:

la aplicabilidad directa del Derecho Comunitario

La primacía del derecho Comunitario sobre el derecho nacional que le es contrario

Así, el Tribunal de Justicia ha reconocido la aplicabilidad directa de varias disposiciones del Tratado y asimismo, desde 1970, ha ampliado dicha aplicabilidad a las disposiciones de directivas y a las decisiones destinadas a los estados Miembros.

Respecto de la primacía del derecho comunitario, si bien el derecho comunitario europeo escrito no posee ninguna disposición al respecto, el tribunal de Justicia, interpretando las disposiciones de los Tratados, ha reconocido este principio, sin el cual no cabría la existencia seria de un ordenamiento jurídico comunitario.

Abordando ahora una perspectiva latinoamericana del asunto si es dable apostar al proceso actual de integración que se gesta en nuestro cono sur, sobre la base de las imágenes que nos dejan las frustradas políticas iniciadas al respecto en la década del '60.

Creemos de todos modos, que la situación actual es *diferente* de aquella, sin perjuicio que existe la misma base común del multilateralismo.

Existen a tal fin, y como se lo apuntó antes, diversos moldes a los que acudir, observándose con insistencia la muy bien diseñada organización de la U.E. Sabemos que el latiguillo constante y enfatizado es que los argentinos no podemos dejar pasar el "tren de la historia" y debemos "alinearnos" a fin de no quedar al margen de las nuevas estructuras, que nos presenta el ya inminente arribo del Siglo XXI.

De cara a lo expuesto, damos también por cierto que América Latina inicia los '90 desde una posición periférica frente a los grandes espacios económicos ya en vigor, y denotando la preocupante amenaza de caer en la irrelevancia económica dentro de la economía mundial. Esta situación fue particularmente clara respecto de Europa, por cuanto en los años previos al intento del MERCOSUR, nuestra región perdió importancia económica relativa para la U.E., hecho que se reflejó en una caída cercana al 60% de su participación en el comercio Europeo, hacia el año 1991.

Así las cosas, y más allá de "exitismos" de momento creemos necesaria la articulación de estrategias regionales y/o sub-regionales tendientes a superar el enunciado estado de marginalidad, buscando nuevas fuentes de cooperación conjunta.

Ya hemos insinuado en párrafos anteriores que los procesos de integración requieren en modo imperativo, de la generación de un consenso claro, explícito e informado por parte de los pueblos que se inician en el proceso. En consecuencia, avizoramos viabilidad y vigencia sostenida al MERCOSUR en tanto y en cuanto se sustente en el deseo ferviente y esfuerzo decidido de los pueblos que se articulan en tal sistema.

El "Pacto de Asunción", del 26 de marzo de 1991, dio nacimiento, a partir del 31 de diciembre de 1994, al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Es un dato de la realidad científica de nuestro tiempo, que el *mercado común* es un concepto imbricado en aristas de carácter económico, aunque tampoco es menos cierto que para su construcción *se requieren fórmulas institucionales*, que se corresponden a un determinado ámbito jurídico-político.

Una fórmula de integración correlativa al concepto de *mercado común*, bien podría ser en este campo, el de *comunidad* de Estados,. Ello conduce a la región de que se trate (en el caso, la que involucra a Argentina, Paraguay, Uruguay, Brasil y recientemente, a Chile) a comportarse de modo homogéneo, si es que quieren mantener la coherencia política del "modelo" intentado.....)

Creemos nosotros que sería erróneo disminuir la importancia de los

factores de tipo económico en el proceso de integración, aunque es indudable que en todos los casos, él dependerá de determinadas decisiones políticas, constituyendo ellas el eje prioritario y más relevante del cumplimiento de sus objetivos.

Por tal razón, enfatizamos *la dimensión política del fenómeno de la integración*. Como integrar es unir, juntar, adherir, la consecuencia de la integración, es que varios Estados han de aplicar en sus territorios, el mismo derecho en relación a las materias que así lo acuerden

Esta enunciación, que a primera vista parece simplista, generalmente se encuentra con un importante escollo, dado por un sentimiento que exterioriza actitudes contradictorias, desde que los Estados interesados entregan y retienen a la vez, potestades que constituyen la razón del Derecho Comunitario.

Es en función de tal circunstancia que reiteramos que los procesos de integración exigen una clara y deliberada conciencia del rol que ella representa para las sociedades que están dispuestas a transitar por sus rutas.

Creemos nosotros que el movimiento integracionista en el cono sur debe implicar la definitiva afirmación del modelo democrático para una efectiva inserción en el marco de las relaciones internacionales

Y es desde esa arista, que los Estados Nacionales han de adaptar sus formas constitucionales, en la medida que lo requiere el modo de integración propuesto (en particular, y entre nosotros, al signar el MERCOSUR), aunque teniendo especialmente presente la perspectiva que requiere del compromiso vital de cada persona, y de cada sector o entidad intermedia, con un proyecto que debe ser - tal nosotros lo entendemos - mucho más que una simple tendencia efectista, que culmine en la mera unión económica o aduanera.

Así, el acto fundacional de una comunidad integrada, o en tránsito hacia la integración, se origina en un tratado marco, el que además de darle nacimiento y crear sus órganos de Poder, distribuye las potencias que le corresponden a los mismos (ejecutiva, legislativa y judicial), debiendo destacarse que según líneas doctrinales de primer nivel, el derecho que ellos dicten, *habría de ser supremo respecto del derecho interno de los Estados que lo integren*.

Se ha dicho respecto de este concepto, que la supremacía del derecho comunitario frente al ordenamiento de los Estados miembros atiende a la necesidad de evitar que algunos de estos últimos atenúen el impacto del derecho comunitario, tornando así tal normativa supranacional en simple expresión de deseos, subordinada a la voluntad del Estado miembro en

cuestión.

Nuestro intento, entonces, pretende rescatar la realidad constitucional de la República Argentina, luego de operada la reforma del texto supremo en 1994, frente al avance de lo que se ha dado en llamar, el "Derecho Comunitario" o "Derecho de la Integración", centrando nuestra visión en el análisis del funcionamiento de los órganos que conforman la estructura institucional del MERCOSUR, y modo en que los Estados miembros del sistema, han adecuado sus constituciones a la normativa que de ellos dimane.

Si bien deben ser consideradas las angustiantes impacencias de quienes no quieren perder ese "tren", a partir del desarrollo de muy convincentes argumentos nos permitimos preguntarnos si el ajustado cronograma que entonces se habían autoimpuesto los países signatarios del Tratado de Asunción, con (hoy desdibujado) punto de arribo a 1995, se compadecía con las necesidades de discusión que también posee nuestra sociedad, que implica adaptación de discurso y también de estructuras constitucionales que no quiebren al modelo, sino que lo afiancen.

Creemos nosotros que este momento impone presentar una vocación integracionista auspiciosa, aunque nutrida de prudentes dudas razonables, al recordar que aún estamos situados en latinoamérica del subdesarrollo, en tiempos en que la integración europea, con un proceso de gestación muy lento, recién ahora se está consolidando.

Sería viable entonces propiciar un tibio éxito, que exceda el "mero" triunfo temporal de la conformación de bloques, tendiendo a arribar a un concepto de "unidad" fundado en bases solidarias, antes que un nuevo fracaso rotundo en la materia, de cara al Siglo XXI.

7.6.- Aspectos constitucionales de la integración (con especial referencia al bloque latinoamericano. Delegación de competencias en órganos supraestatales. La cuestión Federal. El MERCOSUR

De las primeras exteriorizaciones constituidas por este nuevo paso hacia la consagración del Derecho Comunitario Jurisdiccional, cabe suponer que ellas serán ampliadas a medida de la evolución de la consolidación del MERCOSUR, lo que exige que jueces, abogados y hombres de las Ciencias Sociales de los Estados Partes también asuman los roles que el momento les impone sobre la aludida cooperación transnacional.

Ahora bien, si nos posicionamos en la perspectiva de la actuación de los Estados miembros del Pacto de Asunción (MERCOSUR), cabe mencionar la experiencia de la República Argentina, que en 1994 aggiornó su Constitución, adecuandola a los tiempos de integración que corren. Así, desde la dimensión de la integración, prevé el art. 75 inc. 24 de la Constitución Nacional, como potestad legislativa del Congreso, la de:

Art. 75 inc. 24:

- "(...)aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en consecuencia, tienen jerarquía superior a las leyes"
- "La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y solo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo"
- "La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara".

Son éstas las bases constitucionales que la República Argentina ha sentado en materia de integración, previendo lo relativo a la delegación de las competencias de las funciones del gobierno nacional a organismos supranacionales, estableciendo las mayorías específicas con que esos instrumentos deberán contar para ser aprobadas por el Congreso.

Por otra parte, y como ya vimos antes, la República Argentina sigue sosteniendo que la Constitución Federal es ley suprema, lo que reanuda la vieja discusión entre monismo y dualismo, generando una contradicción flagrante entre la voluntad integracionista, expresada en el texto, y la teoría de la Supremacía Constitucional, también enmarcada en el texto supremo.

Mas allá de la existencia de buenos intentos de conciliación de ambas pautas normativas, con propensión a la integración, cabe enfatizar que la duda

aún existe, y acentuada en naciones como URUGUAY y BRASIL que aún no han resuelto su posición constitucional frente al derecho de la integración, lo que genera importantes desequilibrios institucionales en el sistema MERCOSUR.

Por ello se pretende, desde esta base de análisis, propiciar un decidido y mayor avance hacia grados de generación de un verdadero Derecho Comunitario, lo que hasta hoy, no pasa de un gran interrogante afirmado sobre el cúmulo de las buenas intenciones que han sido demostradas hasta la fecha por los signatarios del Tratado de Asunción.

La problemática del derecho de la integración, ha sido incorporada a nuestra constitución textual, luego de la reforma constitucional de 1994 - como se vio - a partir de la inclusión del art. 75 inc. 24.

La incorporación del concepto de "integración regional" y "derecho comunitario", enfrentó a los convencionales reformadores de 1994 con un dato jurídico constitucional entonces en vigor, inadecuado frente a la realidad de un mundo en tránsito hacia una plena globalización. Así, la noción de "integración" refería a realidades que evidentemente no habían sido previstas, ni siquiera avizoradas por el modelo constitucional establecido en 1853, con sus ulteriores enmiendas parciales.

Es bueno reconocer aquí que tal omisión no significó en modo alguno rechazo, o aún aprobación del nuevo concepto. Los Convencionales estaban en presencia de un vacío normativo constitucional que exigía un esfuerzo sostenido para lograr la integración normativa de esta nueva realidad con el plexo de la Constitución de 1853.

Partiendo de tal realidad constitucional entonces vigente, a lo que se adunaba la interpretación de la jurisprudencia al respecto (que les confería a los instrumentos internacionales jerarquía superior a la de las leyes), debieron entonces los Constituyentes definir, en términos político-constitucionales, el sentido, alcance y amplitud de la noción de integración, como "tema habilitado" en tratamiento por la Convención Nacional Constituyente, lo que implicó "reproblematizar" la noción y límites del concepto "soberanía", poniendo en tela de juicio ciertos axiomas que - entre otros - asimilaban la noción de soberanía nacional al concepto de "Estado Autista", con fronteras territoriales rígidas y diseñadas en función del concepto de "defensa", lo que se mostraba en contrapunto con la frontera "abierta" o al menos "cerrada en otros contextos" que presupone la integración.

También es conveniente acotar que la Convención decidió - con acierto - distinguir las problemáticas que conllevan los Tratados de Integración y los Tratados sobre Derechos Humanos, ya que ambos implican realidades diversas

que requieren tratamientos diferenciados, asumiendo que los sistemas constitucionales del nuevo milenio enfrentarán estructuras de poder signadas por los *macroespacios*, en el contexto de la caída del muro de Berlín, sin olvidar la problemática latinoamericana en que se situó nuestra reforma constitucional.

Avanzando en el análisis, se advierte que la cuestión jurídica pasaba - en suma - por evaluar cuales iban a ser las concesiones que el concepto tradicional de soberanía estatal habría de efectuar frente a las nuevas ideas propugnadas por el constituyente reformador

Era obvio que el constituyente debía buscar la reforma normativa del sistema, con un intento de adaptación y armonización jurídica respecto de las normas constitucionales no factibles de reforma (en particular, los arts. 31 y 27 de la Constitución, por así haberlo dispuesto el Congreso en su rol preconstituyente), referidas al tema.

Una vez concluído el proceso reformador, el Congreso de la Nación se halla constitucionalmente habilitado para aprobar - en condiciones de reciprocidad - tratados de integración *que deleguen competencias y jurisdicción a organismos supraestatales*, ello a partir de dos importantes limitaciones:

1. que se realicen en condiciones de reciprocidad y que
2. respeten el orden democrático y los derechos humanos.

Tales nuevas normas tendrán *jerarquía superior a las leyes*.

La cuestión parece no presentar problemas desde su formulación constitucional, ya que el propio texto supremo designa a estos instrumentos un posicionamiento de subordinación intermedia que si bien les otorga condición prevalente respecto de las leyes del Congreso que se les opongan, ella se ve limitada por la propia Constitución textual y los instrumentos que tienen su jerarquía

Aún así, esta auspiciosa incorporación podría, al momento de ser implementada, producir algún tipo de colisión con las reglas de supremacía constitucional hoy en vigor, que podrían desembocar en alguna de estas tres posibles opciones:

1. Que el órgano jurisdiccional declare la inconstitucionalidad de las pautas de integración si ellas modificasen alguna estructura indicada en la constitución textual (lo que evidentemente frustraría las expectativas integracionistas tenidas en mira por el constituyente)

2. Que opere la "norma de habilitación", convalidando así el proceso integracionista y generando una modalidad de "mutación constitucional"
3. Que a partir de las reglas de supremacía, propias de nuestra Carta Magna, se interprete que ha sido el propio constituyente quien, en uso de su legítima potestad, decida ubicarse (frente al tema de la integración, y luego de pasados los tiempos referidos en la propia Constitución), en otra arista de la pirámide.

Más allá de las hipótesis ofrecidas a consideración del lector, es bueno destacar que el mencionado art. 75 inc. 24 de nuestra Constitución Nacional tiene efectivamente en cuenta la evolución operada en la actualidad respecto del concierto global universal en materia de integración de los grandes espacios políticos y económicos.

Es evidente, por otra parte, que la norma en estudio ha tenido específicamente presente nuestra vocación integracionista en el marco del MERCOSUR.

Aún así, coincidimos aquí con Mario Midón; en cuanto observa que la regulación constitucional argentina se ha quedado a mitad de camino, limitándose a prescribir el carácter supralegal de tales tratados, desde una base jerárquica que consideramos insuficiente a fin de construir una real y efectiva base de derecho Comunitario.

Debemos adunar a este razonamiento -a fuer de ser sinceros - que no se podía avanzar más, ya que la ley de declaración de necesidad de la reforma constitucional, no permitió en su momento a los Convencionales alterar la parte dogmática del texto supremo, en el que se encontraba (aún hoy se encuentra) el art. 31, que incardinado al art. 27 y al art. 1º (también vigentes a la fecha), impiden alterar la supremacía de la Carta Fundamental.

En suma, estimamos que la poco feliz redacción de la norma constitucional en estudio deja dudas sobre el efecto que tendrá en nuestra República la normativa a dictarse por los órganos comunitarios. Bien apunta Daniel Sabsay a este respecto,, que no se sabe cual es el tipo de normas a que se hace referencia en la disposición en estudio, aunque infiere que debieran ser aquellas "resoluciones y medidas" enmanadas de los organismos supranacionales, y no de las normaciones internas que la Argentina debiese implementar para dar vigencia a tales mandatos.

Otra cuestión que debe ser analizada, es la relativa al modo en que se aprueba y/o denuncia este tipo especial de normativa.

Para el primer caso, la Constitución distingue entre aquellos celebrados

con naciones latinoamericanas y los celebrados con otros Estados, privilegiando la aprobación de los primeros, para cuya aprobación requiere la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

En cambio para el caso de ser concertados con estados no latinoamericanos se prevé un doble procedimiento: en principio, el Congreso de la Nación declara la conveniencia de la aprobación del instrumento, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, en tanto que la aprobación sólo puede efectuarse con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de 120 días de realizado el mencionado acto declarativo.

Nosotros sostenemos aquí que más allá de respetar la vocación latinoamericanista demostrada por los constituyentes de 1994, que tal romanticismo choca con un necesario pragmatismo que en este punto preferimos acentuar.

No podemos saber si en el futuro no será prioritario, o más importante para los intereses nacionales, vincularnos en integración con otras regiones no latinoamericanas, con las cuales el acercamiento es hoy constitucionalmente más dificultoso. Hubiésemos querido que la Nación privilegiase su voluntad de integración en un marco que favoreciese a los intereses nacionales. No más

Para el caso de la denuncia, la Constitución requiere la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Creemos que ello está bien.

Para finalizar, hemos de resumir las siguientes conclusiones respecto del tema tratado:

- En principio, reiteramos nuestra vocación integracionista. En particular teniendo en vista que el derecho de la integración se desarrolla en consonancia con la vigencia de los derechos humanos y el orden democrático de los Estados Miembros. Por tal razón, es que propugnamos su prevalencia respecto de las normaciones internas de los estados integrados.
- Acentuamos también el rol que le cabe a los juristas (particularmente a los constitucionalistas), en el marco de la integración. La cuestión del diseño del lenguaje común no es aquí un punto menor: no debemos olvidar que en este tema, llevamos ventaja respecto de otros proyectos técnicamente más acabados y profundizados: el subcontinente americano posee ya - salvo la excepción del Brasil - un idioma y tradiciones jurídicas comunes. Insistimos en que serán los juristas - principalmente - los encargados de

definir si el posicionamiento integracionista en el cono sur debe implicar la definitiva afirmación del modelo democrático para una efectiva inserción en el marco de las relaciones internacionales.

- Arribando específicamente en la estructura del MERCOSUR, la observamos frágil e incipiente. Por ello reiteramos que el momento actual impone presentar una vocación interacionista auspiciosa y decidida, aunque nutrida de prudentes dudas razonables, recordando en todo momento que nos encontramos aún situados en la latinoamérica del subdesarrollo. Sería viable, en consecuencia, propugnar un tibio éxito y no dejarnos llevar por exhabruptos triunfalistas aunque vacíos de contenido, que nos sitúen frente a un inexorable y rotundo fracaso en la materia, en el momento de ingresar al Siglo XXI.
- Creemos que los países signatarios del Tratado de asunción (Argentina, inclusive), se deben aún una seria enmienda constitucional que recoja adecuadamente las bases del Derecho Comunitario, y en particular, aquella que atañe a su prevalencia sobre el derecho de los países miembros, que hace a la específica naturaleza y existencia de un mercado común.
- Respecto de la reforma constitucional de 1994, es auspicioso que nos haya introducido en los márgenes del derecho comunitario. Sin perjuicio de ello, el constituyente se quedó a mitad de camino. No es viable una formula que habilite el derecho de la integración ofreciendo a tales marcos en el orden interno solamente jerarquía supralegal.

Entendemos que el Constituyente se encontró con una fuerte limitación, desde la propia ley de declaración de necesidad de la reforma al texto supremo, pero tal explicación no es suficiente. Es sabido que a diferencia de lo que sucede con los organismos internacionales típicos, las organizaciones supraestatales indicadas en el art. 75 inc. 24 C.N. tienen poderes directos y coercitivos, no solamente sobre los Estados Miembros, sino y fundamentalmente sobre las poblaciones de éstos

Nosotros hemos ofrecido en páginas anteriores, ciertas alternativas de posibilidades futuras. Sabemos además, que el debate recién comienza.

Seguramente la jurisprudencia flexibilizará los rígidos márgenes constitucionales.

Hubiésemos querido una reforma franca, que habilite en toda su aptitud, la generación de un auspicioso derecho constitucional de la integración.

Por otra parte, se ha dado aquí preferencia a latinoamérica,

seguramente, pensando en MERCOSUR.

Alcanzaba - en nuestro criterio - con que el constituyente no la excluyera. El latinoamericanismo está densamente arraigado en nuestros corazones, y creemos que si bien era viable insertar en la Constitución nuestra vocación latinoamericanista, como proyecto; no es práctico ni prudente objetivar esos fines tornando para ello más rígida nuestra vocación de integración con otras naciones del orbe con las que - eventualmente - comulguen nuestros intereses.

Lo objetable, entonces, no es la filosofía que anima al precepto, sino el modo de su cristalización constitucional ya que pautas regresivas como la que surge de la norma en análisis, no se compatibilizan con una Nación deseosa de involucrarse en un mundo globalizado en el que la generación de "bloques" de países o regiones debe atender a precisos y específicos intereses.

Es en estos supuestos el Congreso de la nación el que debe marcar (sin bloqueos o retaceos constitucionales) la aptitud de nuestra política integracionista.

Finalmente, y aún para el caso de reformularse la política constitucional en materia de integración, con eliminación de los escollos que en la realidad prohíben la delegación de ciertas porciones de nuestra soberanía en este tipo de organizaciones; consideramos sabia y ajustada la limitación que hoy surge del propio texto supremo: el respeto por los derechos humanos y el respeto al orden democrático.

A no dudarlo, que una política integracionista prescindente de estos dos basamentos tuitivos del sistema constitucional, seguramente no tiende a la construcción de una sociedad global mejor y debe ser descartada.

Este es en suma, nuestro posicionamiento frente a la reforma constitucional de 1994 en materia de integración: Nos encontramos frente a un tímido comienzo que ratifica la evidente circunstancia de que aún resta mucho por andar.

Aún así, somos conscientes de que es auspicioso advertir un comienzo enderezado por el andarivel adecuado: el constituyente ha reconocido a la integración como un objetivo nacional prioritario. Ello nos permite - al analizar el esquema técnico propuesto por la reforma de 1994 -, ser optimistas, aún luego de detectar serias fallas en el intento de arribar al fin institucional propuesto.

Desarrollamos ahora las cuestiones centrales propuestas en el siguiente apéndice gráfico:

UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR
(Las bases del acercamiento/alejamiento)

EL NIVEL LATINOAMERICANO	EL NIVEL EUROPEO	EL NIVEL INTERNACIONAL
<p>Políticamente, junto con la consolidación de la democracia, favorecida por una relativa estabilidad, han resurgido con fuerza y pragmatismo, los movimientos de integración regional</p>	<p>El proceso de integración europea hizo que se afianzase la presencia de la Unión en el mundo, y especialmente en los países de Europa del Este y del mediterráneo. La adhesión de España y Portugal a la Comunidad en 1986, contribuyó a dar un nuevo impulso a las relaciones entre Europa y Latinoamérica. La evolución de la coyuntura latinoamericana ha permitido tejer estrechos lazos políticos y favorecer el desarrollo de las relaciones comerciales e institucionales entre ambas regiones</p>	<p>En un momento en que la mundialización de los intercambios tiene como reverso el repliegue de las identidades, es interesante para Europa y América Latina poder acrisolar su complementariedad económica y consolidar una alianza que se asiente sobre valores comunes</p>
<p>En el Plano económico, las reformas macro-económicas de los años '90 crearon unas condiciones propicias para el crecimiento. Este viraje decisivo pudo producirse gracias a tres factores esenciales: el refinanciamiento de la deuda externa por gestiones democráticas, el intento de saneamiento de las finanzas públicas, y el retorno, por ende, de las inversiones extranjeras</p>	<p>La Unión Europea, ampliada podría volverse algo más receptiva a las justificadas demandas latinoamericanas de abrir sus mercados a productos de ésta región. Aún así, las perspectivas europeas están cargadas de numerosas incógnitas frente a los agudos problemas internos de Europa Occidental y los interrogantes aún más serios que plantea el futuro de la "otra Europa tanto tiempo dominada por la superpotencia soviética, hoy desaparecida como tal.</p>	<p>El Japón, socio natural de una América latina rica en recursos naturales y ávida de capitales y tecnologías, está más orientado hacia su entorno geográfico directo en el continente asiático. No aparece sino parcialmente como alternativa real para una América Latina que pretendiera aflojar sus fuertes lazos con América del Norte y Europa Occidental</p>
<p>México comenzó a participar en el bloque norteamericano integrando el NAFTA, con estados Unidos y Canadá, alejándose inevitablemente del resto de los países de América Latina. Otros países como Chile y Argentina también aspiran a asociarse a este grupo, a pesar</p>	<p>Europa Oriental está situada asimismo, dentro de los círculos concéntricos del poder económico-político de la Europa Occidental.</p>	<p>Las bruscas caídas bursátiles registradas en los países denominados "Tigres asiáticos" (por caso, Corea) invitan a fortalecer las relaciones del Japón con el contexto latinoamericano</p>

de la distancia geográfica y de las reducidas ventajas concretas que tal asociación parece prometerles y que pondría en duda, obviamente, sus planes de integración regional		
A escala regional, los procesos de integración han resurgido con fuerza. Inspirados en el concepto de "regionalismo abierto", se manifiestan en el dinamismo de los diálogos políticos, así como en un significativo incremento de los intercambios intrarregionales	Europa Oriental será tierra de expansión de una hegemonía alemana casi inevitable en la región y gozará ciertamente de preferencias comerciales para muchos productos similares a los que puede o quiere exportar América Latina: alimentos y materias primas, productos de industrias ligeras y contaminantes.	Existen, sin embargo, posibilidades crecientes de complementariedad entre América Latina y esa región muy densamente poblada que jugará sin dudas un papel mayor cada vez en su comercio exterior y como fuente de capitales y tecnologías

**SISTEMAS CONSTITUCIONALES COMPARADOS
DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL MERCOSUR**

	<u>ARGENTINA</u>	<u>BRASIL</u>	<u>PARAGUAY</u>	<u>URUGUAY</u>
<u>NORMA CONSTITUCIONAL</u>	<u>Art. 75 inc. 24:</u> Corresponde al Congreso: Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de	<u>Art. 4° "in fine":</u> La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, cultural y social de los pueblos de América latina, con vista a la	<u>Art. 145:</u> la república del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos,	<u>Art. 6° Cap. IV última parte:</u> "La República procurará la integración social y económica de los estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común

	reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes (...) Ver además recuadro final del cap. V, en que se completa la transcripción del artículo 75 inc. 24	formación de una comunidad latinoamericana de naciones. Atribuye luego al Congreso la potestad de resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales (art. 49, 1º)	de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo en lo político, social, económico y cultural. Dichas decisiones solo podrán ser adoptadas por la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.- Resuelve en su art. 37 que : Tales disposiciones tienen jerarquía supralegal aunque no constitucional	de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.
TIPO DE JERARQUÍA	<u>supralegal</u>	---	<u>supralegal</u>	---

7.7.- El federalismo en los instrumentos internacionales constitucionalmente jerarquizados.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, junto a otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, poseen hoy por imperio de lo dispuesto en el art. 75 inc. 22 de la C.N. en nuestro sistema constitucional, jerarquía constitucional.

Su artículo 28, fue incluido a iniciativa del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, quizá previendo incorporarse al mismo, cosa que en realidad no ocurrió, ya que tal Nación solo lo firmó, pero no lo ha ratificado al cierre de este trabajo, ni existen perspectivas de que lo haga en el futuro inmediato.

Con el título de *cláusula federal*, restringe en realidad tal artículo las obligaciones que asumen los Estados Federales en el marco de la Convención.

La norma en comentario, indica que al suscribir un Estado Federal la C.A.D.H., su gobierno nacional debe adoptar las medidas pertinentes a fin de que las autoridades competentes de los Estados Miembros puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Esta disposición difiere notablemente de la que en igual sentido posee el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (que para nosotros también posee jerarquía constitucional), al estatuir su art.50 que las disposiciones de ese instrumento internacional serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados Federales, sin limitación ni excepción alguna.

Esta última es según nuestro criterio la línea que debe seguirse cuando un Estado Federal suscribe un instrumento Internacional, ya que la discusión en la Federación debe darse previamente (generación del consenso) o al momento de aprobar el instrumento (particularmente en el Senado Nacional, en donde participan las Provincias).

Creemos, siguiendo aquí a Tomas Buergental, que la cláusula contenida en el art. 28 de la C.A.D.H. es un anacronismo que se remonta a la época de la "Liga de las Naciones", ya que muy pocos instrumentos internacionales modernos poseer una cláusula similar.

Ello pues se advierte que no resulta dificultoso a un Estado (por la sola causa de ser Federal) integrarse a un sistema internacional. La prueba es que la Argentina suscribe ese instrumento, aprobándolo en sede interna en 1984, dándole luego los Convencionales Constituyentes en 1994 jerarquía constitucional, junto a otros allí enunciados, sin que ello ocasione conflictos institucionales en la federación.

7.8. Preguntas, notas y concordancias.

Las preguntas que se formulan a continuación, son para motivar el espíritu crítico e investigativo del alumno, que podrá consultar con su profesor las respuestas a las mismas. Ellas - por supuesto - no serán unívocas; y en tal razón radica la riqueza conceptual de este apartado, cuyo objetivo es el de generar un marco de debate abierto y democrático entre alumnos y profesores.

1. ¿Qué opina Ud. de la perspectiva de la internacionalización del

derecho constitucional?

2. ¿Debió haber modificado la reforma constitucional de 1994, el procedimiento de negociación y conclusión de instrumentos internacionales, previsto en el texto supremo? Fundamente su respuesta.
3. ¿Qué opina de la jerarquía que la reforma constitucional de 1994 le ha otorgado a los tratados sobre integración?
4. ¿Cuál es su opinión respecto de la decisión constituyente de priorizar la integración latinoamericana respecto de aquella que nos vincula con otras Naciones del mundo?
5. ¿Cuál es la opinión de la cátedra respecto de la regla enunciada en el art. 28 de la C.A.D.H.?

Anotaremos a continuación, cierta bibliografía específica que consideramos de importancia a fin de profundizar los contenidos del capítulo

1. Jiménez, Eduardo: Aspectos constitucionales de la integración. En Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Año XII N°139 (Noviembre de 1997). Pag. 8 y ss.
2. Jiménez, Eduardo: El MERCOSUR, la Integración y el rol del constitucionalista. En la revista jurídica "El Derecho" del 8/9/1992, pag. 15/16
3. Kelsen, Hans: Derecho y paz en las relaciones internacionales. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1986
4. Kelsen, Hans: Teoría del Derecho y del Estado. Edit. Textos Universitarios, México, 1969 (en particular, Cap. VI)
5. Bidart Campos, Germán: Los Tratados de Integración (Derecho Comunitario versus derecho interno. Primacía o no de la Constitución) Edit. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 1995.
6. Jiménez, Eduardo: La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En Revista Jurídica "El Derecho" (Suplemento: Temas de Derecho Internacional, dekl14/111995, pag.19 y ss.).
7. De autores varios (Victor Bazán, compilaor): Integración regional. Edit. Fundación Universitaria de San Juan, San Juan, 1994.
8. Ekmekdján, Miguel: Hacia la República Latinoamericana. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1991

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO NACIONAL ARGENTINO Y LA IGLESIA CATÓLICA.

Podemos decir que las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado Argentino se mueven dentro de dos etapas: aquella que se inicia en 1853, hasta la celebración del Acuerdo con la Santa Sede en el año 1966, y de allí en más hasta nuestros días, señalando la importancia que en este punto tuvo la reforma a la Constitución Nacional operada en 1994, ya que derogó ciertas normas que habían caído en desuso a raíz del mencionado acuerdo.

Sin embargo, los ensayos constitucionales anteriores a 1853 ya establecían como religión de Estado a la católica, apostólica, romana, a la que se le debía la mayor protección.

En el siguiente cuadro, veremos cuales fueron las principales normas que regularon la materia en estudio:

Constitución del año 1853.	Acuerdo con la Santa Sede del año 1966¹	Reforma de la Constitución Nacional del año 1994.
<ul style="list-style-type: none"> • Se invoca la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia (Preámbulo). • Se establece que el Gobierno Federal <i>sostiene</i> el culto apostólico romano (art. 2). • Se asegura a todos los habitantes, el derecho a profesar libremente el culto (art. 14). • Se asegura a los extranjeros el derecho a ejercer libremente su culto en el territorio de la Nación (art. 20). • Se establece que los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso (art. 65). Entre las facultades del Congreso se enumeraban las siguientes (art. 67)▶ • Promover la conversión de los indios 	<p>A raíz del Acuerdo de 1966, varias de las normas de la Constitución de 1853 se dejaron de aplicar, lo que motivó la discusión sobre su constitucionalidad, tema que excede el marco del presente resumen.</p> <p>Igualmente, las principales disposiciones vigentes a partir del año 1966 fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El acuerdo reconoce y garantiza a la Iglesia Católica el libre y pleno ejercicio de su poder espiritual, el libre y público ejercicio de su culto, así como de su jurisdicción en el ámbito de su competencia, para la realización de sus fines específicos (art. 1). • La Santa Sede podrá erigir nuevas circunscripciones eclesiásticas, 	<p>En 1994, entre las normas que se hacía necesario reformar se encontraban aquellas que eran contradictorias con el acuerdo celebrado en 1966, a efectos de terminar con una situación que muchos consideraban irregular. Estas reformas fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La supresión de la última parte del art. 67 inc. 19, donde se facultaba al Congreso Nacional para arreglar el patronato en toda la Nación (art. 75 inc. 22). • La supresión del inciso 20 del artículo 67, que facultaba al Congreso a admitir órdenes religiosas en el territorio de la Nación.

¹ Aprobado por ley 17.032 del 23 de noviembre de 1966 y ratificado por la Santa Sede y la República Argentina en Roma el 28 de enero de 1967.

<p>al catolicismo (inc. 15).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar o desechar los concordatos con la Silla Apostólica, y arreglar el ejercicio del Patronato en toda la Nación (inc. 19). • Admitir en el territorio de la Nación otras órdenes religiosas a más de las existentes (inc. 20). • Establece que para ser presidente de la Nación, se requiere pertenecer a la comunidad católica apostólica romana (art. 76). • Regula la forma del juramento al tomar posesión del cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, de la siguiente manera : "Yo, N.N., Juro por Dios Nuestro Señor y Estos Santos Evangelios..." (art. 80). <p>Entre las facultades del Presidente de la Nación se enumeraban las siguientes (art. 86):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejerce los derechos del patronato nacional en la presentación de obispos para las iglesias catedrales, a propuesta en terna del Senado (inc. 8). • Concede el pase o retiene los decretos de los concilios, las bulas, breves y rescriptos del Sumo Pontífice de Roma con acuerdo de la Suprema Corte ; requiriéndose una ley cuando contienen disposiciones generales y permanentes (inc 9). • En virtud del poder delegado a la Nación por las provincias, se establece que éstas no pueden admitir nuevas órdenes religiosas (art. 108). 	<p>comunicando confidencialmente al gobierno sus intenciones (art. 2).</p> <p>Podrá también designar los Arzobispos y Obispos, pero antes de proceder al nombramiento, la Santa Sede comunicará al gobierno argentino el nombre de la persona elegida a fin de conocer si tiene objeciones de carácter político que plantear. El silencio se considera por la afirmativa.(art. 3).</p> <p>Se reconoce el derecho de la Santa Sede de publicar en la República Argentina las disposiciones relativas al gobierno de la Iglesia y el de comunicar y mantener correspondencia libremente con los Obispos, el clero y los fieles (art. 4).</p> <p>El Episcopado Argentino puede llamar al país a las órdenes, congregaciones y sacerdotes que estime útiles para el incremento de la asistencia espiritual y la educación cristiana del pueblo (art. 5).</p>	<p>La supresión del inciso 8 del artículo 86, mediante el cual el Presidente de la Nación ejercía los derechos del patronato en la presentación de obispos, a propuesta del Senado.</p> <p>La supresión del inciso 9 del artículo 86, por el cual el Presidente concedía el pase o retenía los decretos de los concilios, las bulas, breves y rescriptos.</p> <p>También se reformaron normas que tenían por objeto, como ya adelantáramos, acentuar la igualdad de cultos :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se eliminó el requisito de ser miembro de la comunidad católica apostólica romana para ser designado Presidente (art. 89). • Se eliminó la necesidad de jurar "...por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios..." al momento de asumir la presidencia de la Nación (art. 93). <p>Asimismo, se han suprimido el inciso 15 del artículo 67 que regulaba la conversión de los indios al catolicismo, y la última parte del antiguo artículo 108 (hoy artículo 126), por el cual se vedaba a las provincias admitir nuevas órdenes religiosas.</p> <p>Por último, se mantienen sin reformar el Preámbulo, los artículos 2, 14, 20, y el antiguo artículo 65 (hoy artículo 73).</p>
---	--	---

PAISES QUE HAN RATIFICADO LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

<i>Estados miembros de la O.E.A..</i>	<i>Ratificación de la Convención.</i>	<i>Aceptación de la Competencia de la Comisión para recibir y examinar comunicaciones estatales.</i>	<i>Aceptación de la Competencia de la Corte.</i>
Antigua y Barbuda	No	No	No

Argentina	5/09/84		5/09/84
Bahamas	No	No	No
Barbados	27/11/82	No	27/07/93
Belice	No	No	No
Bolivia	19/07/79	No	27/07/93
Brasil	25/11/92	No	No
Canadá	No	No	No
Colombia	31/07/73		21/06/85
Costa Rica	8/04/70		2/07/80
Cuba	No	No	No
Chile	21/08/90		21/08/90
Dominicana	10/06/93	No	No
Ecuador	28/12/77		24/07/84
El Salvador	23/08/78	No	6/06/95
Estados Unidos	No	No	No
Grenada	18/07/78	No	No
Guatemala	25/05/78	No	9/03/87
Guayana	No	No	No
Haití	27/09/77	No	No
Honduras	8/09/77	No	9/09/81
Jamaica	7/08/78		No
México	3/04/82	No	No
Nicaragua	25/09/79	No	12/02/91
Panamá	22/06/78	No	9/05/90
Paraguay	24/08/89	No	26/03/93
Perú	28/07/78		21/01/81
República Dominicana	19/04/78	No	No
Santa Lucía y San Vicente	No	No	No
Las Granadinas	No	No	No
St. Kitts y Nevis	No	No	No
Suriname	12/11/87	No	12/11/87
Trinidad y Tobago	29/05/91	No	29/05/91
Uruguay	19/04/85		19/04/85
Venezuela	9/08/77		24/06/81

ÓRGANOS DEL MERCOSUR.

El siguiente cuadro expone la estructura institucional del MERCOSUR, regulada en el *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR*, del año 1994. Veremos someramente las funciones de cada uno :

ORGANO	FUNCIONES
Consejo del Mercado Común.	Es el órgano superior, incumbiéndole la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos pertinentes y alcanzar la constitución final del MERCOSUR.
Grupo del Mercado Común.	Es el órgano ejecutivo, y posee una labor de acompañamiento de las políticas emprendidas por el Consejo, y sus resoluciones son obligatorias para los Estados Partes del MERCOSUR.
Comisión de Comercio del Mercado Común	Su objetivo principal es el de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común adoptados por los Estados Partes para el funcionamiento de la Unión Aduanera. Se pronuncia mediante directivas o propuestas, las que también resultan obligatorias para los Estados Partes.
Comisión Parlamentaria Conjunta	Es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR, siendo su rol primordial el de procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigencia de los órganos del MERCOSUR, trabajando sobre el intento de armonización de las legislaciones internas de estos estados respecto de la normativa del Mercado Común.
Foro Consultivo Económico y Social	Es el que representa a los sectores económicos - sociales, cumplimentando una función consultiva que se manifiesta a través de Recomendaciones al Grupo Mercado Común.
Secretaría Administrativa	Cumplimenta tareas inherentes a labores de apoyo administrativo, como por ejemplo, servir de archivo oficial, realizar publicaciones y difundir las normas adoptadas en el MERCOSUR, organizar los aspectos logísticos de las reuniones del Consejo del MERCOSUR, del Grupo y la Comisión, informando además sobre las medidas adoptadas por cada país para incorporar a su ordenamiento legal las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR.

7.9. Autoevaluación.

1. Desarrolle brevemente el estado actual de las relaciones entre el derecho constitucional interno y el derecho internacional:

.....
.....
.....
.....
.....

2. Explique como regula la Constitución Nacional el proceso de incorporación de los instrumentos internacionales al sistema:

.....
.....
.....
.....
.....

3. Enuncie y desarrolle los principios constitucionales orientadores de la política exterior argentina:

.....
.....
.....
.....
.....

4. Explique la regulación constitucional de las futuras relaciones de la Nación con organismos supranacionales:

.....
.....
.....
.....
.....

5. Desarrolle el modo de regulación del federalismo en los instrumentos internacionales jerarquizados por la reforma constitucional de 1994:

.....
.....
.....
.....
.....