

**“La Teoría del reloj y contrareloj”: La Integración Jurídica en los Procesos
de Integración de carácter económico***

**"The Theory of the clock and time trial": The Legal Integration in the
Processes of Integration of economic character**

Martin Mollard**

RESUMEN: En el presente trabajo se hace un análisis de la forma en la cual se produce una simbiosis en un Proceso de Integración entre los tres estamentos principales que la componen: Estados, instituciones (intergubernamentales y luego comunitarias) y los individuos. Cabe señalar que la amalgama de estos tres componentes redundara en una profundización de la integración buscada

Palabras claves: Derecho, Integración, La Teoría del reloj y contrareloj

ABSTRACT: In the present work an analysis is made of the way in which a symbiosis takes place in an Integration Process among the three main constituent states: States, institutions (intergovernmental and then community) and individuals. It should be noted that the amalgam of these three components will result in a deepening of the integration sought

Keywords: Law, Integration, Theory of the clock and time trial

* Artigo aceito em 11.08.2016
Artigo recebido em 19.12.2016

** Docente de Derecho de la Integracion y de Derecho Internacional Publico en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Especialista em Direito de Integração pela Universidade de Salamanca. Buenos Aires – Argentina. E-mail: martinmollard1@hotmail.com



1) Introdução.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar como se va consolidando la Integración Jurídica de un Proceso de Integración (de carácter económico) con el transcurso del tiempo.

Estos procesos surgen por iniciativa de los gobiernos de los estados que tienen la intención de integrarse, sin embargo, a medida que ellos se van consolidando y con el devenir del tiempo, la legislación que regula los Procesos de Integración, no solo irán reglamentando el accionar de los Estados partes, sino que también esa normativa irá abarcando a sus instituciones y a sus ciudadanos.

Respecto de éstos últimos, cabe señalar que querrán tener una mayor participación en la elaboración de esas normas, a medida que la integración se profundice.

2) Conceptos de “Proceso de Integración” y de “Integración Jurídica”

Para comprender que es un Proceso de Integración nada mejor que acudir a la definición de Bela Balassa quien lo describe como al “conjunto de medidas tendientes a abolir en forma progresiva la discriminación entre las unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones”¹.

Esta abolición progresiva conlleva a que los estados pasen sutilmente de entablar relaciones de cooperación², a establecer incipientes relaciones de integración³.

¹ (BALASSA, Bela; Teoría de la Integración Económica; pag. 1)

² Se entiende por “relación de cooperación” a aquellas que “busca[n] coordinar intereses comunes favoreciendo la colaboración entre [los] Estados”. (Gutierrez Posse, Hortensia “Guía para el conocimiento del Derecho Internacional Publico”; pag.208).

³ Se entiende por “relación de integración” a aquellas que pretende[n] subsumir las competencias de los Estados respecto de ciertos ámbitos en una unidad superior, que en definitiva los sustituya en cuanto a las competencias cuyo ejercicio éstos le deleguen”. (Gutierrez Posse, Hortensia “Guía para el conocimiento del Derecho Internacional Publico”; pag. 208).



En el contexto de este último tipo de vínculos, los estados van a ir cediendo competencias soberanas que darán origen, en las etapas mas avanzadas del Proceso de Integración, a una organización internacional como por ejemplo la Unión Europea.

Por otro lado entendemos, por Integración Jurídica a la amalgama que, con la evolución del Proceso de Integración, se va haciendo entre el derecho nacional de los estados partes y el derecho que se origina primaria o secundariamente⁴, como consecuencia de la profundización de la integración interestadual.

Esta Integración Jurídica que se inicia con la celebración de un tratado⁵ constitutivo por parte de los estados partes y que se enmarca en el Derecho Internacional Público⁶, se va a ir afianzando a medida que sus gobiernos interactúen directamente entre ellos ó, indirectamente, a través del accionar de sus instituciones ó de sus ciudadanos.

Así, la amalgama jurídica que comenzó con un tratado, va a ir consolidándose no solamente a través de la firma de otros acuerdos, sino también por la normativa que vayan emitiendo las instituciones del Proceso de Integración, a las cuales los estados les concedan la facultad de elaborar normativa obligatoria para sus miembros.

Esas disposiciones serán originariamente de imprescindible cumplimiento para los estados partes y las instituciones que crean pero, con el transcurso del desarrollo de la integración interestadual, también lo serán para sus ciudadanos, los cuales percibirán,

⁴ Se entiende por derecho primario u originario de un proceso de integración a aquel que surge de la celebración de acuerdos internacionales entre sus estados partes o con otro estados y se diferencia del derecho secundario o derivado en que este último se origina en las instituciones u órganos del proceso de integración.

⁵ Se entiende por tratado a “los acuerdos de voluntades concluidos entre sujetos del derecho internacional con capacidad suficiente para generar derechos y obligaciones y que tienen por objeto, precisamente, instituir derechos y obligaciones entre ellos para regular jurídicamente sus relaciones” (Gutierrez Posse, Hortensia “Guía para el conocimiento del Derecho Internacional Publico”; pag.39).

⁶ Se entiende por Derecho Internacional Público al “conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones de los Estados entre si y también la de éstos con ciertas entidades que, sin ser Estados, poseen personalidad jurídica internacional” (Podesta Costa, L. A. y Ruda, José María “Derecho Internacional Público -Tomos 1 y 2-”; Pagina 3) o como el “sistema de normas jurídicas que regulan las relaciones entre quienes son sus sujetos” (Gutierrez Posse, Hortensia “Guía para el conocimiento del Derecho Internacional Publico”; pag.19).



con el devenir del tiempo, la importancia y la necesidad de querer participar directa⁷ o indirectamente⁸ en la elaboración de la normativa que comenzó regirlos.

De lo manifestado, se percibe la trascendencia de la Integración Jurídica en un Proceso de Integración y la relevancia de su aplicación gradual y progresiva por parte de los Estados, las instituciones y las personas. Finalmente cabe señalar que toda esta temática va a ser materia de estudio por parte de una nueva disciplina derivada del Derecho Internacional Público y, con la cual mantiene estrecho contacto que se denomina, Derecho de la Integración⁹.

3) Etapas de un Proceso de Integración.

El devenir de un Proceso de Integración esta dado por el desarrollo gradual de la integración que comenzó, entre los estados, en el marco de un sistema de coordinación.

Esa progresividad estaría conformada, según la mayoría de la doctrina, por las siguientes etapas:

- I. Área de Preferencia Arancelaria
- II. Zona de Libre Comercio
- III. Unión Aduanera
- IV. Mercado Común
- V. Unión Monetaria y Económica

a) Área de Preferencia Arancelaria

⁷ Por ejemplo a través de la iniciativa ciudadana en el caso de la Unión Europea.

⁸ Por ejemplo a través de la elección de los parlamentarios del Proceso de Integración.

⁹ Se entiende por Derecho de la Integración al “conjunto de normas jurídicas que regulan un proceso de integración entre dos o mas países (Zelada Castedo, Alberto; “Derecho de la Integración Económico Regional”; Pag. 23)”.



En esta etapa de un proceso de integración, los estados partes asumen, entre ellos, un bajo compromiso comercial y se otorgan recíprocas rebajas tarifarias para algunos de sus productos pero, sin abandonar del todo, el universo arancelario.

Cabe señalar que entre sus integrantes, también se otorgan concesiones en temas no arancelarios como cupos o licencias de importación entre ellos, etc.

b) Zona de Libre Comercio

Se caracteriza por la eliminación paulatina de las barreras arancelarias y pararancelarias establecidas entre el comercio de los estados partes del acuerdo¹⁰. Sin embargo se mantienen los obstáculos respecto de los productos de terceros estados que no son parte del área, lo que significa que se conservan los territorios aduaneros de sus integrantes partes respecto de aquellos países que no forman parte del acuerdo.

También se mantienen los aranceles que se cobran a productos de terceros estados cuando estos pasan de un país a otro, de los que conforman la zona de libre comercio razón por la cual se solicita a los productos de cada estado parte, un certificado de origen, a fin de diferenciarlos de los provenientes de aquellos territorios ajenos al área.

c) Unión Aduanera¹¹

En esta etapa, ajen a eliminar las barreras mencionadas precedentemente, los estados partes ponen en funcionamiento un arancel externo común respecto de los terceros países que no forman parte del acuerdo. En virtud de ello aparece una administración centralizada encargada de distribuir según lo acordado, el arancel fijado para las mercaderías que ingresen al territorio aduanero común el cual, se encuentra establecido en el código que comparten sus integrantes.

¹⁰ A veces también la liberalización abarca los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones como sucede en el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) o NAFTA (North American Free Trade Agreement, según sus siglas en inglesa).

¹¹ Tanto la Zona de Libre Comercio como la Unión Aduanera se encontraban regulados en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en el artículo XXIV (1947).



La aparición de esa autoridad centralizada demuestra la existencia de un mayor compromiso de los integrantes del proceso de integración y la existencia también de una política comercial común con estados extrazona, en relación al manejo del arancel externo común.

En la unión aduanera, todas las mercaderías de terceros países, circulan libremente entre los estados partes (y no se necesita el certificado de origen), ya que ellas pagaron la respectiva tarifa, al entrar en esta área.

d) Mercado Común

En esta etapa se liberalizan los cuatro factores de la producción (personas, servicios, bienes y capitales) a fin de que ellos puedan “circular” libremente entre los estados partes o sea que se diluyen, en lo que a ellos respecta, las fronteras interiores de los países. Esto significa que los diferentes mercados nacionales convergen en uno solo.

En un mercado común hay una gran convergencia de normativas de toda índole entre los integrantes del Proceso de Integración a fin de hacer mas fluida las relaciones entre ellos y las personas físicas y jurídicas que integran el proceso de integración.

e) Unión Económica y Monetaria

En esta etapa los países acuerdan “armonizar sus políticas económicas nacionales”¹². Asimismo se puede profundizar dicha unión a través de una unión monetaria en virtud de la cual, los estados partes, decidan eliminar las asimetrías cambiarias que la liberalización de los factores de la producción pudiesen ocasionar entre ellos. Por dicho motivo necesitaran de un Banco Central que administre las

¹² Czar de Zalduendo, Susana en la obra de NEGRO, Sandra (Coordinadora); Derecho de la Integración. Manual; Montevideo/Buenos Aires; Editorial B. de F.; 2010. Pagina 9.



variables macroeconómicas pertinentes (inflación, déficit, tasas, etc) y gestionar una moneda única.

Relacionado con las diversas etapas económicas de un proceso de integración hay que considerar como ellas interactúan con:

- La constitución de órganos intergubernamentales y/o supranacionales;
- La formulación del derecho originario y el surgimiento del derecho derivado;
- La internalización de esa normativa en los ordenamientos jurídicos de cada estado parte;
- El sistema de toma de decisiones en los órganos del proceso de integración, y;
- La modalidad que posee el sistema de solución de controversias (si es intergubernamental o jurisdiccional).

Todas estas variables usualmente se presentan con matices; sin embargo entre la etapa de la Unión Aduanera y el Mercado Común, va a ir surgiendo una institución relevante para la Integración Jurídica que es el parlamento regional.

La aparición de esta institución es muy trascendente ya que significa, en el contexto de la profundización del Proceso de Integración, el otorgamiento por parte de los gobiernos de los estados que lo componen, de un “poder fiscalizador” a la ciudadanía. Este poder es “otorgado” indirectamente¹³ en sus inicios y va evolucionando hasta que finalmente, el ciudadano elije directamente a sus representantes ante la institución regional.

Cabe señalar que la aparición de los parlamentos regionales resta paulatinamente competencias a las instituciones intergubernamentales que en sus

¹³ Se conoce como elección indirecta o de segundo grado a aquella en donde los representantes de los estados partes ante los parlamentos regionales son elegidos por los parlamentarios nacionales; en tanto que se denomina elección directa o de primer grado a aquella en la cual, el ciudadano del proceso de integración, elige directamente a su representante.

inicios, son los órganos originarios de todo Proceso de Integración y de los cuales surge la normativa que deberá aplicarse en esa instancia.

Arbuet – Vignali hace una conceptualización interesante del Derecho de la Integración ya que sostiene que puede dividirse en Procesos de Integración de baja y mediana intensidad y Procesos de Integración de alta intensidad. Esta última instancia guarda relación con el derecho comunitario y se podría identificar con la Unión Europea.

Señala el autor que los procesos de baja intensidad son aquellos “orientados a intensificar solo las relaciones económicas - comerciales”. En estas etapas, los Procesos de Integración, “[s]e apoyan en Organizaciones Internacionales, con personería jurídica internacional o carentes de ella” por el contrario, en los procesos de mediana intensidad, se intensifican los esfuerzos para lograr los objetivos comunes y con ellos se amplían los compromisos. En esta instancia “[n]ecesariamente aparece una Organización Internacional con personería jurídica, aunque de naturaleza intergubernamental, a la cual los Estados miembros transfieren competencias y confían el ejercicio de ciertas jurisdicciones” en forma gradual ya a fin de “actuar en una materia o en un conjunto de materias”.

Finalmente entiende Arbuet – Vignali que en la integración profunda o comunitaria “aparece una muy compleja Organización Internacional de naturaleza supranacional la que necesariamente debe tener personería jurídica”. A ella no solo se le transfieren “jurisdicciones y competencias sino que, además, se le transfiere un conjunto de poderes de gobierno, administrativos, legislativos y jurisdiccionales, a los efectos de organizar, regular y controlar el funcionamiento de las actividades relativas a ciertos ámbitos de competencia que se han puesto en común”,

4) Relevancia de los Estados en los Proceso de Integración.

Los Estados a través de sus gobiernos son los encargados en las etapas iniciales, de impulsar al Proceso de Integración. Para ello van a celebrar un acuerdo que de origen al proceso y que conjuntamente con otra normativa de similares



características, constituirán su basamento y que se denomina derecho originario o primario.

En alguno de esos instrumentos jurídicos estarán plasmadas características y funciones de las instituciones a las cuales los estados les van a otorgar competencias.

Cabe señalar que en estas etapas iniciales de la integración, los Estados serán los directos favorecidos de los beneficios de esa aglomeración.

En el caso de la Unión Europea se puede leer en el texto de la Declaración Schuman¹⁴ que dio origen a ese Proceso de Integración que “[l]a puesta en común de las producciones del carbón y del acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas. La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible. La creación de esa potente unidad de producción, abierta a todos los países que deseen participar en ella, proporcionará a todos los países a los que agrupe los elementos fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica”.

Como se ve, algunos de los fines primarios de la constitución de lo que actualmente se conoce como la Unión Europea, era poner bajo una autoridad en común la producción de los dos elementos esenciales para la construcción de armamentos: el carbón y el acero. Otro objetivo de los Estados que se desprende del texto es la búsqueda de la unificación de las economías de los estados partes.

Por otro lado, en el texto del Tratado de Asunción constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹⁵ se puede leer que los cuatro estados signatarios originales consideraron “que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”. Se agrega en otro

¹⁴ Declaración hecha por el Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman el 9 de mayo de 1950

¹⁵ Firmado el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.



párrafo de dicho instrumento jurídico, que los signatarios están “convencidos de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de 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”.

Por su parte en el Acuerdo de Cartagena¹⁶ que es el instrumento jurídico que dio origen a la actual Comunidad Andina de Naciones, los estados manifiestan que están “[r]esueltos a fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina”; que son [c]onscientes que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia”; que se fundan para ello “en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia” y que por tal motivo están “[d]ecididos a alcanzar tales fines mediante la conformación de un sistema de integración y cooperación que pretenda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus países”.

Una vez demostrado como en sus orígenes los directos beneficiados de los procesos de integración son los estados hay que considerar; lo cual excede la finalidad del presente trabajo; la forma en que ese incipiente Derecho de la Integración que se plasma en un tratado es receptado por los derechos internos de los estados partes. Ello guarda íntima relación con la teoría monista¹⁷ y dualista¹⁸ y; la integración y jerarquía de la norma internacional de Derecho Internacional Público y de Derecho de la Integración, en el derecho interno de los Estados partes.

¹⁶ Firmado el 26 de mayo de 1969 entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

¹⁷ Se entiende por teoría monista a aquella concepción doctrinaria que considera “que el ordenamiento jurídico es uno solo [y] plantea la existencia de dos subsistemas interrelacionados; uno de derecho interno [y] otro de derecho internacional”. (Gutiérrez Posse, Hortensia “Guía para el conocimiento del Derecho Internacional Público”; pag.73).

¹⁸ Se entiende por teoría dualista a la que entiende “que existen dos ordenamientos jurídicos distintos e independientes –con distintos sujetos, materias y fuentes- [y] estima que se requiere un acto interno que recepte y transforme la norma de derecho internacional en derecho interno. Para esta concepción, no existiría aplicación directa de la norma internacional sino a través de la norma de derecho interno”. (Gutiérrez Posse, Hortensia “Guía para el conocimiento del Derecho Internacional Público”; pag.74).



Esto no sucede con el Derecho Comunitario¹⁹ toda vez que existen dos principios fundamentales como son el Principio de Efecto Directo²⁰ y el Principio de Primacía²¹ que son propios del Derecho Comunitario y que conllevan su uniforme aplicación.

En las etapas avanzadas del Proceso de Integración, los Estados serán “presionados” por los ciudadanos que querrán tener mayores derechos y a los cuales, ellos mismos en forma paulatina, les irán concediendo mayores prerrogativas.

5) Relevancia de las instituciones en los Proceso de Integración.

La importancia de las instituciones está dada, en las etapas iniciales del Proceso de Integración por el cumplimiento de las funciones que los Estados partes les han otorgado a través del derecho originario y a las cuales responden por la realización de sus actividades.

Estos órganos en sus inicios, no tienen un “vínculo” directo con los ciudadanos de los Estados partes, pero a medida que sus funciones se van afianzando y se va percibiendo su utilidad; los ciudadanos querrán que esas instituciones se consoliden.

Por ello es muy importante la comunicación y la transmisión que lleve a, en sus inicios, el gobierno de los Estados partes, de los beneficios²², que trae aparejada ese Proceso de Integración. Posteriormente dicha tarea deberá ser complementada por las instituciones intergubernamentales o supranacionales.

¹⁹ Se entiende por Derecho Comunitario al conjunto de normas que surjan de los Estados e Instituciones del Proceso de Integración en esta etapa avanzada.

²⁰ Se entiende por “Principio de efecto directo” a aquel que entiende que cumplidos los recaudos que prevé la norma, la misma genera derechos y obligaciones para los Estados, las instituciones y las personas. Dicho principio fue establecido por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el año 1963 en la sentencia Van Gend en Loos (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l14547>).

²¹ Este principio significa que el derecho comunitario prevalece sobre el derecho interno de los estados partes y fue consagrado en el año 1964 por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el caso Flaminio Costa c/ENEL (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A114548>).

²² Si bien no nos referimos a los inicios ya que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se constituyó en el año 1992 y entró en vigor el 1 de enero de 1994, no hay que negar la trascendencia de las declaraciones que hicieron durante la campaña electoral del año 2016, los candidatos presidenciales norteamericanos Donald Trump y Hillary Clinton al respecto. Con ello queremos dar a entender la trascendencia que tiene la comunicación y los medios que la manejan en la consolidación o destrucción de un Proceso de Integración.



Cabe señalar que también resulta sumamente relevante “la visibilidad” de los beneficios que el accionar de las instituciones del proceso tienen para con los ciudadanos. Nos referimos a aquellos órganos que tienen proximidad con el ciudadano ya sea porque representan sus intereses o porque trabajan en su beneficio o porque ellos utilizan sus servicios como por ejemplo, sucede en la Unión Europea con el Parlamento Europeo²³; el Comité Económico y Social Europeo; el Defensor del Pueblo Europeo²⁴; el Supervisor Europeo de Protección de Datos²⁵ ó en el MERCOSUR con el Parlamento del MERCOSUR ó en la Comunidad Andina de Naciones, el Parlamento Andino ó la Universidad Andina Simon Bolivar ó el Consejo Consultivo Empresarial Andino ó el Consejo Consultivo Laboral Andino ó el Consejo de los Pueblos Indígenas.

Posteriormente cuando el Proceso de Integración esta avanzado, las instituciones ya contarán con facultades que les permitirá exigir, a los Estados partes, el cumplimiento del derecho imperante y se podrá hacer por ejemplo, a través de la acción de incumplimiento en el caso de la Unión Europea y de la Comunidad Andina.

Cabe señalar que en estas etapas avanzadas las instituciones ya se encargan de elaborar normativa que recibe el nombre de derecho derivado ó secundario.

6) Relevancia de los ciudadanos en los Proceso de Integración.

En las etapas iniciales del Proceso de Integración, los ciudadanos notaran “indirectamente” sus utilidades como por ejemplo a través de una mayor exportación de los productos que ese Estado produce ó los derivados del turismo. Posteriormente al irse incrementando y hacerse más perceptibles los beneficios que genera, los ciudadanos querrán que la integración se consolide.

A medida que el Proceso de Integración se afiance los ciudadanos desearan tener una mayor participación y “presionaran” a los Estados y a las instituciones para

²³ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_es

²⁴ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_es

²⁵ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor_es



lograrlo. En ese momento se manifiesta inequívocamente lo que se conoce y los ciudadanos perciban como el “déficit democrático de las instituciones”.

Este concepto guarda relación con la carencia de características democráticas en algunas instituciones de un Proceso de Integración y que puede estar referidas por ejemplo, a la forma en la que se eligen a sus miembros ó a quienes esos órganos representan ó a la forma en la que adoptan sus decisiones ó al procedimiento que debe seguir el ciudadano para actuar ante ellas, etc.

También, este “déficit democrático de las instituciones” se manifiesta por ejemplo en el hecho de que, en los orígenes del Proceso de Integración, el ciudadano “ve” que las decisiones que en las etapas iniciales se tomaban en ámbitos “alejados” a él, ahora son implementadas o convalidadas por los representantes que eligió ante el Parlamento regional.

Ejemplo de ello lo constituye lo expresado en el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR donde dice que los Estados partes son “[Concientes] de que la instalación del Parlamento del MERCOSUR, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas”. O lo expresado en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino que dice que los Estados partes están “[c]onvencidos de que la participación de los pueblos es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso global de interacción de los países de la Subregión Andina”.

Otro aspecto importante de la Integración Jurídica y su relación con los ciudadanos se presenta en la forma en que ellos pueden invocar el Derecho de la Integración, ante sus instituciones estatales y los órganos del Proceso de Integración. Esta va a variar en las etapas iniciales donde las instituciones son intergubernamentales y la accesibilidad del ciudadano, si existe, es indirecta a diferencia de lo que sucede en las etapas avanzadas donde existe una mayor cantidad de órganos comunitarios y el ciudadano lo puede invocar directamente ante ellos, al Derecho Comunitario.



Ejemplo del primer caso sucede en el derecho mercosureño donde el ciudadano del Proceso de Integración para ejercer su derecho va a tener que acudir a su sección nacional del Grupo Mercado Común en el caso de llegar a tener una controversia con otro Estado. Cabe señalar que también ira en desmedro del interés del ciudadano, el hecho de que la sección nacional apruebe la solicitud presentada.

Por el contrario, en la Unión Europea (que se podría identificar con un Proceso de Integración profundo), el ciudadano puede acudir directamente a las instituciones que velan por su interés como por ejemplo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o el Defensor del Pueblo Europeo o el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

Respecto de la Integración Jurídica en la Unión Europea no puede dejar de referirse a la la iniciativa ciudadana²⁶ por medio de la cual se reconoce “la importancia del diálogo entre la sociedad civil y las instituciones europeas”²⁷.

7) Importancia del sistema de solución de controversias en el marco de un Proceso de Integración.

Un aspecto relevante y que guarda relación con el avance y la consolidación de un Proceso de Integración es el sistema de solución de controversias que posee.

Generalmente, en sus inicios, dicho sistema es de carácter intergubernamental para evolucionar, si los Estados lo desean, hacia uno de índole arbitral y terminar en uno de naturaleza judicial e institucionalizada.

En los comienzos de la evolución del sistema, el individuo tiene escasa o nula participación (generalmente la posee en forma indirecta y a través del Estado del cual es nacional) como sucede en el MERCOSUR²⁸.

²⁶ Se entiende por iniciativa ciudadana a es la prerrogativa que permite que un millón de ellos de por lo menos una cuarta parte de los Estados partes de la Unión Europea pidan a la Comisión Europea –que tiene la iniciativa legislativa en este Proceso de Integración- que proponga normas jurídicas.

²⁷ http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=es

²⁸ http://www.tprmercotur.org/es/sol_contr_ini_proc_gral.htm



Por ello es importante que el ciudadano, en las etapas avanzadas del Proceso de Integración, pueda acudir a un Tribunal de Justicia supranacional para cuestionar una medida que lo afecte y que haya emanado de un Estados parte o de una institución del Proceso de Integración ó inclusive de alguno de sus ciudadanos. Como ejemplo de lo expresado, cabe mencionar en la Unión Europea al recurso de anulación o el de omisión o el de incumplimiento en tanto que en el caso de la Comunidad Andina de Naciones se pueden mencionar a los recursos de nulidad; de omisión; de incumplimiento y a la acción arbitral.

Obviamente que esa accesibilidad tendría que ser perceptible y posible para la gran mayoría de la ciudadanía, ya que no serviría de mucho que reuniese esas condiciones pero fuese gravoso acudir a la jurisdicción del tribunal.

Cabe señalar también que en los inicios del Proceso de Integración, ninguna institución podría llevar ante una instancia jurisdiccional a un órgano ya que la composición de ellos, en esta instancia, son intergubernamentales y las decisiones que allí se toman deben ser por consenso.

8) Trascendencia de los Parlamentos en un Proceso de Integración.

Un parlamento en el marco de un Proceso de Integración tiene la finalidad de legitimar a éste, a través de la participación indirecta (en sus inicios) y directa (a medida que se consolida el proceso de integración) de los ciudadanos de los países que lo conforman.

Esto sucede frecuentemente, en un Proceso de Integración, a partir de la conformación de una Unión Aduanera, etapa en la cual empiezan a delinearse los órganos que representan los intereses comunitarios.

Ello es así, toda vez que en las etapas iniciales, los representantes ante el parlamento regional serán elegidos por sus pares de los parlamentos nacionales siendo posteriormente elegidos en forma directa por los ciudadanos de los estados partes. Éste último hecho, hará que el ciudadano tome conocimiento de la trascendencia de la figura del parlamentario regional y del impacto y “visibilidad” de las medidas que dicta.



Sin embargo cabe señalar que dicha relevancia en cuanto a la importancia del representante debe ir acompañada de otras medidas, como son las referidas a las competencias que ese parlamento regional posee.

Si dichas atribuciones continúan siendo solo de carácter declarativo o consultivo, como generalmente es en los inicios en todo parlamento regional y no se modifican en el sentido de otorgarle competencias mas decisorias o relevantes para la consolidación del Proceso de Integración, el ciudadano seguirá viéndolo con desden. Obviamente que la concesión de mayores facultades, debe ir acompañado de una profundización de los objetivos de la integración pretendida.

Recién cuando los ciudadanos perciban que las decisiones del parlamento van a tener relevancia en su vida, el órgano adquirirá su verdadera importancia institucional. Ejemplo de ello lo constituye el Parlamento Europeo que en sus inicios era una asamblea consultiva y actualmente participa a través del procedimiento legislativo ordinario o del especial, de la elaboración de las normas de la Unión Europea y que no solo obligan a los estados partes, sino también a las personas físicas y jurídicas que en ella habitan.

9) Conclusiones.

Lo expresado lo podríamos resumir y denominar “la teoría del reloj y del contrareloj”.

A través de ella puede percibirse que en las etapas iniciales de un Proceso de Integración, éste avanza en el sentido de las agujas del reloj (o sea de izquierda a derecha).

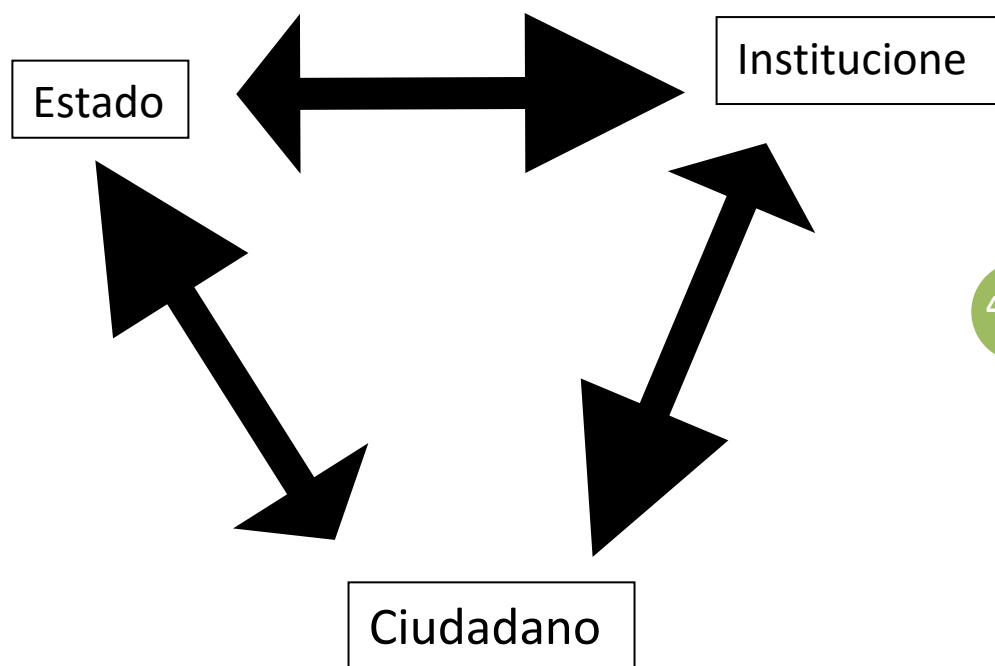
En ellas, la elaboración de la normativa jurídica es netamente intergubernamental y por lo tanto, es lenta su incorporación en los ordenamientos legales de los Estados partes.





Sin embargo cuando el impulso integracionista llega a ser percibido por el ciudadano, el Proceso de Integración adquiere un impulso mucho más dinámico y la Integración Jurídica de los Estados pasa a ser más fuerte ya que va a ser en ambos sentidos (Esto se expresa en el diagrama con las flechas en el sentido contrario a las agujas del reloj).





Ello es así toda vez que, a partir de ese momento, el ciudadano influenciara no solamente en su Estado, sino que también lo hará con las instituciones del Proceso de Integración que ellos crearon. Cabe señalar que los órganos también “presionaran” a los Estados a fin de lograr un mejor cumplimiento de lo acordado que, consecuentemente redundará en una mayor consolidación del proceso.

Este mejor “cumplimiento de lo acordado y su consolidación” provocaran una nueva y mayor elaboración de normativa por parte de los Estados y de las instituciones, a instancias del interés de los ciudadanos por ejemplo, con una considerable participación del Parlamento Regional en su proceso de elaboración.

Por encontrarnos en este momento en una etapa avanzada de la integración, la aplicabilidad y el cumplimiento de la normativa jurídica no solo va a depender solamente de la voluntad de los Estados y de las instituciones intergubernamentales sino que también lo será, de los órganos comunitarios y los ciudadanos.

Como conclusión se puede entender que el rol activo del Estado, de las instituciones y de los ciudadanos que conforman el Proceso de Integración, trae aparejada una mayor Integración Jurídica de todos ellos.



Bibliografía

ARBUET-VIGNALI, Heber; Claves Jurídicas de la Integración; Buenos Aires/ Santa Fé; Rubinzal- Culzoni Editores; 2004.

BALASSA, Bela; Teoría de la Integración Económica; México D. F.; Unión Tipográfica Editorial Hispano – Americana; 1964.

ESCOBAR HERNANDEZ, Concepción (Directora); Instituciones de la Unión Europea; Valencia; Tirant lo Blanch; 2012.

GUTIERREZ POSSE, Hortensia D. T.; Guía para el Conocimiento de los Elementos de Derecho Internacional Público; Buenos Aires; La Ley; 2003.

MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J.; Instituciones y Derecho de la Unión Europea; Madrid; Ed. Tecnos; 2015.

NEGRO, Sandra (Coordinadora); Derecho de la Integración. Manual; Montevideo/Buenos Aires; Editorial B. de F.; 2010.

PODESTA COSTA, L. A. y RUDA, José María; Derecho Internacional Público (Tomos 1 y 2); Buenos Aires; TEA Tipográfica editora Argentina; 2000. Pagina 3.

SOTO, Alfredo Mario y FLOREAL GONZALEZ, Flavio; Manual de Derecho de la Integración; Buenos Aires; La Ley; 2011.

ZELADA CASTEDO, Alberto; Derecho de la Integracion Economica Regional; INTAL en http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Publicaciones_INTAL/documentos/e_INTALPUB_315_1989.pdf

