

## MERCOSUR. Historias, estructuras jurídicas e integración. Los genes, el derecho y la sinceridad

MERCOSUR. Histories, legal structures and integration. The genes, the right and the sincerity

Por Heber Arbuét-Vignali

**Resumen:** Es preocupante no tener certezas acerca de si uno dispone o no de razones que puedan aportar soluciones prácticas y a la vez, saber con certeza que el MERCOSUR, así no puede funcionar. Se construyó sobre estructuras jurídicas débiles y se intentó actuar cómo si fueran fuertes. Cuando se quiere ayudar para modificar la situación, se siente que se clama en el desierto. El artículo trasmite experiencias personales, algo de historia y especialmente la opinión del autor acerca de que los constructores del MERCOSUR no han tenido en cuenta y siguen sin tenerla, lo importante de las estructuras jurídicas y del espíritu judicial para solucionar controversias y encausar estos procesos. Y qué sin considerarlo, no se evitarán, ni superarán, las crisis como la que se vislumbra.

**Palabras clave:** Estructura jurídica; MERCOSUR.

**Abstract:** It is worrying not to be certain about whether or not one has reasons that can provide practical solutions and, at the same time, to know with certainty that MERCOSUR cannot work like that. It was built on weak legal structures and an attempt was made to act as if they were strong. When you want to help change the situation, you feel like you are crying out in the desert. The article transmits personal experiences, some history and especially the author's opinion that the MERCOSUR builders have not taken into account and still do not take into account the importance of legal structures and the judicial spirit to solve controversies and prosecute these processes. And without considering it, crises like the one looming will not be avoided or overcome.

**Keywords:** Legal structures; MERCOSUR.

Fecha de recepción: 25/08/21

Fecha de aceptación: 05/10/21

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional. (Atribución-No Comercial-Compartir Igual)



## MERCOSUR. Historias, estructuras jurídicas e integración. Los genes, el derecho y la sinceridad

Por Heber Arbuét-Vignali\*

### I. La ubicación psicopolítica personal de lo que van a leer

Quiero mucho al MERCOSUR, creo que él puede ser una atenta vía de salida para los pueblos de la región y para la reunión de esos pueblos agrupados en Estados que lo configuran; pero me desilusionó y todo indica que hoy (mediados del 2021), se encuentra en vísperas de una nueva crisis profunda, que repite crisis anteriores, por diferentes motivos, pero con muchas posibilidades de tener un mismo origen. Puedo describir mi sentimiento, al menos para que lo entiendan los viejos gardelianos rioplatenses, diciendo que es similar al del protagonista de la canción de Samuel Castriota, Mi noche triste, cuando dice “Percanta que me amuraste (en traducción libérrima del lunfardo: mujer que me enamoraste), en lo mejor de mi vida, dejándome el alma herida y espina en el corazón...”.

En 1991 MERCOSUR aparecía como el instrumento que podía brindar a los países de la región, que hacía poco había recobrado sus democracias, la necesaria firmeza socio económica, que limaba asperezas y que abría perspectivas que entusiasaban. Pero ya tenía algunas características preocupantes: proponía una estructura jurídica que no se adecuaba a las metas ambiciosas que se establecían<sup>1</sup>; no tomaba en cuenta las profundas asimetrías que por pares dividían a sus Estados partes

---

\* Antiguo Catedrático de Derecho Internacional Público, antiguo Catedrático de Derecho Diplomático y Consular y antiguo Catedrático de Historia de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho UdelaR. Antiguo Catedrático de Derecho de la Integración en la Facultad de Derecho de la Universidad de la Empresa (UDE). Miembro fundador del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) y Consejero de este. Libre investigador en ejercicio. Premio CONICYT a la investigación jurídica, Grado III, 1999-2001. [heber@arbuét.com](mailto:heber@arbuét.com)

<sup>1</sup> Construir un “Mercado Común” (art. 1) requiere al menos disponer de algún órgano supranacional. Estos pueden establecerse a partir de disponer de estructuras mixtas (ver infra Numerales 4 y 5). Nada de esto, estructuras y órganos adecuados, se adoptan en Asunción y nosotros, que vivimos el momento, podemos asegurar que políticamente no se quería dar entrada al Principio de la Supranacionalidad

<sup>2</sup>; y no eliminaba las consecuencias de la existencia previa de un proyecto de integración en vigor entre Argentina y Brasil, que no desaparece, lo cual ocasionará muchas confusiones y permitirá, a los dos países mayores que lo mantienen, posicionamientos elusivos de los acuerdos del MERCOSUR<sup>3</sup>. Además, disponía la creación de un muy débil sistema de solución de controversias<sup>4</sup>, cómo si el optimismo de los Presidentes fundadores<sup>5</sup> pudiera disimular el hecho de que si bien toda integración económica acerca, hermana, potencia lazos y mejora las posibilidades de los Estados y los pueblos que reúne, a la vez y naturalmente, siembra y abona grandes oposiciones de intereses sectoriales y el consecuente incremento de las controversias. Todo esta situación, ya desde entonces, resultaba preocupante y lo escribimos en diversas ocasiones; y recorrimos la región dando conferencias <sup>6</sup>, porque teníamos la esperanza de que se superaran las suspicacias, las fantasías y las argucias y se corrigieran las disposiciones que impedían el correcto funcionamiento del emprendimiento. En la medida de lo posible, tratábamos de contribuir de alguna manera a que se superaran prácticas con raíces muy profundas en la historia <sup>7</sup> y se avanzara hacia la supranacionalidad. Siempre pensamos que la opción se daba entre,

---

<sup>2</sup> En el marco de Iberoamérica y el Caribe, nos referimos a las asimetrías que resultan de la mucho mayor importancia económica de Argentina y Brasil, frente a las economías de Paraguay y Uruguay, las que no se consideran ya que en el art. 2 del Tratado de Asunción se dice que sus socios lo fundan en "...la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados partes."

<sup>3</sup> Nos referimos a los acuerdos que, en el marco del impulso de la CEPAL, celebran Argentina y Brasil: el Acta de Foz de Iguazú firmada en noviembre de 1985 por los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, a la que continúan el Programa para la integración argentino-brasileña de julio de 1986 y finalmente el Tratado de integración, cooperación y desarrollo, de 1988. En el marco de este último se continuaron celebrando acuerdo aun después de 1991, con el sistema Mercosur funcionando,

<sup>4</sup> El Anexo 3 del Tratado de Asunción, poco y nada agrega a la negociación y mediación propias del Derecho Internacional Público general, salvo en el art. 3, dónde se asume el compromiso de mejorar la propuesta en un futuro cercano. Como veremos más adelante (ver infra Numeral 6), este compromiso se honró y se modificó en mucho la estructura del sistema, pero se hizo de tal manera que poco se avanzó para solucionar el problema de fondo, el que persiste.

<sup>5</sup> Uno de ellos, el Dr. Luis Lacalle Herrera fue nuestro discípulo en el grado y el Canciller que le acompañara, el Dr. Héctor Gros Espiel fue miembro del tribunal en el concurso con el que obtuve la titularidad en efectividad de la Cátedra de Derecho Internacional Público.

<sup>6</sup> Como señalábamos en un artículo anterior (H. Arbuét-Vignali 2017), "Desde 1991 investigué sobre temas del Mercosur. Escribí sobre ellos y por casi 10 años, recorrí la región y otros espacios, especialmente en el marco de los múltiples Encuentros Internacionales de Derecho de América del Sur, impulsados por Luiz Octavio Pimentel. Me dediqué a difundir la estructura y razón del Mercosur en universidades, círculos políticos, ámbitos profesionales y público en general,..".

<sup>7</sup> Los genes de los caudillos y de los doctores comarcanos que hicieron fracasar los proyectos de integración en Iberoamérica desde el Congreso que convocara Simón Bolívar en Panamá, en 1826.

o tomar las decisiones político-constitucionales requeridas y asumir compromisos supranacionales, o aceptar como única meta alcanzar algún tipo de integración intergubernamental, asumiendo los límites de estas, no pretendiendo de ellas lo que no pueden dar.

Para concretar correctamente el primer camino hacia una integración profunda, había que comenzar modificando las Constituciones de Brasil y Uruguay y además, todos los Estados debían de tener la voluntad política de transferir poderes de gobierno a los órganos del MERCOSUR, en los ámbitos de competencia que se le atribuían, aceptando el sometimiento consecuente (supranacionalidad).

Para concretar el segundo camino hacia solamente una integración intergubernamental, había que dejar y de lado ideas, positivas y deseables, pero que, si carecen del respaldo de una voluntad política, dispuesta a encarar los profundos cambios necesarios para crear las estructuras jurídicas e institucionales requeridas, para que funcionen adecuadamente, se convierten en entelequias que sólo aportan ilusiones, confunden, causan desencuentros y dañan al no permitir lo óptimo y propiciar interpretaciones erróneas que vuelven complicado lo posible. Ninguna de las dos cosas se concretó y se actuó mal <sup>8</sup>.

Por mucho tiempo procuramos transmitir lo que pensábamos, escribimos un libro (ARBUET-VIGNALI, 2004), participamos en muchos colectivos y escribimos más de 30 artículos. Como los operadores políticos, jurídicos y económicos persistieran en el camino que yo no compartía, nos desilusionamos (“Percanta que me amuraste...”). Posteriormente hemos seguido al Mercosur y en ocasiones escribimos sobre él; en general, lo hemos hecho con espíritu constructivo, pero de fuerte crítica y lo hicimos, en las ocasiones en que se precipitaron crisis o en aquellas en que sus órganos evidenciaron debilidades que considerábamos carentes de base jurídica o

---

<sup>8</sup> Los ejemplos de intentos y concreciones, proponiendo imitaciones voluntaristas al sistema de la Unión Europea, sin contar previamente con la voluntad políticas de crear sistemas jurídicos e institucionales consecuentes a ese fin y necesarias para su funcionamiento, son abundantes: el parlamento del MERCOSUR, la ciudadanía “mercosuriana”, varias de las propuestas del relanzamiento del MERCOSUR del 2000 y la pretensión del ingreso automático de las normas “mercurianas” en los ámbitos internos de los Estados partes, entre las más notorias; etc.

perjudiciales para la integración y eso nos producía dolor o cuando nos pidieron una opinión y asumimos nuestra responsabilidad.

## II. La ubicación sociopolítica institucional

Son muchos los errores técnico-jurídicos que entorpecen un correcto funcionamiento del MERCOSUR, a los cuales nunca se les ha dado la importancia que merecen. También existen problemas desde un enfoque económico; y desde una perspectiva sociopolítica se producen graves divergencias y se asumen posiciones erróneas, las que impiden los avances y que los gobernantes de los Estados miembros<sup>9</sup>, con pocas y honrosas excepciones, asumen con naturalidad, en ocasiones las utilizan y en otras las aprovechan.

Del enfoque económico no tenemos la autoridad que nos permita hacer un análisis fundado, pero basta recordar la visión crítica de muchos autores que nos merece profundo respeto académico y la ilusión de poder tener un arancel externo común, sin disponer de un órgano común con un mínimo de poderes supranacionales. Del enfoque jurídico, el cual daría para ocuparse de muchos aspectos, sólo señalaremos las que nos parecen las situaciones más graves y que crean las mayores dificultades. Desde mi óptica, la principal carencia que aprecio en los análisis y la que lleva a errores de graves consecuencias, pero que se ocultan, consiste en no hacer un profundo análisis previo de las estructuras jurídicas dónde pueden ubicarse los diferentes sistemas de integración, especialmente de aquellas en que se asienta el Mercosur; las estructuras que dan fundamento a los diferentes procesos integradores. De estos asuntos poco se han ocupado los operadores y analistas (ver supra llamada 11).

Las estructuras jurídicas en que se asientan los actuales sistemas de integración internacional son diferentes y esas diferencias, no sólo determinan distintas consecuencias, muy trascendentes, sino que también, según el ordenamiento jurídico constitucional de cada Estados, este permite que algunos Estados puedan participar

---

<sup>9</sup> Autoridades nacionales, oposición política, diplomáticos, representantes, técnicos, funcionarios internacionales, formadores de opinión, distinguidos analistas, solventes catedráticos, etc.

de ciertos tipos de integraciones, pero les impide asociarse a otros, más profundos, que crean compromisos mayores y obligan a los Estados parte con más fuerza jurídica. Siempre deben tenerse en cuenta las tensiones y equilibrios que existan entre estas estructuras en que se inserta la integración, con las estructuras internas y los sistemas constitucionales que fundan a sus respectivos Estados integrados. En algunas ocasiones, la normativa constitucional y estas tensiones impiden a algunos Estados, formar parte de algunos proyectos de integración y en otras no les permiten que sus representantes en los órganos del sistema de integración, contribuyan a aprobar determinadas decisiones, ya que, de hacerlo, habrían actuado más allá de lo que les permite su Constitución, habrían actuado “ultra vires”, más allá de sus facultades y todo sería nulo, no existiendo la obligación votada. Si estas diferencias y relaciones entre las diferentes estructuras jurídicas no se consideran, se puede incurrir en graves errores.

También recordamos de algunas situaciones particulares que se dan en el Mercosur y son consecuencia de los anteriores errores, como las discusiones acerca del poder de subordinar a los Estados partes que algunos operadores pretenden atribuir al Consejo MERCOSUR y a las consecuentes discusiones acerca sobre la incorporación automática de la normativa “mercosuriana”.

Reflexionaremos sobre los problemas jurídicos y también políticos y económicos, que ocasiona el haber optado por establecer un sistema de solución de controversias de naturaleza arbitral y no judicial, sin avanzar hacia un sistema de esta última naturaleza, lo que podía hacerse, aun no saliendo de las estructuras jurídicas de coordinación pura (intergubernamentales) por las que se optara.

Del enfoque político social haremos algunas breves reflexiones acerca de las malas consecuencias que trajo al MERCOSUR la crisis del 2012 y las dificultades que le generara como sujeto del Derecho Internacional Público al querer negociar con otros sujetos del sistema, especialmente con la Unión Europea.

También nos ocuparemos, en el ámbito político, del papel que aun juegan los genes de los pueblos de la región y en consecuencias, de sus gobiernos y del, para nosotros, necesario sinceramiento que se requiere para poder avanzar.

Pero antes dedicaremos un párrafo, no a hacer reflexiones filosóficas para lo que no estamos capacitado, sino a filosofar sobre el derecho, lo que está al alcance de cualquier jurista que piense aplicando la lógica aristotélica y el razonamiento cartesiano.

### III. Qué esperan los pueblos de la integración

Esperan obtener el máximo de felicidad individual, en este caso, aquella que resulte compatible con la máxima felicidad grupal. El ser humano individual es gregario y dispersante, solidario y egoísta y los entes creados por los seres humanos, entre ellos los más complejos, los Estados modernos, integrados y dirigidos por seres humanos, reciben de ellos sus mismas características y requieren de sus mismos auxilios. No lo digo yo que solo repito y actualizo a Emmanuelle Kant, 1784 y 1795 (ARBUET-VIGNALI, 2009). Por esta razón el ser humano y los Estados, no pueden vivir en soledad y se reúnen para enfrentar y superar los factores adversos, pero en cuanto lo hacen aparece la veta negativa, dispersante y cada cual quiere sobresalir, obtener ventajas, privilegios, someter a los otros, ponerlos a su servicio y terminan agotando sus energías al enfrentar a aquellos con quienes quieren cooperar, destruyendo su organización social y destruyéndose entre sí. Pare superar este estado de naturaleza, agotador y destructivo, indeseable, aún para los más fuertes, es que los seres humanos procuraron entrar al estado civilizado (ARBUET-VIGNALI, 2021), con reglas y autoridades que dieran certeza, seguridad y tranquilidad a sus vidas o existencias. La explicación de la aceptación de una autoridad variará: en ocasiones lo que lleva a los gobernados a aceptar a un Señor que los somete por la fuerza, es que con ello evitan sufrir peores consecuencias, los ataque de enemigos de fuera del grupo, hambrunas, inseguridades, etc. y es por ello que se someten a un Señor con cuya ideas coinciden al provenir de un dios o de un ideólogo político común, o se someten a un déspota ilustrado porque creen que es bueno y finalmente acuerdan someterse por pacto a autoridades aceptadas y limitadas por normas jurídicas que logran un orden bastante satisfactorio (ARBUET-VIGNALI, 2019/1).

En las sociedades de seres humanos agrupados en Estados, lo que hoy llamamos sociedad internacional, ocurre lo mismo. Los primitivos Centros de Poder

independientes lucharon todos contra todos y no resultó satisfactorio. Después aparecieron grandes imperios <sup>10</sup> que impusieron el orden y tampoco satisfizo. Luego surgen los Estados nacionales y más adelante los modernos, los que concretan un ordenamiento basado en la soberanía política, el orden por el poder de la fuerza, lo que termina con la guerra franco-prusiana de 1870-71, que complica a toda Europa y con las dos Guerras Mundiales que se suceden en menos de 100 años. La Carta de las Naciones Unidas establece un orden por el pacto, legitimado por todos<sup>11</sup>, crea por primera vez un sistema jurídico internacional (ARBUET-VIGNALI 2017/1, 2018, 2019/1) y concreta instituciones para dotarlo de coercibilidad, aunque débiles y perfectibles<sup>12</sup>. Nosotros ya hemos expuesto que las posibilidades de la comunidad internacional oscilan entre seguir con políticas de poder, cada vez más descarnado y así encaminarse a sufrir grandes penalidades o decidirse por asumir políticas de paz y cooperación, fundando su ordenamiento jurídico en sistemas más comprometedores para los Estados y acercarse lo más posible a un estado civilizado pleno, de paz y cooperación, con normas jurídicas que den certeza y seguridad y autoridades comunes que puedan concretar su acatamiento. Los proyectos regionales de integración constituyen un paso intermedio entre esta última opción deseable y las mismas preocupantes realidades (ARBUET-VGNAL. 2019) que nosotros, niño-adolescente, viviéramos al promediar los 40' del siglo pasado (ARBUET-VIGNALI, 2019, 2020 y 2021); de ahí la importancia de comprender y evaluar correctamente los sistemas jurídicos en los que se asientan y respaldan los proyectos de integración, como el MERCOSUR. Con esta idea continuamos la exposición.

---

<sup>10</sup> El Celeste Imperio, Asiria, Egipto, Grecia clásica y Alejandro Magno, Roma, Gengis Kan, etc.

<sup>11</sup> Actualmente (2021), prácticamente no existen territorios bajo dominio colonial y de las 197 entidades que llenan los requisitos para ser consideradas Estados, 193 son miembros plenos de Naciones Unidas, 2, Palestina y Vaticano, son miembros observadores y hay 2 entidades que pretenden ser Estados, Kosovo, cuyo ingreso a las Naciones Unidas es vetado por Rusia y China y la República Árabe Saharaui, ambas mantienen estrechos vínculos con la Organización. Las otras entidades tienen poco fundamento jurídico o político.

<sup>12</sup> Con la Carta aparece por primera vez un sistema mundial de seguridad colectiva, con una coerción jurídicamente institucionalizada, que no depende del poder de los propios involucrados y se reafirma el sistema judicial de solución de controversias; instituciones débiles por insertarse en estructuras jurídicas de coordinación pura, pero que significan avances y son perfectibles (ARBUET-VIGNALI, 2019, 2019/1 y 2021).

#### IV. Las estructuras jurídicas

Nosotros ya habíamos escrito sobre las estructuras jurídicas y su importancia para distinguir los diferentes sistemas jurídicos internacionales (ARBUETT-VIGNALI 2020/1 y 2021) y en su consecuencia, acerca de los sistemas de integración que sobre cada una de estas estructuras se construyen. Pero nunca hemos intentado definir el concepto.

Concebimos a estas estructuras como una construcción jurídica, que materializa la concreción de las ideas que fundan la justificación socio política y jurídica del ejercicio del mando ordenador de cualquier sociedad y en particular, la de aquellas sociedades que optan por una de ellas y adoptan o aceptan un determinado sistema jurídico. Estas estructuras también pueden ser la base que sostiene y condiciona a sistemas normativos de diferente naturaleza: jurídica, sociopolítica, religiosa e, incluso, fáctica, respaldadas en circunstancias de hecho o en la costumbre. A los efectos del tema que nos ocupa, sólo tendremos en cuenta las estructuras de los sistemas de naturaleza jurídicas. En estos sistemas y especialmente, en el campo de las relaciones internacionales, las estructuras se transforman en un elemento trascendente y determinante de todas las características de cada uno de ellos, en cuanto a la fuerza coercitiva del sistema, su rigidez, flexibilidades y debilidades, aun cuando siempre se trate de sistemas jurídicos. Estas características son más evidentes cuando se trata de la regulación de las relaciones internacionales dónde confundir las estructuras suele dar ocasión a problemas con fuertes repercusiones negativas, como las que provoca la pretendida “fragmentación del Derecho Internacional”; no obstante, lo cual la doctrina poco o nada se ha ocupado del asunto.

Nosotros agrupamos estas estructuras en tres tipos: dos puros y extremos, los de subordinación pura, y los de coordinación pura y uno intermedio, al que llamamos mixto y que puede comprender a muchas variantes, según las diferentes proporciones que se recojan, de los aportes de los sistemas puros de subordinación y coordinación en cada uno de ellos.

Cada una de estas estructuras jurídicas pone en evidencia, en cada caso, cual es la relación que existe entre el grupo de las autoridades que ordenan a la sociedad aplicando normas jurídicas y el grupo de aquellos que son ordenados; determinan el

tipo de relación que existe entre los que mandan y los que obedecen. En ocasiones es la relación entre uno o unos sujetos que siempre mandan y otros que sólo obedecen y en otras ocasiones es la relación entre unos sujetos que mandan y otros que obedecen, pero dónde todos pueden alternativamente estar en el grupo de los que deciden sin dejar de tener que obedecer y todos, incluidos los que mandan, deben obedecer. En este segundo caso, los que obedecen no solo se confunden con los que mandan, sino que, también, pueden disponer del poder de sancionarlos si obran mal.

Los sistemas de reglas que enmarcan a y dentro del que funcionan estas estructuras, primero fueron de naturaleza socio-religiosas, después fueron de naturaleza socio políticas y finalmente de normas de naturaleza jurídicas; esto ha ocurrido cuando ellos han ordenado a las sociedades internas y lo mismo ocurre con la sociedad internacional, dónde la naturaleza jurídica del sistema aparece en 1945 para ordenar a la sociedad de los Estados, las que se apoyan en diferentes tipos de estructuras y esto tiene consecuencias importantes.

Desde la más profunda antigüedad, los seres humanos se reunieron y para preservar los grupos necesitaron de algún tipo de estructuras que les organizara, les diera certeza y seguridad y les permitiera convivir positivamente; lo mismo les ocurrirá a los conglomerados de seres humanos que se reúnen para actuar como una unidad frente a otras semejantes, primero a los Centros de Poder independientes y posteriormente a los Estados. Adoptando estas estructuras es que unos y otros pasarán del estado de naturaleza al estado civilizado, de paz y cooperación para lo cual irán valiéndose de diferentes tipos de estructuras, para afirmar en ellas sus reglas o normas y sus autoridades; tales estructuras serán de naturaleza fáctica, religiosa, sociopolítica y finalmente, jurídicas.

En las estructuras puras de subordinación siempre juegan y se distingue claramente la existencia y las competencias, de dos grupos sociales: del lado de las autoridades se ubica uno, o unos pocos o, a lo sumo, grupos minoritarios y del lado de los que obedecen se sitúan las grandes mayorías, el común de las gentes, los que acatan y sólo obedecen. Con algo de flexibilidad en ellas se podrían establecer dos sub tipos, distinguiendo entre estructuras de subordinación puras y duras y estructuras de subordinación puras, pero atenuadas. En las primeras quienes ordenan actúan con

total discrecionalidad y arbitrariedad, sin o con escasas, reglas que los encuadren y sin controles que los limiten; y en las segundas, los ordenados disponen de algún tipo de garantías, normativas, institucionales, de hecho, o incluso jurídicas, que los protegen del arbitrio anterior.

En las estructuras de coordinación pura también la relación se da entre esos mismos dos grupos, pero quienes actúan dentro de cada uno de ellos, los gobernantes y los gobernados, aunque de alguna manera pueden distinguirse y se separan, no lo hacen radicalmente, en ciertas cosas se confunden y en lo sustancial, son los mismos; al mismo tiempo son autoridades protagonistas y sujetos que son ordenados; los protagonistas que ejercen el poder ordenador (crear las reglas, vigilar su cumplimiento, en algunas ocasiones juzgar las conductas de los infractores y siempre ejercer las funciones de castigarlos) son los mismo que son sujetos que se someten para ser ordenados; en estas estructuras, siempre, sólo existen sujetos protagonistas y en el caso de los Estados, más bien son protagonistas sujetos.

En las estructuras mixtas, de coordinación y subordinación o de subordinación y coordinación, dependiendo de cual grupo primario se tomen los elementos más gravitantes, todos son sujetos, pero, temporalmente o en el marco de algunas competencias, también asumen y ejercen personalmente o eligen en quienes delegar sus capacidades de protagonistas, de ordenadores, de autoridad. Y esto se puede concretar en diferentes proporciones, con mayor o menor grado de coordinación o subordinación según los casos (ARBUET-VIGNALI, 2019/1).

Todas estas estructuras ordenadoras pueden asentarse sobre bases fácticas, o de naturaleza socio políticas y religiosas y finalmente, de naturaleza jurídica. Esto se ha dado en el devenir de los tiempos de la humanidad: los agrupamientos más primitivos apoyaron sus estructuras en los hechos (familia, clan, tribu,), se evolucionó hacia los fundamentos socio-religiosos (los hebreos, Egipto, las polis griegas), se pasó a las bases socio-político-militares (los imperios, las monarquías absolutas, en el ámbito internacional las grandes potencias, desde Westfalia al equilibrio de poderes) y finalmente se dio entrada a lo jurídico (los fueros medievales, las monarquías ilustradas, las democracias y monarquías constitucionales y en el marco internacional desde la Carta de las Naciones Unidas). Aunque debe de advertirse que estas fuentes

de sustentación nunca son puras y lo más de lo que se puede hablar es de prevalencia dentro de una recíproca influencia siempre concurrente.

En los ordenamiento de las sociedades internas, dentro de fronteras, ámbitos respecto a los cuales solo puedo opinar como abogado, ya que no me he especializado en ellos, para señalar, a vía de ejemplo algunos casos de estructuras de subordinación puras y duras, podríamos referirnos a aquellas que encuentran su sustento en los hechos, con apoyos religiosos y militares, las que se dieron en los primeros Centros de Poder independientes y extensos que aparecen en la historia (los mesopotámicos, los asirios, Egipto). Como ejemplos de estructuras de subordinación atenuadas, podríamos pensar en el Imperio Romano, el Celeste Imperio, o las monarquías absolutas de la Época moderna. En estos ámbitos internos no existen registros históricos de que, para espacios geográficamente extendidos, sus ordenamientos se encuadraran dentro de estructuras de coordinación puras, de democracias directa <sup>13</sup>. Las estructuras mixtas típicas en los ámbitos internos son aquellas que sustentan y organizan a los regímenes de las democracias y monarquías constitucionales fundadas en el pacto constitucional.

La sociedad internacional, que como hitos significativos puede decirse que comienza a organizarse poco antes de los tratados de Westfalia de 1648 y de Utrecht de 1713, al principio se sitúa en un estado de naturaleza pura, dónde todos sus protagonistas dependen de las circunstancias y del poder con que cada uno cuenta para imponer “su” orden; más adelante procurará, para ordenarse, actuar a partir de estructuras fácticas que les conducen a otras de naturaleza también fáctica, pero además, sociopolíticas y en ocasiones religiosas, sostenidas por la concordancia de intereses mutuos y el entretejido de alianzas y garantías<sup>14</sup>, las que en ocasiones invocaban Principios y reglas propuestas por filósofos del derecho, aunque se presentaran como jugando otros papeles. El último y mejor logrado avance de alcance mundial, se concreta en estructuras jurídicas de coordinación pura, débiles y

---

<sup>13</sup> Más allá de la aproximación de las ciudades Estados de la Grecia clásica, aunque se elucubrara doctrinalmente con ellas en las ideas de J.J. Rousseu, 1762 y que en la práctica se dé en algunos Cantones de Suiza o se diera en cierta forma, en EE. UU. en los espacios del lejano oeste, a principios del siglo XIX.

<sup>14</sup> La Santa Alanza, el Concierto Europeo, la Sociedad de las Naciones.

permisivas, pero que resultaron útiles, cumplieron sus fines básicos y pueden ser mejoradas.

## V. Las estructuras jurídicas en el Mercosur y en otras integraciones

**V.1. Ideas desde las cuales partimos.** Como decimos, el primer sistema jurídico para regular a las relaciones internacionales con alcance mundial es el Derecho Internacional Público que parece con la Carta de las Naciones Unidas en 1945. Es un sistema débil, que tiene mucho por perfeccionar, que cuenta con elementos para hacerlo, que ha funcionado bien para lo que fuera creado y que ha generado desde su seno otros sistemas jurídicos más rigurosos. El Sistema de la Carta se sustenta en estructuras jurídicas de coordinación pura; sus sujetos son los Estados soberanos, los que siempre actúan como sujetos protagonistas.

En este sistema de la Carta, con estructuras de coordinación pura, se han generado, han aparecido, “nacieron”, otros sistemas jurídicos<sup>15</sup> como impulsos para avanzar hacia sistemas con estructuras mixtas, más comprometedores. También se han generado proyectos de integración de diferentes tipos, estos, en todos los casos, con alcance regional. Todos ellos son intentos de avanzar hacia una sociedad internacional, a la postre de alcance mundial, que se sitúe plenamente en un estado civilizado, de paz y cooperación.

Algunos de estos proyectos superaron las estructuras en que se asienta el Derecho Internacional Público que los originó, avanzando hacia la supranacionalidad; para ello se independizaron del Derecho Internacional Público, se basaron en otras estructuras y para poder hacerlo, los Estados miembros, en muchos casos, debieron modificar sus Constituciones internas<sup>16</sup>. En otros casos esos proyectos de integración

---

<sup>15</sup> Como el Derecho Internacional Penal que regula el sistema del Tribunal Penal Internacional del Tratado de Roma y también el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se origina en prácticas consuetudinarias impulsadas por la jurisprudencia internacional y sostenidas en la opinión pública internacional, en los cuales también se atienden intereses de naturaleza privada, como lo son la protección de derechos humanos fundamentales para los individuos.

<sup>16</sup> El caso típico lo constituye el de las Comunidades Europeas, devenidas con el tiempo en la actual Unión Europea y también el intento del Pacto Andino.

deben quedar en el marco de las estructuras generales originarias del Derecho Internacional Público, intergubernamentales, con estructuras de coordinación pura, como en el caso del MERCOSUR <sup>17</sup>.

Por lo dicho en llamada 19 el MERCOSUR tiene naturaleza y estructuras propias de la naturaleza intergubernamental y no puede ser de otra forma, ya que Brasil y Uruguay no tienen disposiciones constitucionales que les autoricen a optar por la supranacionalidad. Si sus gobernantes hubieran asumido ese tipo de compromisos, según las reglas básicas de la teoría general del Derecho Internacional Público, habrían actuado *ultra vires*, más allá de sus facultades y según las propias reglas consuetudinarias tradicionales del Derecho internacional Público, los actos padecerían de nulidad absoluta y nada existiría (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, 2005).

En el marco de los sistemas de integración los Estados traspasan a la Organización un determinado número de facultades para que se pueda actuar conjuntamente, para que se adopten decisiones comunes que les permitan alcanzar los objetivos conjuntos. Las capacidades de decisión que pasan de los Estados partes a la Organización integradora determinarán la naturaleza de esta, intergubernamental o supranacional y el tipo de sistema jurídico internacional que las regule (ARBUETT-VIGNALI, 2020/1) y los Estados podrán participar o no, dependiendo de qué es lo que autoricen sus respectivas Constituciones.

Deben distinguirse entre diferentes posibilidades. Se pueden transferir ámbitos de competencias<sup>18</sup> dentro de los cuales la Organización coordina las decisiones, les da

---

<sup>17</sup> Lo cual para algunos Estados es una opción y para otros un imperativo; esto dependerá de lo que establezcan sus Constituciones. Los Estados cuyas Constituciones les permitan ceder ámbitos de competencias para resolver esos asuntos en el marco de una Organización internacional, pero que no tengan claras disposiciones constitucionales que les permita transferir a estos poderes de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial, de contralor) que les sometan, necesariamente deberán optar por integraciones intergubernamentales, con estructuras de coordinación puras, como el Mercosur. Los Estados que dispongan de ambos niveles de autorización, podrán optar. En el Mercosur Brasil y Uruguay no pueden optar por la supranacionalidad, en tanto que Argentina, Paraguay y Venezuela, sí lo pueden hacer. En el caso de Uruguay, en ocasión de la reforma constitucional de 1996, en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores, se formó una comisión (Dr. Gonzalo Aguirre, Dr. José Gamio y el autor de este trabajo) a quién se le encomendó proyectar un artículo que permitiera a Uruguay formar parte de integraciones supranacionales, lo que realizaron; pero el proyecto no pasó de tal y los promotores de la reforma (que triunfó) no lo incluyeron en el texto sometido a la ciudadanía,

<sup>18</sup> Una o más áreas de la economía; la legítima defensa colectiva; la administración de un río o una cuenca internacional; la cooperación en una frontera; etc.

forma y luego las presenta a los Estados para que las aprueben; que es lo que ocurre en el marco de las integraciones intergubernamentales, que obran sobre estructuras de coordinación pura, en el marco del Principio de la Igualdad Soberana de los Estados, dónde estos sujetos protagonistas, conservan su tradicional papel de actores exclusivos. Es el caso del MERCOSUR.

También se pueden transferirse poderes de gobierno<sup>19</sup>, en cuyo caso cada Estado, además de trasladar ámbitos de competencia de una determinada amplitud hacia la Organización, le cede a esta, además, exclusivamente en esos ámbitos, poderes de gobierno: poder de crear normas en común, las que, sin otro trámite que los del ámbito común, obliguen y deban aplicarse en el ámbito interno de los Estados parte, aún en el de aquellos que se hubieren opuesto a su aprobación; poderes de ejecución, para que órganos de la Organización actúen, controlen, decidan y ejecuten los mandatos directamente en los ámbitos internos de los Estados partes, sin la participación de este; poderes jurisdiccionales, para que los tribunales de la Organización no sólo dicten sentencias, sino que también dispongan de instrumentos coercitivos internacionales bajo su dependencia para que se ejecuten sus sentencias en caso de resistencia, dentro del ámbito interno de los Estados parte y con independencia. Esto puede ocurrir en las integraciones profundas, en el marco del Derecho Internacional Comunitario, que recibe, además del Principio de la Igualdad Soberana de los Estados, el Principio de la Supranacionalidad, actuando sobre estructuras jurídicas mixtas, de coordinación y subordinación, las que someten a los Estados, dentro de las competencias pactadas, a las decisiones comunes. Es el caso de la Unión Europea.

Cabe otro tipo de integración entre Estados, más profunda aún y que en alguna oportunidad llamamos para la unidad, en las que lo que se transfiere al común no son sólo ámbitos de competencia o poderes de gobierno, sino la propia potestad soberana<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Legislativos, ejecutivos, de contralor y/o jurisdiccionales, pero en estos casos, no sólo con plena jurisdicción, sino también con pleno "imperium" (ver infra, llamada 22).

<sup>20</sup> Lo que muchas veces se ha confundido, incurriéndose así en graves errores (ARBUET-VIGNALI, 2019/1).

Se trata de los casos de las Uniones reales, la Confederaciones, el Estado federal, los cuales, en el marco de este análisis, no nos corresponde considerar.

**V.2. Estas ideas referidas al Mercosur y sus consecuencias.** El MERCOSUR comienza a edificarse sobre el entusiasmo que despiertan las democracias recién reasumidas, lo que hace pensar a los protagonistas que todo se puede con solo quererlo y a olvidar la idiosincrasia de los pueblos (que suele ser la misma de aquellos a quienes eligen) que los habían dividido desde el intento de Bolívar en 1827. El ser optimista no es malo, pero a la vez se debe ser precavido y estar atento a las advertencias de todos los que opinan con conocimiento y señalan cuales son los límites de las estructuras por las cuales se opta y, si se quiere superarlos, poner la voluntad política necesaria para asumir compromisos jurídicos más fuertes y tener valor para llevarlos adelante. Estas circunstancias no se dieron y se cayó en un voluntarismo atrapante que condujo a situaciones confusas que lo enredador todo.

Durante la mayoría de la historia del MERCOSUR, una buena parte de los operadores que inciden en él, soslayaron las bases jurídicas sobre el que se le asentaba e ignoraron la importancia de las estructuras jurídicas para alcanzar cualquier tipo de fines que se propusieran, especialmente no analizaron las diferencias que existen entre ellas y cómo repercuten estas en las posibilidades que pueden brindar los diferentes sistemas de integración. Entre las diferencias que existen entre las estructuras puras de coordinación, que es lo único que puede ofrecer el Derecho Internacional Público de raigambre intergubernamental y las estructuras mixtas que pueden sostener otros esfuerzos integradores más profundos, de raigambre supranacional. Se insistió con las respuestas político económica, se incursionó en seductores proyectos socio políticos, pero se dejó de lado al derecho.

Se prescindió de los carriles que tradicionalmente han ordenado a las siempre gregarias y conflictivas sociedades humanas formadas o a las de los entes manejados por humanos (KANT, 1784). Se olvidó que sin pacto originario que cree normas jurídicas y autoridades que efectivamente sean respaldadas con instituciones que las hagan funcionales, no puede existir, porque no ha existido nunca, certeza y seguridad y que, sin estas, no existe comercio, para el caso internacional, o este se tornaría tan

riesgoso que solo los aventureros o los desesperados se interesarán por ingresar en el sistema.

A la mayor parte de los operadores que estructuraron el MERCOSUR se le sumó buena parte de la doctrina que lo analizaba y que, con indudables muy buenas intenciones, pero con error, propusieron proyectos propios de la supranacionalidad (un parlamento, una ciudadanía “mercosuriana”, el ingreso automático y prevalente de las normas comunes o formulas similares) los que no podían concretarse con las estructuras del MERCOSUR y que las estructuras de este no podían cambiarse sin antes reformar un par de Constituciones. Con esto, por pretender requerir de unas estructuras jurídicas más de lo que estas podían ofrecer, se instalaron en el sistema profundas y graves confusiones que lo dañaron y ambientaron sucesivas crisis como las sectoriales que se produjeron como consecuencia de los laudos no cumplidos, ni castigados o como la crisis general del 2012 (ARBUET-VIGNALI 2012 y 2012/1), o la que parece abrirse en torno a la flexibilización para celebrar acuerdos y en torno al arancel externo común.

## VI. La solución de controversias

El otro gran problema, también jurídico, que afecta las posibilidades de un mejor desarrollo del MERCOSUR, es el sistema de solución de controversias por el que se optara y la poca influencia de este para el desarrollo de la Organización.

En este caso no se trata de impedimentos constitucionales internos, ni de límites determinados por las estructuras jurídicas del sistema. Dentro de las estructuras jurídicas de coordinación pura, intergubernamentales, en las que se ubica el Derecho Internacional Público y a los que ninguno de los Estados parte del MERCOSUR está imposibilitado de someterse, es posible crear tribunales jurisdiccionales de naturaleza judicial. Estos son mucho más fuertes que los tribunales

arbitrales, aunque menos que el caso de tribunales judiciales supranacionales, porque no disponen de “imperium” dentro de las fronteras de los Estados partes<sup>21</sup>.

La adopción de tribunales judiciales nunca fue aceptada por los Estados partes del Mercosur, aunque se hicieran hermosas declaraciones. Debe reconocerse que, dentro de sistema, los avances fueron importantes, aunque siempre con la referida limitante. El tratado de Asunción no tiene aportes sobre el tema, aunque se compromete a mejorarlo (ARBUET-VIGNALI, 1993), el Protocolo de Brasilia, aporta mejoras, pero no cambios sustanciales (ARBUET-VIGNALI, 1994) y el protocolo de Olivos revive una idea finisecular decimonónica de tribunales arbitrales permanentes (La Haya 1899 y 1907), que a nivel general funcionara en manera desigual y en el ámbito subregional no ha dado buenos resultados (ARBUET-VIGNALI, 2002). Esto último lo decimos porque las pocas oportunidades en que se recurre a los tribunales arbitrales ad hoc es muestra evidente de las carencias de estos y también han sido poco frecuentes los laudos del Tribunal Permanente de Revisión.

Cualquier proceso de integración y especialmente los que se desarrollan en el marco de las relaciones internacionales, si bien es innegable que logran mejorar los acercamientos, la cooperación y los beneficios recíprocos, también multiplican las oportunidades de que se produzcan conflictos de intereses sectoriales que deben ser solucionados. En el proceso de integración del MERCOSUR la existencia de tales incrementos conflictivos no es la excepción; si no se solucionan por una vía jurisdiccional institucionalizada, las soluciones (o las confusiones y los conflictos) vendrán por otros caminos y eso resulta perjudicial; sin embargo han sido muy pocas las ocasiones en que se han llevado asuntos ante los tribunales arbitrales, tanto en el caso de los ad hoc, como en el del Tribunal Permanente de Revisión; y son varios los

---

<sup>21</sup> Las Naciones Unidas tiene el suyo, que ha tenido una función muy satisfactoria, aunque con los menoscabos propios de las estructuras del sistema. Una primera debilidad se da porque su jurisdicción es voluntaria y cualquier Estado puede eludirla si previamente no ha aceptado abrirla; pero el sistema permite que, en una Organización intergubernamental se acuerde un Tribunal con jurisdicción compulsoria. Lo más limitante en estos casos consiste en que el Tribunal aunque tenga “jurisdictio” plena, su “imperium” será limitado ya que para que fuera pleno se necesitaría trasladar poderes de gobierno hacia un marco de estructuras supranacionales, por lo tanto en estructuras intergubernamentales el tribunal internacional tendrá potestad de ejecutar directa y coercitivamente sus fallos en el ámbito internacional (autorizar retorsiones o represalias o recurrir al Capítulo VII de la Carta), pero para hacerlo en el ámbito interno de un Estado deberá contar con autorización de este.

laudos de aquellos que no se cumplieron total o parcialmente, sin que hubiera acciones capaces de obligar a cambiar de actitud o sanciones que, al menos, resultaran ejemplarizantes. Algo está fallando y ello debe admitirse.

Debemos recordar a J. Locke, 1690, quién sostiene que una sociedad que está en estado de naturaleza también está en estado de guerra, pero que, aun entrando al estado civilizado, disponiendo de normas y de autoridades, continuará en estado de guerra, si entre estas autoridades no dispone de jueces (no de árbitros) imparciales y con poder para solucionar las controversias entre particulares. Solo disponiendo de este tipo de autoridades se estará en estado civilizado y de paz.

En el MERCOSUR nunca se quisieron tribunales jurisdiccionales de naturaleza judicial, con jueces independientes de las partes, profesionales con espíritu de judicatura, como se da con los tribunales de los procesos de integración supranacionales; ni siquiera se optó por una solución intermedia creando tribunales judiciales de naturaleza intergubernamental, con menos potestades, nombrados por las partes, pero siguiendo ciertos requisitos, lo que marca ciertas distancias. Se optó por tribunales jurisdiccionales arbitrales, cuya génesis, historia y tradiciones, permiten a los árbitros vínculos y dependencias con los Estados partes, mucho más intensos que en los casos de jueces de tribunales jurisdiccionales judiciales de la nacionalidad de una de las partes y en mayor medida con la de los jueces “ad hoc”.

Esto ocurre, aunque el sistema arbitral proponga garantías para el nombramiento de los árbitros y a algunos no los nombren los Estados partes del litigio, los que, de todas maneras, siempre participan de alguna manera en su designación. Si bien esto se soluciona en cierta medida con un Tribunal arbitral permanente, la historia, el espíritu, las tradiciones de la institución arbitral permanecen y pesan. Tampoco esto es un desmérito para los árbitros del sistema ni para su jerarquía jurídica<sup>22</sup>, sino que resulta una consecuencia natural del sistema arbitral por el que se opta y que es diferente de los sistemas judiciales por las razones apuntadas.

---

<sup>22</sup> Personalmente, tengo en la más alta estima y consideración a todos los árbitros de los tribunales del MERCOSUR. Todos los que conozco son personas respetables y excelentes juristas y muchos valiosos doctores; me honra el que varios de ellos fueran mis compañeros en la Cátedra de UdelaR, otros han sido nuestros discípulos en su carrera de Profesor o en el grado y a otros los acompañamos en los tiempos de nuestra cruzada mercosuriana (ver supra llamada 7).

Finalmente, especialmente, hay dos laudos que nos merecen respetuosas, pero fuertes observaciones, porque se tuvo oportunidad en ellos de señalar errores y marcar rumbos, lo que no se hizo. Uno de un tribunal ad hoc, el que laudó en la controversia entre Uruguay y Argentina sobre omisión del Estado Argentino, en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de las vías de acceso a los puentes internacionales, del 6 de septiembre de 2006; y el otro el laudo 01/12 del Tribunal Permanente de Revisión, en el Procedimiento excepcional solicitado por Paraguay en relación a su suspensión en los órganos del MERCOSUR y a la incorporación de Venezuela.

En ambos casos, pero muy especialmente en el segundo (ARBUET-VIGNALI, 2012/1), entendemos que se abrieron excelentes oportunidades para que un tribunal revalorizara los compromisos jurídicos asumidos por todos los Estados partes, los hiciera prevalecer e indicara la importancia de cumplir de buena fe y con espíritu de integración las bases jurídicas acordadas, imponiendo el peso y la solvencia de una autoridad científica para encaminar los rumbos de una Organización. Pudieron intentar actuar “a golpe de sentencias”, pero se trataba de tribunales y de laudos arbitrales y pesó la tradición de los laudos que viene desde Lagash y Umma. No se hizo lo que era esperable, aunque en el laudo del TPR debe valorizarse la opinión disidente que intentó, sin éxito, un camino más relevante. Es que los árbitros se parecen más a los amigables componedores que a los jueces y optar por ellos fue la voluntad política de los Estados partes del MERCOSUR desde Brasilia a Olivos y que no ha sido modificada.

Creemos que, así como pensamos que para mejorar el sistema del Mercosur y hacerlo operativo se debe atender menos a los enfoques económicos y políticos e insistir con los problemas jurídicos derivados de sus estructuras, también creemos que para salir de las frustraciones que produce y encarrilarlo por buenas sendas de desarrollo, resulta imprescindible dar una solución definitiva al asunto de la solución

de las controversias, desde sus orígenes olvidado<sup>23</sup> y crear tribunales jurisdiccionales judiciales. De lo contrario el sistema seguirá navegando sin brújula y lo que es peor, sin disponer de certeza y seguridad, valor de menor rango axiológico, o al menos de menor fama, que la justicia, pero que, sin disponer de él, esta no puede existir en la realidad operativa.

## VII. Los enfoques económico y sociopolítico

Ya explicamos supra, Numeral 2, párrafo 2, las razones que nos conducen a no entrar en los temas económicos, respecto a los cuales nuestra opinión es sólo la de un abogado y no la de un especialista; pero desde nuestra limitada perspectiva entendemos las múltiples incongruencias que resultan en esta área si se tienen en cuenta la falta de voluntad política y la carencia de estructuras e instrumentos adecuados a la obtención de ciertos fines propuestos, que señalan quienes tienen conocimientos de estos temas.

Los problemas económicos del MERCOSUR son muy importantes, porque su objetivo inmediato es económico, pero destrabarlos serán una consecuencia necesaria y positiva de solucionar sus problemas de fondo que son los sociopolíticos y los jurídicos. De estos últimos nos hemos ocupados supra en los Numerales 4 a 6 y acá nos extenderemos brevemente sobre los sociopolíticos.

Conocer una especialidad como la que abrazamos, el Derecho Internacional Público, si se desea dominar sus esencias, conduce a la imprescindible necesidad de manejar fluidamente a su objeto reglado, las relaciones internacionales. Tal exigencia nos ha aproximado mucho a la sociología internacional y a la política internacional; pero en épocas de tanta información sobre los hechos, el tiempo que da la vida no permite un conocimiento profundo de todo; ya no se puede tener conocimientos enciclopédicos y se debe optar. Con esta advertencia entramos al asunto.

El conocimiento que poseemos de estas ciencias sociales, sin otorgarnos autoridad, nos permite pensar que también provienen de sus objetos de análisis las

---

<sup>23</sup> Recordar el propósito de encontrarle una solución definitiva que contiene el Tratado fundacional de Asunción (1991).

dificultades que aquejan al MERCOSUR e impiden su positiva evolución. El espíritu socio político de los pueblos y de sus gobernantes en la región pensamos que tiene mucho que ver con esto.

En el subtítulo hacemos referencia a “los genes” y el vincularlos con el Mercosur, a sus Estados, sus pueblos y sus gobiernos nos conduce a reflexiones más bien filosóficas e históricas, pero que, de alguna forma, repercuten sobre sobre sus caracteres como sociedad y a sus políticas. Dice el dicho que los pueblos tienen los gobiernos que se merecen, más ajustado y objetivo sería recordar el refrán: “de tal palo tal astilla”; y en los países que designan autoridades por elección democrática, afirmar que los pueblos desean ver en sus gobernantes sus propios perfiles, elevar al poder sus propias preferencias, inclinaciones, virtudes y defectos. Sin pretender dar una explicación, es un hecho histórico que en el marco de América del Sur, desde su independencia se hicieron fuertes propuestas de integración, con buenas planificaciones teóricas, excelentes propósitos y acompañadas de congruentes declaraciones de principios que, en su apuesta de máxima, quisieron constituir unos Estados Unidos de la América hispánica o, incluso ibérica y que luego generalmente fracasaron por falta de voluntad política de aceptar las estructuras jurídicas adecuadas para asentarlos <sup>24</sup>.

Algo se da en la idiosincrasia de estos pueblos y de sus conductores políticos que los muestra dispuestos a grandes proyectos, positivos y certeros, pero no a ceder las cuotas del poder comarcal del que disponen y que es necesario transferir al común para poder concretar los proyectos conjuntos. Esto funciona mal, porque al rotar los gobiernos y sus ideas, cambian los equilibrios y esto no permite la aparición de proyectos a largo plazo, con políticas coherentes; y cuando se dan coincidencias, suelen ser coyunturales, sobre bases socio políticas, sin apoyos jurídicos duraderos y por ello, también nocivas. Claro ejemplo de esto último es la crisis del MERCOSUR del 2012 y sus negativas consecuencias<sup>25</sup> (ARBUET-VIGNALI, 2012, 2012/1 y 2017); en

---

<sup>24</sup> Quizá había que dejar fuera de esta consideración algunos intentos de integración económico-comercial que vienen funcionando correctamente.

<sup>25</sup> Ruptura institucional, violaciones a los pactos, descalabro en la conducción cuando le tocaba la presidencia a Venezuela, elusivas y malas soluciones, propiciar la falta de confianza de los terceros

esta ocasión el caudillismo doctoral de un grupo de gobernantes, legítimamente respaldados por la voluntad de las mayorías de sus respectivos pueblos y que viene de los conquistadores ibéricos, llevaron a privilegiar afinidades ideológicas desconociendo abiertamente acuerdos jurídicos en vigor<sup>26</sup>. Estas actitudes han desestabilizado al Mercosur, le restan credibilidad y esta es ineludible para intentar acuerdos comerciales que puedan tener éxito.

Lo único que puede frenar estos desbordes es un sistema jurídico fuerte capaz de obligar a los Estados partes y dar garantías a propios y a terceros. Esto es aún más necesario cuando se trata de países, como los nuestros del Mercosur, que llegaron a la independencia sobre buenos principios, sanos propósitos de unidad y conducidos por caudillos y doctores, ciudadanos de fuerte personalidad, en muchas ocasiones con ideales integradores, pero sin ideas de qué es lo que requieren las integraciones y aferrados a su prestigio y poder local. Si bien mucho de esto ha cambiado, no parece haber ocurrido en todos los casos. Esto es algo que debe tenerse en cuenta al proponerse reencausar al Mercosur. No nos cabe dudas que, para nuestros países, lograr cierto nivel de integración es, más que útil, necesario para competir en un mundo que tiende a los grandes bloques; y en la región, para lograrlo todos tienen que estar dispuestos a cambiar las prácticas ancestrales individualistas y a coordinar en conjunto y para conservarlo deben pactar sólidos sistemas jurídicos y de buena fe estar dispuestos a respetarlos y hacerlos respetar institucionalmente.

### VIII. El sinceramiento

Para cumplir con lo ofrecido en el título, solo falta decir qué entendemos por “sinceridad”. Pensamos que el MERCOSUR marca un camino que necesariamente deben seguir los Estados de la región si desean mejorar su ecuación relativa de poder

---

Estados y dar argumentos a los Estados agrícola ganaderos de la Unión Europea, para oponerse a cerra acuerdos con el bloque, etc.

<sup>26</sup> Al jocoso decir del Presidente uruguayo José Mujica, lo político (las proximidades coyunturales con el Socialismo del Siglo XXI, de Argentina, Brasil y Uruguay frente a Paraguay) prima sobre lo jurídico (lo permanente que brinda certeza y seguridad en los tratados del Mercosur, incluido el Protocolo de Ushuaia), para poder suspender a Paraguay e ingresar a Venezuela, a lo que aquel no había dado su consentimiento.

en el contexto mundial. Tiene muchos errores y defectos, pero es lo que hay y puede mejorarse.

También pensamos que la forma en que se hizo adoleció de sinceridad y la manera en que se pretende seguir construyéndolo también adolece de ella; creemos que, al menos en la mayoría de los casos, no se tuvo conciencia de ello entonces y no se la tiene ahora. Unos pueden haberse dado cuenta y obrado de mala fe para sacar ventajas: otros pueden haberse dado cuenta y obrado de buena fe para facilitar posibles avances hacia una integración profunda; y otros pueden no haberse dado cuenta y ser sinceros en su ignorancia. Pero a todos nos faltó sinceridad y a la mayoría le sigue faltando.

No es sincero pretender tener un arancel externo común, una unión aduanera o un mercado común sin algún órgano supranacional que los articule. Tampoco es sincero pretender certeza y seguridad en las relaciones, sin un sistema jurídico operante y para que un sistema pueda serlo se requiere de un tribunal judicial fuerte, de un órgano común que disponga de coercibilidad, es decir que no se apoye para hacer cumplir los mandatos en las fuerzas (de cualquier naturaleza) de la que dispongan las partes interesadas y los aliados que les respalden, sino que se funde y encuentre vigor en las fuerzas propias a disposición de un órgano jurisdiccional judicial imparcial, a la vez ajeno y común a todos ellos y que pueda fallar, ejecutar sus fallos y hacerlos cumplir. Tampoco es sincero pensar que sólo con ecuaciones económico-comerciales, con discrecionalidad política y sin apego y respaldo al derecho vigente y operante se pueda hacer funcionar civilizadamente a cualquier sociedad humana y mucho menos a una de Estados, entes integrados y dirigidos por colectividades humanas.

Todos tenemos que sincerarnos y que asumir los errores cometidos y tomar conciencia de que se ha prescindido de instrumentos imprescindibles, si es que se pretende salir del marasmo en que nos introdujimos.

Es posible que los años hayan debilitado mi capacidad de comprensión y esté equivocado. Pero es lo que pienso y creo que debo aportarlo, al menos para dar un nuevo enfoque a los necesarios intercambios de ideas que se requieren para avanzar

## Bibliografía

- ARBUET-VIGNALI, Heber. (1993). Algunos aspectos jurídicos esenciales del Tratado de Asunción y sus perspectivas de desarrollo. En libro colectivo, *Seminario de integración y Mercosur*. Montevideo: Ed. Presidencia de la República. Oficina Nacional del Servicio Civil.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (1994). La solución de controversias en el MERCOSUR. Un aspecto esencial aún por resolver. En RAMA MONTALDO, M. *Liber amicorum en homenaje a Eduardo Jiménez de Arechaga*. Tomo II. Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (Dir) (2002). *Jornada académica sobre el Protocolo de Olivos para la solución de controversias del Mercosur*. Montevideo: Ed. en soporte digital, Cátedra latinoamericana para la Integración: Secretaría General de ALADI - Facultad de Derecho UdelaR.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2004). *Las claves jurídicas de la integración*. Buenos Aires: Ed. Rubinzal Culzoni.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2009). *El significado de la soberanía en los idealistas alemanes. Kant, Fichte, Hegel*. Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2012). Crisis en Paraguay. ¿O en los conceptos jurídicos y políticos de su región?. En *Publicaciones del CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales)*. Edición en soporte digital, Estudio Número 04/12. Montevideo. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri04del12arbuét.pdf>.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2012/1). Laudo N° 01/2012 del T.P.R. Un vacío imposible de llenar. En *Publicaciones del CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales)*. Edición en soporte digital, Estudio Número 07/12. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri07del12arbuét.pdf>.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2013). Trascendencia de la solución jurisdiccional de los conflictos ambientales internacionales. En *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*. 2(3).17-33.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2015). Cláusula democrática en el espacio interamericano. El regreso (¿?) de Cuba a la familia Interamericana. En *Publicaciones del CURI*

- (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales). Edición en soporte digital, Estudio Número 03/15. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri03del15arbuét.pdf>.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2017). ¿Quo vadis Mercosur? Opinión de un testigo del 1991. En *Revista de derecho y economía de la integración*. Trimestral, N° 4. Universidad de Alcalá de Henares. Ed. Dialnet.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2017/1). 1945: Quiebre en la historia. El arribo a la naturaleza jurídica de las normas que regulan las relaciones internacionales. En *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*. Año 5, N° 9, Asunción del Paraguay.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2018). La naturaleza de las reglas internacionales. En *Publicaciones del CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales)*. Edición en soporte digital, Estudio N° 02/18. Montevideo. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri02del18arbuét.pdf>
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2019). *Teoría general del Derecho Internacional Público. Para la posmodernidad y desde la Escuela de Montevideo*. Montevideo: Ed. La Ley.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2019/1): *Teoría jurídica de la soberanía. Y su influencia en la teoría del Estado posmoderno*. 2ª edición. Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria.
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2020). Futurología sobre las normas internacionales. En *Publicaciones del CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales)*. Edición en soporte digital, Estudio Número 03/20. Montevideo, 20 de mayo de 2020. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri03del20arbuét.pdf>
- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2020/1). Una cuestión epistemológica: Derecho Internacional y Derecho Internacional Público ¿deben significar lo mismo?. En *Publicaciones del CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales)*. Edición en soporte digital, Estudio Número 02/20. <http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri02del20arbuét.pdf>

- ARBUET-VIGNALI, Heber. (2021). *La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público. Fundada por el Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*. Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (2005). El derecho de los tratados. En JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. - ARBUET-VIGNALI, Heber. y PUCEIRO RIPOLL, Roberto, 2005, 08, 12 y 15, Tomo I, Capítulo V.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. - ARBUET-VIGNALI, Heber. y PUCEIRO RIPOLL, Roberto. (2005). *Tratado de Derecho Internacional Público. Principios, normas, estructuras*. 4 tomos. Montevideo: Ed. Fundación de cultura Universitaria.
- KANT, Emmanuel. (1784). "Idea de una historia universal en sentido cosmopolita". En Kant, E. *Filosofía de la historia*. Prólogo y traducción de Eugenio Imaz. Méjico: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- KANT, E Emmanuel. (1797). *Fundamento de la metafísica de las costumbres* (1797). *Crítica de la razón práctica* (1788). *La paz perpetua* (1795). Traducción de F. Rivero Pastor. Con estudio introductorio y análisis de las obras de Francisco Larroyo. Ed. Porrúa S.A., Méjico 1983.
- LOCKE, John. (1690). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Barcelona: Ed. Altaya/Tecnos.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1762). *El contrato social*. Barcelona: Ed. Altaya/Tecnos.