



**INTEGRACIÓN REGIONAL Y DERECHO COMUNITARIO
EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994**

Juan Carlos Kleywegt

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: ISSN 3008-8062

Año: 02/ nro. 3 - Diciembre 2024

Recibido: 15/08/2024

Aprobado: 13/09/2024

INTEGRACIÓN REGIONAL Y DERECHO COMUNITARIO EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

REGIONAL INTEGRATION AND COMMUNITY LAW IN THE NATIONAL CONSTITUTION OF 1994

Por Juan Carlos Kleywegt¹

Universidad Nacional del Oeste, Argentina

Resumen: En el presente trabajo se aborda la incorporación del derecho comunitario y los tratados de integración regional en la reforma constitucional de la República Argentina de 1994. A partir de ello, se analiza la estructura del artículo 75, inciso 24, de la carta magna. Luego se enuncian algunas problemáticas vinculadas a la reforma, tras transcurrir treinta años desde su sanción y a partir de la experiencia transitada, los avances y retrocesos del Mercosur.

Palabras clave: Constitución nacional, integración regional, derecho comunitario

Abstract: This work addresses the incorporation of community law and regional integration treaties in the constitutional reform of the Argentine Republic of 1994. Based on this, the structure of article 75, paragraph 24, of the Magna Carta is analyzed. Then some problems linked to the reform are stated, thirty years after its sanction and based on the experience, the advances and setbacks of Mercosur.

Keywords: National Constitution, regional integration, community law

¹ Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Abogado (Universidad Abierta Interamericana). Especialista en Educación Universitaria (UAI). Magíster en Integración Latinoamericana (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Profesor universitario en enseñanza media y superior (UAI). Doctorando en Ciencias Jurídicas (Universidad del Salvador). Director de las licenciaturas en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales de la UAI. Docente adjunto de Derecho Político y de Pensamiento Nacional y Latinoamericano siglo XIX-XX (Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Oeste). Docente titular (Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Abierta Interamericana). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-4073-635X>. Correo electrónico: juan.kleywegt@gmail.com

I - INICIO

La Constitución nacional de 1994 representa de manera exhaustiva el pensamiento de época de fines del siglo XX. De tal forma, analizar de modo aislado las reformas que en la carta magna se incorporan representaría una tarea parcial de lo que realmente es una constitución moderna para su época.

Por tal razón, a treinta años de la reforma se continúa analizando, teorizando y escribiendo sobre los diferentes aspectos jurídicos y sociales que la ley suprema consagró desde su puesta en valor.

En dicha línea, si bien existen numerosas obras que abordaron de manera integral la interpretación de la Constitución, la pretensión de esta línea de pensamiento se centra en analizar la aparición del disruptivo artículo 75, inciso 24, y a partir de este, la figura de la integración regional.

De tal forma, dadas las amplias líneas de análisis que este particular artículo abre y que lógicamente exceden sus pretensiones y alcances, nos centraremos en tres aspectos elementales. En primer lugar, se analizará la naturaleza y alcances del artículo de referencia a los fines de aportar una lectura amplia del mismo. En segundo término, se abordará lo acontecido en los treinta años posteriores a la reforma constitucional en materia de integración regional jurídica, enfatizando las problemáticas generales pendientes de resolver. En tercer y último término, se intentará esbozar escenarios posibles que mejoren y robustezcan el proceso de integración regional, como apuesta a lo logrado en materia constitucional y regional en la década de 1990.

II - NATURALEZA Y ALCANCES DEL ARTÍCULO 75, INCISO 24, DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

En primer lugar, cabe decir que el artículo referido² debe ser interpretado y analizado desde múltiples dimensiones. Por un lado, los antecedentes en el proceso de integración regional latinoamericano recientes a la reforma; por otro, el avance categórico que desde mediados del siglo XX se lleva a cabo en los procesos de integración, en especial, el europeo.

Como se sostuvo *ut supra*, la incorporación de la figura de los tratados de integración, en consonancia con el inciso 22 del mismo artículo, materializa una visión de época teniendo en cuenta los antecedentes en materia de integración regional iniciados políticamente por los entonces Gobiernos de los Estados miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur).

² "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" (art. 75, inc. 24).

El Tratado de Asunción del 26 de marzo 1991, que dio origen al Mercosur, conformado inicialmente por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, y el Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994, que dota de personería jurídica al Mercosur, representan dos hitos que marcan el inicio y la finalización del período de transición que tuvo por objeto adoptar los instrumentos fundamentales de la política comercial del proceso iniciado.

En este sentido, es necesaria la observación de estas acciones en materia de integración regional para comprender la incorporación del artículo en análisis de la ley fundamental.

Aun así, pese a lo promisorio que representan estos tratados y la recepción de la materia en la reforma constitucional, estos hechos abren una serie de interrogantes y, si se quiere, un cuestionamiento a los paradigmas que entonces estaban vigentes. Como señala la Dra. Gelli (2005):

El fenómeno de integración regional supraestatal en diversos niveles supone una transformación de la soberanía tal como se la concebía cuando nacieron los Estados nacionales en el siglo XV y que se definían a sí mismos con relación a la extranjería representada por las otras naciones. (p. 600)

De tal forma, la cuestión de las soberanías estatales configura una problemática ineludible en un sistema-mundo con una matriz estadocéntrica donde la protección de la independencia y el no sometimiento a las jurisdicciones de los tribunales internacionales representan la idea de protección de dicha matriz.

Pese a esta central observación, el espíritu de la Constitución de 1994 receptó la tendencia integracionista en el artículo de estudio sancionando el alcance, las características y los requisitos de la integración.

A partir de este singular artículo, la Constitución determina que corresponde al Congreso de la nación aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción en organismos supranacionales. Aun cuando excede la pretensión de este trabajo, debemos indagar acerca del alcance de esta cesión delegada y compararlo con otros procesos de integración regional vigentes para comprender que cada uno adoptó dinámicas propias que le permitieron avanzar o detenerse más en este tipo de delegaciones.

Dicho lo anterior, es cierto que a partir de esta incorporación constitucional los tratados de integración regional se encuentran habilitados para la generación y el ordenamiento de organismos o instituciones que, a los fines del proceso, tributen, como pueden ser el Parlamento, el Consejo o incluso tribunales con capacidad en la toma de decisiones y de obligar a los Estados miembros del proceso. En definitiva, el artículo referido internaliza en la ley superior de la República Argentina la rama del derecho de la integración o derecho comunitario.

En cuanto a jerarquía jurídica, debemos decir que, al igual que los del artículo 75, inciso 22, los tratados de integración, a partir del artículo 75, inciso 24, son jerárquicamente superiores a las leyes nacionales. Asimismo, de la manera en que está redactado, las normas y la jurisprudencia emanada por los organismos supranacionales también estarían en un estatus jurídico superior a las leyes de orden interno.

Esto último también nos invita, por un lado, a estudiar el proceso mediante el cual las normas en materia de integración se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico y se hacen oponibles a todos los miembros del proceso, y, por otro, en sintonía con lo mencionado sobre la jerarquía de estas, a considerar que, dada la condición que establece que el derecho comunitario se encuentra por debajo de la Constitución, se debe aplicar sobre este el ejercicio de control de constitucionalidad.

Por último, el artículo analizado contempla dos condiciones esenciales para la delegación de competencias y jurisdicción a los órganos supraestatales. Por un lado, la existencia de reciprocidad e igualdad entre los Estados firmantes, aspecto estrictamente jurídico si tenemos en cuenta la necesidad de que las normas y decisiones comunitarias sean internalizadas y aplicadas de igual manera y simultáneamente entre los Estados miembros. Este aspecto podría considerarse satisfecho a partir de que las normas son oponibles a todos, una vez que el último Estado en hacerlo las adopta. Pese a ello, esta dinámica podría afectar el avance real del proceso de toma de decisiones cuando uno de los miembros no internaliza alguna decisión tomada en conjunto. Asimismo, por fuera de los aspectos jurídicos y de procedimientos, son numerosos los reclamos desde diferentes ámbitos por la idea de igualdad y reciprocidad dentro del Mercosur, destacándose las asimetrías existentes que terminan agrupando a Brasil y Argentina por un lado y al resto de los miembros por otro.

Por otro lado, el artículo acompaña el respeto del orden democrático y de los derechos humanos. Este aspecto también resulta central, porque la afectación al orden constitucional por parte de alguno de los miembros que integran el proceso comunitario habilitaría a la República Argentina a retirarse del proceso de integración y denunciar el tratado o incluso a respaldar la salida temporal o permanente del Estado incumplidor.

Sobre esto, la misma Constitución da un tratamiento especial a los tratados de procesos de integración por sobre otros tratados internacionales. Esto es así porque en los primeros la carta magna exige en cada Cámara del Congreso la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros para la aprobación. Mientras que en los casos de tratados con otro tipo de Estados en primer lugar se exige que la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara declaren la conveniencia de la aprobación del tratado para que, pasados 120 días del acto declarativo, se apruebe mediante el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Para el caso de denuncia de los tratados de integración, se exige la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras del Congreso.

De lo hasta aquí esbozado debemos atender al menos a dos cuestiones fundamentales. Por un lado, el artículo 75, inciso 24, implicó en la reforma de 1994 incorporar en la agenda jurídica, política y económica la idea de la supraestatalidad y la consecuente formación de la supranacionalidad. Esto último implica ordenamientos jurídicos autónomos e independientes de los Estados miembros, generación de instituciones propias, adopción de decisiones aplicables de manera interna y la adopción de mecanismos articulados entre el proceso de integración y las estructuras políticas de los Estados integrantes. De tal manera, más allá de que el Mercosur es el que debe adaptarse a la Constitución por la naturaleza jurídica de este tipo de tratados descrito en párrafos anteriores, el avance exitoso o no del mismo dependerá del compromiso de las estructuras políticas decisoras de cada Estado miembro.

III - A TREINTA AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, UNA INTEGRACIÓN JURÍDICA A MEDIAS

La reforma de la Constitución en 1994 y el promisorio escenario de la década del noventa en materia de integración regional, aun cuando el modelo adoptado en la época era centralmente el de la perspectiva comercial, representaron una esperanza para el camino iniciado en la unión latinoamericana.

El proceso tuvo resultados concretos que permitieron pensar en la profundización de la integración regional a través del Mercosur. En sintonía con esto último, el nuevo siglo demostró avances en otras materias o dimensiones que exceden los aspectos comerciales. Tal es así que en 2008 se consolidó la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) con la firma del Tratado Constitutivo de la Unasur, el cual entró en vigor en 2011. Su objetivo era construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado, ampliando la mirada en cuestiones de desarrollo estratégico, de infraestructural, de recursos energéticos, entre otras.

Asimismo, debemos advertir que los propios sistemas de política doméstica de los Estados americanos y la coincidencia en la época de los diferentes Gobiernos sobre la mirada en ciertas materias y, en especial, sobre la integración regional, fueron el impulso necesario, pero no suficiente, para contar con avances concretos en la ansiada unión latinoamericana.

A diferencia del esquema europeo, el proceso latinoamericano se vio dependiente de los Gobiernos de cada uno de los Estados y, en especial, de los jefes de Estado que lideraban temporalmente cada uno de los Gobiernos. Por su parte, el modelo de la Unión Europea, por diferentes razones políticas, históricas y estratégicas, llevó dicho proceso a un nivel superior de mayor soberanía y autonomía en la toma de decisiones y gobernan-

za, que en definitiva representa la construcción histórica de cesión de soberanía por parte de los Estados europeos a una integración que los dotaba de mayores beneficios que los que ofrecía continuar en modelos estadocéntricos.

Aunque exceda los límites de estas líneas, también debemos hacer mención a las formas de gobierno predominantes en Europa –sistemas parlamentarios– frente a las de América –sistemas presidencialistas– para comprender los estímulos existentes o no para ceder soberanía a organismos supraestatales de toma de decisiones y cómo en dichos sistemas, por sus propias reglas operacionales, se toman las decisiones colectivas.

Como consecuencia de estas observaciones, el modelo latinoamericano se vio en ocasiones impedido de mostrar resultados sobre políticas colectivas supranacionales adoptadas para la región, que en la mayoría de los casos se vieron frustradas por las propias lógicas intergubernamentales.

En materia jurídica se reconocen avances en términos de colaboración sobre aspectos procesales e incluso en la elaboración de instrumentos jurídicos, como tratados y convenciones. Lamentablemente, en materia de competencias y jurisdicción y en acceso a la justicia por parte de los ciudadanos de los diferentes Estados que pertenecen al Mercosur, los resultados fueron magros, posiblemente por la propia lógica de preservación de los sistemas jurídicos internos frente a la cesión ya citada en organismos supranacionales.

Pese a esto, debemos reconocer que no todos los procesos de integración regional se orientan hacia los mismos objetivos, ni llevan la misma velocidad, ni persiguen los mismos resultados.

El método del análisis comparado es potente para comprender dinámicas en espejo, comparar estructuras y detectar buenas prácticas en cualquier campo de la ciencia, y la jurídica no está exenta, pero no debemos confundir el objetivo y la potencialidad del método con la esperanza de que los objetos de estudio comparados deban llegar a mismos resultados. En otras palabras, la facilidad y tendencia a comparar el proceso de la Unión Europea con el del Mercosur pueden llevarnos a confundir aciertos y desaciertos de cada proceso sin tener en claro los objetivos y la dirección hacia la que se dirige cada uno de estos. Como una vieja broma lo señala, no existe objetividad y justicia metodológica en el tratamiento si pretendemos comparar en una prueba igualitaria a un pez y un simio para ver quién trepa más rápido un árbol.

En definitiva, analizar el Mercosur requiere estudiar sus intereses iniciales, su devenir histórico y reconocer la heterogeneidad de sus miembros y actores.

IV - A MODO DE CIERRE. UNA APUESTA A LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Con breves disparadores, se pretendió delinear algunos de los diferentes avances, retrocesos y límites con los que cuenta la integración latinoamericana. Asimismo, en de-

fensa de esta, se destaca la necesidad de analizarla y aportar propuestas superadoras bajo la propia idiosincrasia regional. Si bien existen instrumentos tomados de otros modelos que podrían potenciar el proceso, debemos advertir que, por buenos que sean, y aun cuando funcionen en otros espacios, no necesariamente se obtendrían los mismos resultados en nuestra región.

La incorporación de la figura de la integración comunitaria en 1994 representa, por los términos expuestos, un logro en materia jurídica y un incentivo en el desarrollo de una identidad regional.

Aun cuando los Estados han incorporado a su manera la idea fuerza de la integración en su legislación interna y constitucional, en términos jurídicos, uno de los obstáculos del Mercosur radica en la falta de armonización y coherencia en su marco jurídico supranacional. La estructura jurídica del bloque es fragmentada y carece de mecanismos eficaces de resolución de disputas y de implementación de sus normas a nivel nacional. Esto se refleja en la dificultad para ratificar y aplicar los acuerdos y directivas de manera uniforme en todos los Estados miembros.

Asimismo, la falta de un sistema robusto y eficiente para la resolución de disputas dentro del bloque ha generado incertidumbre jurídica. Aunque se han establecido tribunales *ad hoc* y mecanismos como el Tribunal Permanente de Revisión, estos no poseen la capacidad coercitiva de los sistemas de resolución de disputas de otros bloques regionales. En este punto, el poder coercitivo sigue estando en manos de los tribunales internos de cada Estado miembro. Como se dijo, este aspecto genera un ambiente de inseguridad jurídica que desalienta la cooperación entre los Estados.

El resultado de estos problemas jurídicos es una integración incompleta y disfuncional, donde las decisiones y acuerdos del Mercosur a menudo carecen de efectividad práctica, limitando así el progreso del bloque hacia una verdadera integración regional.

El otro eje clave se ve representado por la disparidad económica de los miembros del Mercosur, que tienen estructuras económicas muy diversas y niveles de desarrollo desigual. Brasil y Argentina tienen economías de mayor escala y diversificadas en comparación con Paraguay y Uruguay, por ejemplo. Esta disparidad crea desequilibrios en la integración, ya que las políticas comerciales y económicas que benefician a los dos primeros pueden no ser adecuadas para el resto. Este aspecto denota un avance asimétrico en el proceso de integración y, en consecuencia, evidencia diferentes compromisos e intereses. La falta de políticas de compensación o mecanismos de ajuste ha exacerbado estas diferencias, dificultando la creación de un mercado común que funcione de manera equitativa para todos los miembros.

La falta de un marco jurídico coherente y la incapacidad para coordinar políticas económicas efectivas han limitado el progreso del proceso hacia una integración completa. Superar estos desafíos requerirá reformas significativas tanto en la estructura jurídica

como en las instituciones económicas del bloque, promoviendo una mayor armonización y coordinación entre los países miembros.

Si analizamos la política doméstica de los Estados, los movimientos pendulares de los distintos presidentes de las últimas dos décadas tampoco han colaborado en la búsqueda de fortalecer el bloque del Cono Sur. Las relaciones políticas oscilantes, sobre todo de Brasil y Argentina, han sacudido permanentemente las bases del Mercosur.

Llegados a este punto, las conclusiones –si existiesen– deberían estar vinculadas a la necesidad de reforzar y corregir el recorrido del Mercosur y de aprender de sus debilidades y completar sus falencias.

En este marco, en un contexto de crisis, sostiene Mariana Vázquez (2021):

En un momento en el que la coordinación y el fortalecimiento de la región parece ser más urgente que nunca, lo que prima es la fragmentación y una lógica de "dilema del prisionero", donde la cooperación está ausente. En este sentido, cualquier definición que busque acercarse a un horizonte de autonomía y desarrollo deberá centrarse en una mirada estratégica de largo plazo, buscando sostener y consolidar aquellos ámbitos posibles, bilaterales o colectivos, de integración regional. (párr. 13)

Es necesaria una refundación del proceso delineando nuevos y diferentes objetivos a los trazados en la década de 1990 y coordinando nuevas estrategias para que la colaboración emerja. Pensar en la negación de la integración es sin dudas un error, y en el caso argentino debemos refundar la épica que nuestra ley fundamental en 1994 plasmó.

REFERENCIAS

- GELLI, M. A. (2005). *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*. La Ley.
- RISSO, G. I. (2018). *Constitución de la Nación Argentina: Comentada. Anotada. Concordada*. Hammurabi.
- VÁZQUEZ, M. (6 de agosto de 2021). Mercosur, ¿quo vadis? [https:// revistamestiza.unaj.edu.ar/mercosur-quo-vadis/](https://revistamestiza.unaj.edu.ar/mercosur-quo-vadis/)