



ARTÍCULO DE REVISIÓN

Las múltiples dimensiones de la integración regional: la esencia de los sistemas supranacionales e intergubernamentales

The multiple dimensions of regional integration. The essence of supranational and Intergovernmental Systems

Elodia Almirón Prujel

Docente de la asignatura Derechos Humanos
Carrera de Derecho de la Universidad Americana.
Asunción, Paraguay. E-mail: prujel@hotmail.com

RESUMEN

El proceso del MERCOSUR es un proceso intergubernamental y esta situación incide en demasía en el progreso del mismo, debido a la naturaleza jurídica limitante de sus órganos componentes. La posibilidad de cambio de los órganos del MERCOSUR es una realidad surgente, que no puede ser soslayada por las autoridades de los Estados Parte del sistema mercosuriano. La supranacionalidad debe ser considerada como una necesidad en pleno siglo XXI, a pesar de haber tenido su génesis en la segunda mitad del siglo XX. Antes de ese tiempo histórico se la desconocía, por no existir un proceso funcional ni existencia estructural de ese orden. Las relaciones interestatales se regulaban por los procedimientos tradicionales de la diplomacia clásica, que se implementaban, mediante tratados bilaterales o multilaterales para la definición de intereses entre los Estados Parte. Muchas veces estas transacciones se realizaban basándose en sus derechos territoriales y económicos de contenidos domésticos, justificados y amparados fundamentalmente en el ejercicio cerrado, unilateral y egoísta de potestades derivadas de principios de autodeterminaciones y de soberanías nacionales radicalizadas y por ende sectorizadas. Estos procesos de integración como producto operativo, generan una dinámica actividad normativa, traducida en resoluciones, decisiones, circulares y opiniones consultivas, las cuales conforme la naturaleza del proceso de integración pueden formar parte del acervo normativo del Estado Parte y del soft law mercosuriano.

PALABRAS CLAVE: Sistema supranacional; sistema intergubernamental; naturaleza jurídica, MERCOSUR.

Artículo recibido: 31 oct. 2017.

Aceptado para publicación: 27 nov. 2017.

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar.

Página web: <http://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/academo/>

Citación Recomendada: Almirón Prujel, E. (2017). Las múltiples dimensiones de la integración regional: la esencia de los sistemas supranacionales e intergubernamentales. ACADEMO (Asunción) 4(2):75-90.

ABSTRACT

The MERCOSUR process is an intergovernmental process, and this situation is too damaging to the progress of MERCOSUR due to the limiting legal nature of its component bodies. The possibility of change of the MERCOSUR bodies is an emerging reality, which can not be ignored by the authorities of the States Parties of the Mercosurian system. The supranationality must be considered as a necessity in the XXI century, despite having had its genesis in the second half of the twentieth century. Before that historical time was unknown, because there is no functional process or structural existence of that order. Inter-State relations were governed by the traditional procedures of classical diplomacy, which were implemented through bilateral or multilateral treaties for the definition of interests between States Parties. Often these transactions were carried out based on their territorial and economic rights of domestic contents, justified and protected mainly in the closed, unilateral and selfish exercise of powers derived from principles of self-determination and national sovereignties radicalized and therefore sectorized. These processes of integration as an operational product, generate a dynamic normative activity, translated into resolutions, decisions, circulars and consultative opinions, which according to the nature of the integration process can be part of the normative body of the State Party and Mercosurian soft law.

KEYWORDS: Supranational system; intergovernmental system; legal nature; MERCOSUR.

INTRODUCCIÓN

Es necesaria la comprensión de las diferencias entre supranacionalidad e intergubernamentalidad, pues de ello se trata la posibilidad que los sistemas de integración puedan funcionar hacia el pensamiento de un Estado común.

Es así que, observando la construcción de nuestro sistema mercosuriano, a partir de su fundación con el Tratado de Asunción (1991), sólo es posible pensar en el concepto de “intergubernamentalidad”, pues el origen de sus órganos decisorios se sustenta en esta posición, a diferencia de lo que acontece en Europa, donde el concepto de la “supranacionalidad” es el que prima.

En materia de derechos humanos, lo que ha hecho posible su transitar al estado actual de sus órganos de protección, ha sido precisamente la supranacionalidad, que no conlleva a colegir que son órganos internacionales con “súper poderes”, sino de órganos cuya decisión implica una flexibilización de la soberanía de los Estados

ratificantes de los instrumentos normativos internacionales que le han dado origen; es por ello que se requiere una urgente modificación de la construcción de los órganos del MERCOSUR hacia su transitar hacia la noción de “supranacionalidad”; este transitar sólo puede producirse con la modificación del Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, lo cual no será traumático para nuestros Estados en razón que las Constituciones de los países integrantes del MERCOSUR, reconocen ya sea en forma expresa, o tácita, la supranacionalidad.

Breves consideraciones acerca de la supranacionalidad

La primera noción de supranacionalidad recién emerge con la creación de la Comunidad Económica Europea, formada a partir de los Tratados de Roma y de París. Esta novedad europea se hizo realidad en los años cincuenta, gracias al Plan Schumann que despejó el camino para la integración económica primero, y después

política, de Europa Occidental (Alonso García, 2010).

El instrumento integrador de la iniciativa europea se centró particularmente, desde su origen, en la necesidad del establecimiento de un mercado común, que se implementaría mediante la aproximación progresiva de políticas económicas de los países intervinientes.

Esta construcción política abrió posibilidades para el nacimiento de un nuevo factor histórico y jurídico en el ámbito de las relaciones internacionales, que se hizo posible mediante la interrelación de actores nacionales en vista de un objetivo común, cual es conformar una nueva estructura política internacional en el mundo. Esta forma supranacional de convivencia, fue evolucionando y se consolidó en el tiempo, a través de un continuo y progresivo proceso integracionista que tuvo su mayor énfasis con la suscripción del tratado de la Unión Europea de Maastricht, que facilitó un positivo instrumento para la consolidación de la unión económica y política de Europa. En el marco de esta nueva dimensión jurídica tutelada por un flamante Derecho comunitario.

Actualmente la soberanía tradicional ya perdió el monopolio sobre la ciudadanía y la identidad cultural ya no se define por un poder político; el MERCOSUR ya no tiene fronteras naturales que defender, por lo que se mantiene abierta para recibir a los pueblos que acepten compartir los principios fundamentales de la libertad política y económica y de la democracia.

Esta novedosa realidad materializada por una nueva forma de convivencia política, nació como contestación a la incapacidad de los Estados nacionales, para implementar el desarrollo sostenido y seguridad de las naciones para combatir el enclaustramiento sectario y perjudicial.

Lo expuesto traduce la idea sobre la importancia del nuevo orden político supranacional, surgido a partir de la iniciativa europea, que supo conjugar

una realidad económica para generar la necesidad política, que dio nacimiento a las primeras instituciones supranacionales exclusivamente europeas (Alonso García, 2010).

Estos organismos se caracterizan fundamentalmente por las transferencias de competencias que reciben de los Estados miembros; por la prevalencia de sus resoluciones sobre las legislaciones nacionales y por su independencia frente a los gobiernos nacionales.

Es posible abordar la supranacionalidad desde los siguientes puntos: 1. con relación al **órgano**, al referir a organizaciones supranacionales creadas por tratados o protocolos en un proceso de integración; 2. como orden **jurídico**, al referir al campo normativo sistematizado que se ubica sobre el orden jurídico nacional o en un plano paralelo al mismo, jerárquicamente prevalente en el orden jurídico internacional; 3. como referencia **normativa**, al referir a las normas que tienen características propias; el objetivo normativo trasciende el ámbito nacional y se proyecta a un ámbito regional o continental, con efecto prevalente y aplicación inmediata y directa.

En cuanto a la distinción entre órganos supranacionales e intergubernamentales, también se aclara que en los órganos gubernamentales la representación tiene dependencia o lazos de dirección con el poder estatal central, que designa a los representantes, falta por tanto la autonomía que caracteriza al órgano supranacional. En ella la representación es directa, orientada y dirigida netamente a los intereses del Estado, los representantes responden a directivas de los órganos estatales de los cuales dependen y algunas de sus características son:

1. **Poderes limitados:** en los órganos intergubernamentales la representación ejercida por los funcionarios es dependiente y limitada, los poderes son ejercidos por representantes gubernamentales bajo la dirección del Poder central del Estado que lo nombra.

2. **Facultades limitadas:** los Estados no pueden ser compelidos a acatar las decisiones que consideren contrarias al interés estatal particular y se reservan el poder de sustitución de los representantes nacionales.

3. **Facultades de Veto:** las decisiones para ser obligatorias normalmente deben ser adoptadas por consenso o por unanimidad, constituyendo esta una de las características de sistemas de cooperación internacional y de relaciones internacionales tradicionales de los Estados.

Los órganos supranacionales o supraestatales, a diferencia de los intergubernamentales, se destacan por una marcada autonomía de gobierno o poder de los Estados Parte.

Se puede decir que tienen:

1. **Autonomía Ejecutiva:** los órganos supranacionales tienen poderes amplios en el ámbito de las facultades delegadas; como órganos especializados y técnicos tienen atribuidas determinadas competencias por los Estados miembros y actúan con total independencia de éstos.

2. **Autonomía Legislativa:** en el campo de su competencia, poseen un margen amplio de discrecionalidad normativa, obligatoria dentro de la jurisdicción comunitaria, aplicable en forma directa inmediata y prevalente.

3. **Autonomía Decisoria:** las decisiones se asumen normalmente por mayoría, no dependen del consenso o la unanimidad, sino de un voto calificado o mayoritario que impide trabar aquellas acciones necesarias.

4. **Autonomía Financiera:** los órganos creados como supranacionales tienen autonomía financiera por medio del aporte realizado por los Estados miembros de una cuota con la cual contribuyen a la generación de recursos propios, destinados a los proyectos y las acciones

específicas vinculadas al progreso de la integración.

Estas características en función del órgano permiten en el ámbito institucional describir los nuevos procesos llamados a tener un importante papel en las relaciones internacionalizadas y globalizadas en que se desarrolla la actividad estatal en nuestro tiempo.

Los vínculos de Derecho comunitario son los emergentes de Estados integrantes de comunidades, en tanto los vínculos de Derecho internacional público son los emergentes de Estados asociados en organizaciones internacionales (Alonso García, 2010).

Los Estados integrados se incorporan a entidades supranacionales o supraestatales a través de lazos jurídicos, económicos y políticos más sólidos y ejecutorios que los clásicos tratados internacionales. La integración genera una comunidad jurídica, un Derecho común propio de los Estados miembros, por ello, este Derecho tiene aplicabilidad inmediata, directa y automática en el ámbito interno de cada Estado.

La integración genera organizaciones supranacionales o supraestatales respecto de los Estados miembros, no organizaciones internacionales propiamente dichas. Las organizaciones de integración ejercen poderes propios del mismo tipo de aquellos que resultan de las funciones superiores del Estado, por ello los poderes de la organización se ejercen inmediatamente, si pasar por los filtros de los gobiernos nacionales. Las diferencias estructurales entre las organizaciones supranacionales de integración las internacionales de cooperación determinan una diversa naturaleza jurídica de las funciones, competencias y alcances de las atribuciones de cada una de ellas (Ruíz Díaz Labrano, 1998).

La expresión supranacionalidad significa sobre lo nacional y se da mediante la delegación de soberanía, pero no de una soberanía

exclusivamente territorial, sino más bien soberanía en cuanto a competencias determinadas. Las atribuciones de estos organismos están enmarcadas dentro de los límites que se establecen en los tratados constitutivos.

Cabe en este espacio una disquisición epistemológica que aborda la semántica del término supranacionalidad es la perspectiva de la transdisciplinariedad de las Ciencias de la convivencia. En efecto, los procesos sociales no son lineales, son interdimensionales con producción constante de emergentes con elevados niveles de incertidumbre sobre los cuales el político o cualquier clase de líder deben desentrañar la mejor alternativa para llevar a cabo su toma de decisiones que debe ser referida a la dinámica del sistema y sus hipótesis subyacentes. Aquí aparece claramente el contraste con que los gobernantes tradicionales toman sus decisiones, en la pretensión de superar los problemas creyendo así salvarse del efecto de la pretensión de superar los problemas creyendo así salvarse del efecto de la obsolescencia, lo que es siempre una cuestión de tiempo, porque las dinámicas internas son más fuertes que las decisiones exógenas que aplican éstos.

En este contexto tiene coherencia la expresión *supra-nacionalidad* desde la perspectiva del pensamiento sistémico:

Supra: más allá de..., por encima de..., que aglutina.

Nacionalidad: de nación, Estado, entendido como sistema.

La presentación que antecede en el movimiento y pensamiento sistémico constituye la percepción y la interioridad de la idea como representación del universo y sus múltiples componentes como mapa *sistémico integrado de naciones*, es un hecho totalizador. De tal modo la actividad de las naciones integrantes como intencionalidad constituye uno de los componentes subsistémicos demostrados como propósitos o dinámica de

intencionalidad dadas las múltiples opciones que todo el sistema tiene para decidir. La proposición fundamental del movimiento sistémico, en este orden, corresponde a la concepción de suprasistema, que es una unidad y diversidad en permanente crecimiento de conjuntos o subsistemas interconectados y solapados o superpuestos con división de trabajo hasta llegar a constituir un sistema mayor o supersistema (suprasistema) (Alonso García, 2010).

Retomando la perspectiva jurídico-política, el órgano supranacional impulsa normas para el Estado, empresas y particulares. Se necesita el acuerdo previo de los Estados para la creación de organismos supranacionales y las normas dictadas por dichos organismos son de aplicación inmediata en el territorio de los Estados Parte y deberán ser acatadas porque son obligatorias y prevalentes, más allá de la interpretación de los Estados.

Los funcionarios de estos organismos supranacionales no llevan consigo los intereses particulares de sus Estados nacionales, sino tomas las decisiones que favorezcan a este organismo, mediante una visión de conjunto, dejando así, de ser nacionales, de un Estado y pasando a formar parte de un organismo que acciona por sobre los intereses estatales.

El artículo 145 de la Constitución paraguaya (1992), prevé la aceptación de un orden jurídico supranacional, el cual debe darse en condiciones de igualdad en primera lugar y respetando el principio de autodeterminación de los pueblos (artículo 143 del texto constitucional). Es decir, preservando la personalidad internacional de la República del Paraguay. En segundo lugar, que éste orientado a garantizar la vigencia de los derechos humanos, la paz, la justicia y la cooperación y luego viene el desarrollo en lo político, económico, social y cultural. Este precepto constitucional posibilita muchas formas de integración y de cooperación internacional por un lado, por el otro lado califica y define la característica básica de este tipo de orden jurídico que es el de su carácter supranacional y finalmente

crea un ámbito dentro del cual puede desarrollarse ese orden eliminando por no mencionarlos a otros que pueden ser peligrosos para el país.

EL TRATADO DE ASUNCIÓN

Este análisis del Tratado de Asunción, considera que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social. Entiende que este objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía con bases en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio; tiene en cuenta la evolución en los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países; expresa que este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos; afirma tener conciencia que el presente tratado debe ser considerado como un nuevo avance tendiente al desarrollo de la integración de América Latina; expresa la convicción de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Parte y de modernizar sus economías, para aminorar la oferta y la calidad de bienes y servicios disponibles, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Finalmente, reafirma la voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, con la finalidad de alcanzar los objetivos mencionados (Ruíz Díaz Labrano, 1998).

Se debe advertir que la parte introductoria contiene la única expresión del Tratado en la cual se habla de desarrollo económico con justicia social.

La integración se construye a partir de la creación de un nuevo factor histórico con la interrelación de actores nacionales que establecen nexos interdimensionales entre sí, para conformar una nueva estructura política de acuerdo a una redefinición del bien común a escala comunitaria. Con esta concepción filosófica nació el Tratado de Asunción, orientado precisamente a favorecer el desarrollo de sus cuatro países iniciales en su composición.

La comunidad es presentada como una entidad distinta a la personalidad de los Estados Parte, en tanto y en cuanto se establece en ella el beneficiario de las porciones de soberanía cedidas por los Estados. Esto significa, ni más ni menos, que se ha creado un nuevo sujeto de Derecho, con la característica de ser un centro de producción e imputación de normas jurídicas, que son el soporte institucional del sistema comunitario.

El Tratado de Asunción, lo que pretendió fue crear un espacio económico sin fronteras internas, producto en su génesis de un acuerdo de integración; teniendo como principal objetivo el desarrollo económico con justicia social, la inserción internacional que incentiva la competitividad externa de los Estados Parte, a través de la ampliación de sus mercados nacionales, y la consolidación de un gran bloque económico (Ruíz Díaz Labrano, 1997).

El sistema jurídico originado con el Tratado de Asunción, es parte del nuevo ordenamiento jurídico latinoamericano y tiene dos fuentes principales:

1. **El Derecho Originario o Sinalagmático**, que está dado por los tratados de integración, como el de Montevideo de 1980 que creó la ALADI, el Tratado de Asunción que formó el MERCOSUR, el Protocolo de Brasilia, para la solución de controversias, el de Ouro Preto y otros, que influyeron sobre los Estados signatarios como el Tratado de la Cuenta del Plata.

2. **El Derecho Derivado**, nacido del Tratado de Asunción, de sus anexos y Protocolos

originales, y se los puede identificar como: Directivas, Reglamentos, Decisiones, Resoluciones, Recomendaciones, Actas, Jurisprudencias, Acuerdos Sectoriales, etc..

Estos derechos constituyen un segundo grupo de fuentes formales del Derecho originado a partir del MERCOSUR, porque no se trata del Derecho sinalagmático, porque no es emergente de tratados internacionales, sino del Derecho unilateral, emanado de los órganos de la propia comunidad, en ejercicio de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales comunitarias.

Estas normas son de una estructura similar a las que corresponden al orden jurídico interno de un Estado, ya que emanan de los órganos comunitarios que tienen capacidad para dictarlas, según el procedimiento establecido en las normas constitucionales de la comunidad.

El artículo 1 indica los aspectos que tal Mercado implica. Los objetivos de este Tratado fundacional pueden ser resumidos en los siguientes:

- Acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social en la región, a través de la integración.
- Crear un Mercado que amplíe las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, mediante la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países y el establecimiento de un arancel externo común.
- Lograr una adecuada inserción internacional para sus países, mediante la consolidación de un gran espacio económico.
- Promover el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina.
- Promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Parte.
- Modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios

disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

- Fortalecer los lazos de amistad y solidaridad entre sus pueblos.

Siendo su objetivo principal intensificar la competitividad de los miembros de cara a la creciente universalización de los flujos económicos y comerciales. En tal sentido es incuestionable que la propia filosofía contenida en la introducción del tratado y en los propósitos, principios e instrumentos, ha sido objeto de críticas.

Sin duda es reconocido en doctrina que un mercado común comprende la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos y otros aspectos que están señalados en la norma del Tratado, pero también debiera implicar la libre circulación de personas y en tal sentido no existe disposición alguna del tratado que exprese dicho objetivo.

Ello constituye una omisión, cuyas consecuencias por momentos se advierten y permiten que en ciertas oportunidades se establezcan trabas incomprensibles para el traslado de ciudadanos del MERCOSUR, de un país a otro. Es de esperar sin embargo, que tales situaciones desaparezcan totalmente.

Además, no pueden pasar inadvertidas determinadas falencias, por lo menos en relación con la audaz concepción de quienes originalmente concibieron este proceso de integración.

La concepción del Tratado de Asunción pareciera haber sido más conservadora o prudente y menos idealista, que la que inspiró inicialmente los acuerdos entre Argentina y Brasil.

Los antecedentes del Tratado de Asunción plasmados en estos acuerdos parecieran buscar objetivos de mayor profundidad y la opinión de los dos protagonistas principales así lo indica.

De cualquier manera, cabe preguntarse si los países que integran el MERCOSUR estaban

preparados para enfrentar el desafío de un proceso de mayores pretensiones.

La experiencia de más de una década, las dificultades encontradas, las crisis enfrentadas y el evidente comportamiento de los Estados Parte de hacer muy pocas concesiones de intereses nacionales, aun cuando fueran ocasionales y transitorias, en aras de los intereses comunitarios, demuestran que los ideales integracionistas encuentran caminos difíciles de transitar.

El Tratado de Asunción omite el principio de la solidaridad y eventuales ventajas que pudieran recibir los países de menor desarrollo económico relativo. En tal sentido sólo reconoce diferencias puntuales de ritmo para Paraguay y Uruguay, pero ello solo se traduce en una extensión del plazo para la eliminación de gravámenes y restricciones aplicadas al comercio, situación contemplada en el artículo primero del Anexo I. No obstante, el tema vinculado con esta norma ha sido objeto de nuevas negociaciones y extensiones y ha conformado el aspecto fundamental del problema de las asimetrías.

El Tratado de Asunción no expresa la idea de que un proceso de integración para ser exitoso, debiera promover el desarrollo equilibrado de toda la región que forma parte de él.

Pareciera que se ha partido de la base de que los cuatro países estaban en pie de igualdad, en condiciones de competir de manera aceptable en los procesos comerciales intra MERCOSUR y con terceros países y que sus economías resultaban comparables.

En otras palabras, que los países integrantes, tenían un grado similar de desarrollo y posibilidades equivalentes si recibían formal igualdad de trato dentro del complejo mecanismo de la integración.

De acuerdo con lo expresado, el problema de las asimetrías, manejado con no pocas dificultades, no ha ido hasta el momento más allá de

extensiones vinculadas con los gravámenes en materia comercial.

Otras ventajas que en alguna medida pudieran compararse con las recibidas por los países menos desarrollados en el proceso de integración de la Unión Europea, nunca han existido.

Es esta situación que obliga a repensar en algunos aspectos de la concepción misma del Mercado Común del Sur, con el fin de poder perfeccionarlo.

La realidad que se plantea, unida a determinadas y frecuentes trabas impuestas al comercio intra MERCOSUR, al tránsito de mercaderías hacia terceros países, en el caso del Paraguay, al no cumplimiento de determinados compromisos, como la rápida internacionalización por los Estados Parte de las normas dictadas por los órganos del MERCOSUR y la ausencia de ciertos logros esperados, originan corrientes pesimistas en relación con los resultados alcanzados hasta el momento.

No obstante, todo ello no puede ser motivo para condenar al MERCOSUR y a asumir una tesis negativa en torno a este proceso de integración. No se puede olvidar que el MERCOSUR ha abierto las posibilidades de un mercado ampliado alrededor de doscientos millones de habitantes y a normas atractivas en las inversiones en muchas áreas, que podrían verse beneficiadas con tan grande mercado y además estar instaladas no ya en un pequeño país, sino en el centro de una importantísima región integrada. Claro está que para que ello sea posible, se deben superar dificultades dentro del MERCOSUR y problemas internos, que competen en este caso, exclusivamente a los paraguayos. Especialmente la necesidad de consolidar la existencia de un Estado de Derecho creíble y de una justicia transparente, ideales éstos no alcanzados hasta el momento.

La verdad es que resulta muy difícil concebir por ejemplo, un proceso de negociación con los

Estados Unidos o con la unión Europea, en el cual se puedan lograr resultados positivos, si no existe una unidad por parte de los países del tercer mundo que participen de tal negociación. En este sentido, el MERCOSUR es un interlocutor válido para el relacionamiento internacional. Ello no quiere decir que las relaciones bilaterales deben ser descuidadas, sino que, cuantas veces fuere necesario, las negociaciones deben llevarse a cabo mostrando la mayor fuerza y unidad posibles (Ruíz Díaz Labrano, 1997).

En cuanto a la problemática existente dentro del proceso de integración, resulta además indispensable superar los inconvenientes que con frecuencia se producen por incumplimiento de la normativa del MERCOSUR, enunciar nuevas ideas que puedan contribuir a su perfeccionamiento y cumplir en forma estricta y de buena fe los compromisos asumidos por los Estados Parte.

El Tratado previó un periodo de transición desde la entrada en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994. A fin de facilitar la constitución del Mercado Común, los Estados Parte suscribieron cuatro anexos.

De conformidad con el Tratado de Asunción, la administración y ejecución, tanto del Tratado cuanto de los acuerdos y decisiones que se adopten dentro del marco jurídico que el mismo establece, quedan a cargo de dos órganos: El Consejo de Mercado Común y el Grupo de Mercado Común.

El Consejo de Mercado Común, es considerado como el órgano superior, correspondiéndole la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común. Este Consejo está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Parte. El Tratado dispone que el Consejo debe reunirse las veces que estime oportuno y por lo menos una vez al año con la participación de los Presidentes de los Estados Parte. Las reuniones serán coordinadas

por los Ministros de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar en ellas los otros Ministros o autoridades de nivel ministerial. La presidencia debe ser ejercida por rotación de los Estados Parte, por orden alfabético y por periodos de seis meses.

El Grupo de Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercado Común y será coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores. Sus funciones son velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdo frente a terceros; fijar programas de trabajo que aseguren el avance hacia la constitución del Mercado Común. El Tratado igualmente dispone que el Grupo del Mercado Común podrá constituir los subgrupos de trabajo que fuesen necesarios para el cumplimiento de sus cometidos. La normativa orgánica vinculada con la estructura ha sido modificada por el Protocolo de Ouro Preto.

La creación de un mercado común a través de un proceso de integración constituye un hito fundamental. Es un proceso sociológico complejo que abarca aspectos económicos, jurídicos, políticos, de psicología social, de demografía, etc.. Involucra a la totalidad de las disciplinas sociales (por eso es interdisciplinaria) puesto que, en definitiva, su objetivo es la gradual fusión de un conjunto de Estados-Naciones en una nueva unidad regional con potestades que le son transferidas progresivamente por aquellos. Esta transformación progresiva y consensual va acompañada de grandes cambios en el comportamiento de los distintos actores sociales (empresarios, trabajadores, dirigentes políticos, funcionarios, educadores, miembros de asociaciones voluntarias, militares, etc.), surgiendo paulatinamente un hecho social irreversible (como todo proceso sistémico). Todos los actores sociales van percibiendo en forma gradual la relevancia creciente de la región multinacional con

respecto a las anteriores limitaciones que imponían las fronteras nacionales.

Desde el punto de vista jurídico-institucional, la gran transformación a la que se hace referencia se traduce en el nacimiento de un nuevo derecho el *Derecho de la integración* que va adquiriendo creciente vigencia y manifestando vocación de jerarquía frente a las normas de Derecho interno en aquellas materias que abarcan, por medio de los tratados, en el caso de la creación de un mercado común como el MERCOSUR. Estas materias involucran campos tan importantes como la supresión de los derechos diversos de los Estados miembros, la creación de una política comercial común respecto a terceros países; la elaboración de políticas comunes en determinados sectores como el agrícola y el de transporte; la supresión de los obstáculos a la libre circulación de las personas, los servicios y los capitales dentro del mercado común; la creación de fondos para promover el desarrollo social y regional; la armonización y coordinación de las legislaciones nacionales, y el establecimiento de un sistema que garantice la no distorsión de la competencia, entre otros.

Es decir, la importancia de las materias exige que las normas que las regulen posean una jerarquía y eficiencia que sólo pueden lograrse a través de la implantación de órganos cuyas resoluciones sean efectivamente acatadas. El cumplimiento de las disposiciones contenidas en un tratado que crea un mercado común no puede quedar librado al libre juego de los intereses nacionales, ya que existe un nuevo interés emergente y superior: el interés comunitario.

La interrogante formulada al comienzo parece entonces admitir una sola respuesta, dada la ambiciosa meta fijada por el Tratado de Asunción, que fue la de constituir un Mercado Común antes del 31/12/94, que ayudaría a resolver las controversias que sin duda habrán de plantearse en los llamados procedimientos diplomáticos (negociación, buenos oficios, mediación, conciliación, etc.), típicos de organizaciones internacionales, pero sin duda insuficientes e

ineficaces para lograr el afianzamiento de un proceso que implica necesariamente una disminución de la autonomía de decisión de cada Estado miembro en las materias ya enunciadas.

Existe unanimidad en clasificar los métodos para la solución de controversias en dos grandes grupos: los procedimientos diplomáticos y los jurisdiccionales. En la primera categoría figuran: la negociación, los buenos oficios, la mediación, la conciliación, la investigación los recursos ante organizaciones internacionales. En el segundo grupo estarían el arbitraje y el recurso judicial.

El Tratado de Asunción determina la creación de una gran estructura orgánica funcional, encargada de la administración y ejecución de dicho tratado, con vigencia durante el periodo de transición, que está conformada por dos órganos principales: el Consejo de Mercado Común y el Grupo de Mercado Común.

El artículo 18 del Tratado de Asunción estableció claramente que antes de la finalización del período de transición los Estados Parte convocarían a una reunión extraordinaria a los efectos de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del MERCOSUR.

En cumplimiento del artículo 18 del Tratado de Asunción, se firmó el Protocolo de Ouro Preto, y por dicho instrumento se otorgó personalidad jurídica al MERCOSUR, y se creó la nueva estructura institucional del mismo, para el período de post transición, posterior al 1 de enero de 1995. Esta situación deja en duda de si ésta ya será la estructura institucional definitiva del MERCOSUR o una más, para garantizar el proceso hacia la unión aduanera.

EL PROTOCOLO DE OURO PRETO

El Protocolo de Ouro Preto establece el régimen institucional del MERCOSUR, y consagra la estructura institucional definitiva del sistema mercosuriano, de acuerdo con lo previsto por el

artículo 18 del Tratado de Asunción. El mismo es del año 1994, y dictó la normativa que regula los órganos de administración, el sistema de adopción de decisiones y otras cuestiones fundamentales para la vida institucional del MERCOSUR.

El Consejo de Mercado Común conforme el Protocolo de Ouro Preto es el órgano superior del MERCOSUR, y tiene a su cargo la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción.

El Grupo de Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país; entre sus principales atribuciones están la de velar dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción y demás normas del MERCOSUR; crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo o reuniones especializadas; manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueran sometidas por los demás órganos del MERCOSUR, negociar acuerdos en nombre del MERCOSUR por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites de su competencia; entre otras atribuciones.

LA SUPRANACIONALIDAD Y LAS CONSTITUCIONES DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

El caso argentino

La Constitución argentina con las modificaciones de 1994 establece entre las atribuciones del Congreso aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de 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. La aprobación de estos tratados con Estados de

Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. En 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 los miembros de cada Cámara, después, de ciento veinte días del acto declarativo (Constitución, 1994).

La normativa de la Constitución argentina de 1994 es similar a la paraguaya de 1992 al consagrar la posibilidad de la existencia de un orden jurídico supranacional y exigiendo para el efecto la aprobación por una mayoría calificada de ambas cámaras del Congreso. Además, en el caso argentino, se establece una norma más estricta en la hipótesis de tratados con Estados que no sean de Latinoamérica.

En cuanto a la jerarquía de las normas legales debe recordarse el artículo 31 constitucional, que dispone que esta Constitución, las Leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los Tratados con las potencias extranjeras son la Ley Suprema de la Nación. En esta disposición no existe un orden jerárquico de los Tratados, superior al de las leyes. Sin embargo el art. 75, que establece las atribuciones del Congreso, dispone en su parágrafo 22 "Los Tratados y Concordatos tienen jerarquía superior a las Leyes". Es esta una de las normas que ha sido agregada a las contenidas en la Constitución de 1853, en la reforma de 1994.

Acerca de este tema conviene recordar que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia argentina otorgaba la misma jerarquía a los Tratados Internacionales y a las Leyes Nacionales. Sin embargo a partir de la época en que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entró en vigencia en la Argentina en el año 1980 se advierte un cambio de criterio, que por supuesto se consolida plenamente una vez que entró en vigencia la Constitución de 1994 a cuya

normativa sobre el particular ya se ha hecho referencia.

El caso brasileño

En el caso brasileño el párrafo único del artículo 4 que “la República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, teniendo en vista la formación de una comunidad Latinoamericana de naciones” (Constitución Política, 1988).

El indicado artículo 4 comienza mencionando los principios fundamentales que habrán de regir en el Brasil en las relaciones internacionales, lo que significa que el contenido del párrafo único también se refiere a un principio fundamental en tales relaciones.

Esta norma ha dado origen a muy diferentes interpretaciones y si se estudia el pensamiento de distintos autores se puede advertir que para unos se trata de una mera fórmula programática al que no podría dársele una aplicación inmediata, en tanto que para otros, admite la posibilidad de una integración con características de supranacionalidad.

El caso paraguayo

En el caso paraguayo se puede advertir en primer término que la Constitución de 1992, establece en forma taxativa el orden jerárquico de las normas jurídicas. En tal sentido el artículo 137 dispone que la Ley Suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de menor jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el Derecho Positivo Nacional en el orden enunciado. Lo expresado denota que los tratados internacionales ocupan un rango superior a la ley e inmediatamente después de la Constitución.

El precepto citado se encuentra reforzado por el artículo 141 que dispone que los tratados

internacionales, válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados y depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137.

En cuanto a la admisión de un orden jurídico supranacional, el artículo 145 lo consagra, al disponer que la República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la defensa de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económicos, social y cultural. Dichas decisiones solo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

La normativa citada hace ver que constitucionalmente se admite la existencia de un ordenamiento jurídico supranacional y en consecuencia, para el caso paraguayo no existe obstáculo alguno para que el MERCOSUR tome el rumbo de la supranacionalidad. La admisión del tal orden jurídico exige como requisito formal la adopción de las decisiones pertinentes por mayoría absoluta (mayoría calificada, la cual encuentra su razón normativa, en la complejidad de la decisión a ser adoptada) de cada Cámara del Congreso.

Un tema que debe ser analizado se relaciona con la ubicación que ocuparían las normas de carácter supranacional, dentro del ordenamiento jurídico interno del país. En tal sentido alguna se ha planteado la siguiente duda: dentro del proceso de integración habría que diferenciar las normas que constituyen el derecho originario de aquellas que integran el derecho derivado.

Las primeras serían las que tiene jerarquía de un Convenio internacional, que en caso del MERCOSUR serían el Tratado de Asunción y los diferentes Protocolos a los que habría que agregar otros instrumentos que pudieran tener el nivel de un Convenio internacional (Galeano Perrone, 1995).

Por otra parte se tendría las normas dictadas por los órganos del MERCOSUR creados de conformidad con los Acuerdos internacionales y que integrarían el Derecho derivado.

En la hipótesis de consagrarse un orden jurídico supranacional, la cuestión sería determinar si solo el Derecho originario tendría prevalencia por sobre la ley nacional, en tanto que el Derecho derivado ocuparía un rango inferior a ésta.

En la hipótesis de consagrarse un orden jurídico supranacional no existiría inconveniente en otorgar tanto al Derecho originario cuanto al Derecho derivado un orden jerárquico superior a la propia ley nacional e inmediatamente inferior a la Constitución, pues de lo contrario ese Derecho derivado solo podría tener vigencia en la medida en que no contradijera la legislación nacional vigente, situación que sería inadmisibles, a tenor de las propias normas consagradas por la Constitución y a las posibilidades que ellas otorgan a un orden jurídico supranacional.

El caso uruguayo

La Constitución Uruguaya (1997), no contiene disposición alguna que pudiera compararse con la normativa de la paraguaya o argentina en cuanto a supranacionalidad. En su texto se encuentra una disposición comparable en alguna medida con la del Parágrafo único del artículo 4 de la Constitución de la República Federativa del Brasil.

En cuanto a disposiciones vinculadas con relaciones o tratados internacionales se debe citar el artículo 6 según el cual en los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos.

El mismo artículo contiene una disposición vinculada con la integración y en tal sentido sostiene que la República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se

refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

En un estudio comparativo con las demás Constituciones del MERCOSUR se encuentra que si bien existe entre la norma precedentemente citada y el Parágrafo Único del artículo 4 de la Constitución Brasileña, cierta similitud, la verdad es que la Constitución Uruguaya presenta también dificultades y opiniones contradictorias en relación con un proceso de integración.

Es así como algunos estudiosos de la materia como Gros Espiell, sostienen la necesidad de una reforma constitucional para admitir la posibilidad de aceptar un sistema supranacional como el que ha consagrado la Unión Europea.

El punto de vista precedentemente indicado encuentra sin embargo opiniones diferentes y en tal sentido se ha entendido que el artículo 6 del texto constitucional ha incorporado una cláusula programática que permite entender que la integración social y económica de los Estados Americanos importa necesariamente delegar prerrogativas a cuerpos comunitarios.

APLICACIÓN INTERNA DE LAS NORMAS EMANADAS DE LOS ÓRGANOS DEL MERCOSUR

El problema de la internalización de las normas del MERCOSUR ya ha generado conflictos y en algunos Laudos Arbitrales dictados por los Tribunales *Ad Hoc* creados de conformidad con el Protocolo de Brasilia se han sustentado criterios de sumo interés que ponen de resalto la necesidad de cumplimiento por los Estados Parte de las normas pertinentes contenidas en el Protocolo de Ouro Preto y al mismo tiempo, la responsabilidad de los Estados que incumplen tal obligación (Galeano Perrone, 1995).

Es así como en el Laudo Arbitral Nro. IV relativo a la controversia entre la República Federativa del

Brasil y la República Argentina sobre “Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes del Brasil, Resolución Nro. 574/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina”, dictado en el año 2001, el Tribunal *Ad Hoc* sostuvo que “La no-incorporación de una norma MERCOSUR obligatoria puede dar lugar a una controversia bajo el Protocolo de Brasilia por incumplimiento de la adopción de la normativa MERCOSUR. A su vez, la controversia por vía de arbitraje puede desembocar eventualmente en la adopción de medidas compensatorias de acuerdo con el Art. 23 del Protocolo de Brasilia. En esta línea, y de conformidad con el principio de buena fe tampoco deberán los Estados –obligación de no hacer– realizar acciones que por su naturaleza se opongan o frustren el propósito de la norma aprobada pero aún no incorporada”.

No obstante la claridad de esta última afirmación, el mismo Laudo sostiene a continuación que ello no significa que “la norma está vigente y que sus disposiciones son ya aplicables” y que además agrega que “La obligatoriedad de las normas en el régimen del MERCOSUR no supe los requisitos establecidos para su vigencia y para que ésta se produzca es indispensable que todos los Estados Parte del MERCOSUR hayan transitado la vía del Art. 40 del Protocolo de Ouro Preto” (Russo Cantero, 1999).

En el Laudo que se presenta, se presta a confusión que por un lado se sostenga que los Estados no podrán realizar acciones que por su naturaleza se opongan o frustren el propósito de la norma aprobada pero aún no incorporada y por otro lado se afirme que ello no significa que la norma está vigente y que sus disposiciones son ya aplicables. Además, si bien es cierto, como lo expresa el Laudo, que “La apreciación de cuándo es necesario proceder a la incorporación queda en definitiva en manos de cada Estado... La necesidad de incorporar la norma al respectivo ordenamiento y la forma de hacerlo dependerá del correspondiente sistema constitucional...”, la verdad es que cuando la incorporación es

obligatoria, ella debe ser forzosamente llevada a cabo pues en caso contrario se estaría incumpliendo con las obligaciones emergentes del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto. El tema delicado en la cuestión tratada, se suscita en el momento de determinar cuál es la responsabilidad que tiene el Estado incumplidor y cómo se repara el daño sufrido por el otro u otros Estados.

Las normas del MERCOSUR y sus Laudos Arbitrales demuestran que la obligación de internalizar las disposiciones dictadas por los órganos del MERCOSUR constituyen un tema básico para el funcionamiento del sistema de integración y una obligación ineludible de los Estados Parte. Sin embargo, a pesar de ello existe una increíble reticencia por parte de los cuatro Estados para incorporar la normativa pertinente.

A los efectos de evaluar la vigencia de la normativa dictada por los órganos del MERCOSUR y obtener las conclusiones que correspondan a esta realidad, es indispensable conocer la realidad sobre la internalización de dicha normativa.

En primer término hay que recordar que no todas las normas deben ser internalizadas. Algunas porque el contenido de la norma trata de asuntos relacionados con el funcionamiento interno del MERCOSUR y otras porque el contenido de la norma se encuentra contemplado en la legislación nacional del Estado Parte. Claro está que aún en este caso se requeriría la internalización en aquellos Estados en los que la norma no estuviera contemplada en su legislación (Russo Cantero, 1999).

Existen con respecto a la situación planteada un grave problema, en razón que en un elevado porcentaje, las normas dictadas por los órganos con capacidad decisoria, no han sido incorporadas al ordenamiento jurídico interno de los países. La situación puede ser considerada más que preocupante, con el añadido de que toda norma es adoptada por consenso de los representantes de los cuatro países.

La realidad actual, denota una verdadera crisis en la credibilidad de los países asociados, en la normativa generada por el MERCOSUR.

Esta no incorporación, obedecería a tres causas fundamentales: **la primera** originada en el cambio frecuente de funcionarios responsables de promover y hacer el seguimiento de la internalización de las normas del MERCOSUR en los diferentes países; **la segunda** en la escasez de personal responsable de estas tareas, y **la tercera** en la presión ejercida por el sector privado que pudiera verse afectado por la norma que deba ser internalizada.

Sin perjuicio de la validez de la opinión mencionada, la verdad es que finalmente pareciera que se busca incorporar solo aquellas disposiciones que mejor pueden favorecer a los intereses del Estado obligado. Lo expuesto en relación a la situación actual de incorporación de normativa del MERCOSUR a los órdenes internos de los Estados Parte del mismo, denuncian una muy grave crisis cuya solución requiere mayor sentido comunitario de los responsables de este proceso.

Resulta totalmente inadmisibles, que dictada una norma por un órgano decisorio del MERCOSUR, en cuya adopción además han participado afirmativamente los Estados Parte, se recurra al recurso de la no incorporación al ordenamiento jurídico interno para justificar su incumplimiento. Las demoras tan largas, que se originarían en dificultades burocráticas justificables, no son admisibles.

REFLEXIONES

La necesidad de crear mecanismos procesales internos requiere de una reflexión profunda por parte de los internacionalistas, constitucionalistas y procesalistas, ya que tales propuestas deben considerar una materia muy delicada cual es el problema de ejecución de las sentencias emanadas del tribunal mercosuriano así como la obligatoriedad en la observancia de las opiniones

consultivas emanadas del mismo. Si los Estados contemplan la viabilidad de una reforma del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto, deben estar ante todo, dispuestos a vincularse jurídicamente con el Tribunal Permanente de Revisión, y por ende, deben prever, en forma paralela, las modificaciones adecuadas dentro de su Derecho interno en orden a la ejecución de las sentencias y de las opiniones consultivas emanadas de dicho tribunal internacional.

Las opiniones consultivas, en la medida en que el proceso de consolidación del MERCOSUR avance, deben ser encaminadas a tener naturaleza vinculante, por cuanto no afectan la competencia específica de los órganos jurisdiccionales nacionales ni juzgan los hechos específicos que son sometidos al Tribunal Permanente de Revisión, el cual tiene limitada su competencia a la coherencia del derecho del MERCOSUR.

Tampoco impide los recursos de control de constitucionalidad de los Estados Parte, por el principio de jerarquía, por lo que todos los recursos destinados a preservar los principios y garantías constitucionales están reservados a los supremos tribunales, a los que precisamente velar por la aplicación coherente del Derecho y del respeto al orden de prelación constitucional previsto en la Constitución de cada uno de los Estados Parte.

Si bien las opiniones consultivas son potestativas de los órganos nacionales, dado que no existe una subordinación al Tribunal Permanente del MERCOSUR, es aconsejable que, ante la duda sobre la validez de una norma derivada frente a las fuentes originarias o la posible incompatibilidad de una norma interna, los órganos nacionales recurran a este procedimiento a fin de asegurar la aplicación armónica del Derecho del MERCOSUR.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso García, R. (2010). *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Asunción, Paraguay: Editorial Thomson Reuters.

- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1997). Montevideo, Uruguay.
- Constitución Nacional de Paraguay. (1992). Asunción, Paraguay.
- Constitución Política. (1988). República Federativa de Brasil. Brasil.
- Galeano Perrone, C. (1995). *Ordenamiento Jurídico del Mercosur*. Asunción, Paraguay: Intercontinental Editora.
- Ruíz Díaz Labrano, R. (1997). *Desafíos del Mercosur*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciudad Argentina.
- Ruíz Díaz Labrano, R. (1998). *MERCOSUR: Integración y Derecho*. Buenos Aires, Argentina: Intercontinental Editora y Ciudad Argentina.
- Russo Cantero, C. (1999). *El MERCOSUR ante la necesidad de Organismos Supranacionales*. Asunción, Paraguay: Intercontinental Editora.
- Tratado de Asunción. (1991). Protocolos "Ouro Preto" Adicional al Tratado de Asunción, 1994: Protocolo de Olivos Adicional al Tratado de Asunción, 2002.