

No.29

Cuadernos Centroamericanos del ICAP

REFLEXIONES SOBRE DERECHO COMUNITARIO DESDE CENTROAMÉRICA

Artículos y ensayos por;

*Marvin de Jesús Vargas Alfaro
Alejandro D. Perotti
Enrique Napoleón Ulate Chacón
Guillermo Acuña González*

Abril, 2020

San José, Costa Rica



REFLEXIONES SOBRE DERECHO COMUNITARIO DESDE CENTROAMÉRICA*

Artículos y ensayos por;

*Marvin de Jesús Vargas Alfaro
Alejandro D. Perotti
Enrique Napoleón Ulate Chacón
Guillermo Acuña González*

Abril, 2019

San José, Costa Rica

* El VI Seminario Internacional “Integración Centroamericana y Derecho Comunitario”, es un evento internacional organizado por el Doctorado Académico en Derecho y la Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos (UCR), la Comisión de Derecho Comunitario del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, la Escuela de Relaciones Internacionales (UNA), en asocio al Ministerio de Educación Pública y el Despacho de la Presidencia, realizado en el mes de Agosto de 2019, en San José, Costa Rica.

341.24

V297r Vargas Alfaro, Marvin de Jesús

Reflexiones sobre derecho comunitario desde Centroamérica/ Marvin de Jesús Vargas Alfaro, Alejandro D. Perotti, Enrique Napoleón Ulate Chacón, Guillermo Acuña González – San José, C.R.: ICAP, 2020.

68 p. – (Cuadernos Centroamericanos del ICAP; 29).

ISBN: 978-9977-20-144-3

1- DERECHO INTERNACIONAL 2- DERECHOS HUMANOS
3- CENTROAMERICA I. Título II. Serie

CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP

No. 29: abril, 2020

♦ Director

Alexander López, costarricense, Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP

♦ Editor

Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP

♦ Comité Editorial

Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión del ICAP

María José Castillo Carmona, costarricense, Gerente Técnica del ICAP.

Oscar Quesada Madriz, costarricense, Coordinador del Asistencia Técnica, del ICAP

Ramón Rosales Posas, costarricense, Coordinador Académico del ICAP.

♦ Coordinación Programa Editorial

Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión del ICAP

♦ Asistente del Programa Editorial

María José Elizondo Solís, costarricense, Gestora de proyectos, Coordinación de Investigación y Extensión.

- Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
- ♦ Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ♦ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ♦ Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ♦ Este producto ha sido publicado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de abril del 2020, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049
Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674.
Centro de Programas de Posgrado: (506) 2253-4059 / 2253-2287
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Facebook: <https://www.facebook.com/ICAP1954>
Twitter: https://twitter.com/icap_1954
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

Esta es una nueva publicación del Instituto en el Marco de la Política Editorial del ICAP. Puede ser accesada en nuestra página web:
www.icap.ac.cr

PRESENTACIÓN

La Comisión de Derecho Comunitario del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), se complacen en presentar la edición 29 de los Cuadernos Centroamericanos, relacionada con algunos de los tópicos abordados en el VI Seminario Internacional sobre Integración Centroamericana y Derecho Comunitario, realizado los días 6, 7 y 8 de agosto del 2019, en el Auditorio Pablo Casafont.

El VI Seminario Internacional sobre Integración Centroamericana y Derecho Comunitario reviste particular trascendencia, porque cumple doce años de intensa labor académica y renovando el interés por difundir los avances del proceso de la integración centroamericana, en comparación con otros procesos de integración, desde una óptica no solamente interdisciplinaria, sino también desde el ordenamiento jurídico originario, a saber, el Derecho Comunitario, gracias a la Reforma Constitucional del artículo 121 inciso 4 de la Constitución Política y a la consolidación normativa de los Acuerdos de Esquipulas II, particularmente en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, como Tratado Constitutivo del Sistema de la Integración Centroamericana.

El Seminario Internacional fue organizado con el apoyo de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional (Escuela de Relaciones Internacionales), y contó con el alto *co-patrocinio nacional* de la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia, la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación Pública, el Banco Popular, el Programa de Estado de la Nación-Estado de la Región Centroamericana. También se sumaron a este esfuerzo, como apoyo *internacional*, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), la Corte Centroamericana de Justicia, el Parlamento Centroamericano, la Fundación Esquipulas para la Integración Centroamericana.

En este número se presentan artículos y ensayos presentados en el IV Seminario que suponen un acercamiento a como se entiende el derecho comunitario desde Centroamérica.

En el primer artículo, del Msc. Marvin Vargas Alfaro, se llevan a cabo una serie de reflexiones sobre la existencia o no de un denominado "derecho humano a migrar"; esto a la luz de la filosofía de los Derechos Humanos, así como de la normativa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y del Derecho Comunitario, poniendo especial atención a los casos de la Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana.

Respecto al aporte científico del Dr. Alejandro D. Perotti debe destacarse que el artículo en cuestión detalla las distintas vías que tienen los particulares en el MERCOSUR para acceder a la justicia comunitaria, sea a través de las estructuras institucionales regionales, sea mediante la cooperación de los jueces nacionales. Y, al mismo tiempo, resalta los varios inconvenientes que todas las vías analizadas presentan, y la consecuente necesidad de su reforma.

La segunda parte de la edición ofrece al lector dos ensayos con un alto valor académico. El primero, sobre el “Origen, Formación y desarrollo del ideario comunitario de un jurista centroamericano”, reflexiona sobre los esfuerzos que, desde diversas aristas, se han emprendido en la región Centroamericana para impulsar el proceso de integración. Tanto desde una óptica puramente académica, a través de la enseñanza, la realización de Seminarios, la preparación de profesionales; como desde una visión científica, promoviendo este tipo de publicaciones; pero también pragmática, rescatando los avances en el reconocimiento del Derecho comunitario regional y su aplicación práctica por los jueces nacionales y comunitarios.

El segundo ensayo nos presenta un título sugestivo y retador: “Se tritura la esperanza: es posible hablar de cohesión social y seguridad democrática en contextos de movilidad forzada”. Nos presenta el escenario del flagelo de la migración forzada en Centroamérica, las grandes caravanas de migrantes – especialmente del denominado Triángulo del norte de Centroamérica- hacia los países del norte, México y Estados Unidos. Millones de personas que al pretender el anhelado “sueño americano” se ven sometidas a las más grandes vejaciones y violaciones a sus derechos humanos. Presa fácil de grupos de crimen organizado y cuyas vidas tienen un futuro incierto. Lo que aconseja, sin duda alguna, fortalecer las políticas comunes, relacionadas con la cohesión social y soluciones regionales a un problema que es real y cada vez más crítico en nuestros territorios. En definitiva, deben superarse las políticas orientadas a la exclusión social, y a la profundización de la desigualdad que afecta, sobre todo, las poblaciones más vulnerables.

Enrique Napoleón Ulate Chacón
Coordinador de la Comisión de Derecho Comunitario,
Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

Tabla de contenido

ARTÍCULOS

EL DERECHO HUMANO A MIGRAR: REFLEXIONES A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO COMUNITARIO, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LA UNIÓN EUROPEA (UE) Y EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA) 2

EL ACCESO A LA JUSTICIA COMUNITARIA EN EL MERCOSUR: UNO DE LOS GRANDES DÉFICITS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL REGIONAL..... 20

ENSAYOS

ORIGEN, FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL IDEARIO COMUNITARIO DE UN JURISTA CENTROAMERICANO 48

SE TRITURA LA ESPERANZA: ¿ES POSIBLE HABLAR DE COHESION SOCIAL Y SEGURIDAD DEMOCRATICA EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD FORZADA 62

Artículos

IV Seminario Internacional de
Derecho Comunitario

**EL DERECHO HUMANO A MIGRAR: REFLEXIONES A LA LUZ DEL
DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL
DERECHO COMUNITARIO, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LA UNIÓN
EUROPEA (UE) Y EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN
CENTROAMERICANA (SICA)**

MSc. Marvin de Jesús Vargas Alfaro¹

1. Conceptos básicos: migración y migrante

De acuerdo con el Reporte de Migración Internacional del Departamento de asuntos económicos y sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para el año 2017, existía un estimado de 258 millones de personas que vivían fuera de su país de origen. Para apreciar la cifra en perspectiva, podemos tomar en cuenta que, de acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (2019), la población total de la Federación de Rusia asciende a 143,9 millones de personas, de Alemania, Francia, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo (miembros fundadores de lo que sería la Unión Europea) asciende a 237 millones aproximadamente y, de toda la región centroamericana, a 61 millones.

En este contexto, debemos tener claro qué es una migración, y quién es un migrante. Las preguntas son importantes, pues dependiendo del tipo de migración, existe normativa diferente a ser aplicada con sus correspondientes efectos; ser migrante, por su parte, conlleva una condición especial también con sus propias consecuencias.

Según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM, 2019), migración es todo movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo, sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas. La misma organización señala que, a nivel internacional, de conformidad con la práctica generalizada de los Estados, no hay una definición universalmente aceptada del término migrante. Sin embargo, es posible afirmar que abarca todos los casos

¹ *Máster Universitario en Protección Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá. Doctorando del Programa "América Latina y la Unión Europea en el contexto Internacional" de la Universidad de Alcalá. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Escuela Libre de Derecho, y del Posgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Letrado de la Sala Constitucional de Costa Rica.*

en los que la decisión de migrar es tomada libremente, sin intervención de factores externos; aplica también a las personas y a sus familiares que van a otro país o región, con miras a mejorar su condición económica y social.

Pero la migración no solamente puede ser voluntaria (por un viaje, una oportunidad laboral o bien, con el propósito de lograr mejores condiciones de vida) puede ser también forzada por persecución política, conflictos armados, desastres naturales, o - cada vez con mayor frecuencia dado el progresivo deterioro del medio ambiente - por el cambio climático.

De entre los individuos que se ven forzados a emigrar, especial mención merece el refugiado, quien, de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, es aquella persona que se ha visto compelida a salir de su país de origen, al ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. La Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), señala que existen 68,5 millones de personas desplazadas (migrantes forzados) en todo el mundo; de ellas, 25,4 millones son refugiadas.

Como podemos suponer al estudiar someramente estos conceptos, el fenómeno migratorio subyacente es sumamente complejo, con múltiples causas y efectos en los planos individuales y sociales (político - económicos), que obviamente no pasa desapercibido para la Comunidad Internacional.

2. ¿Existe un derecho humano a emigrar?

En pleno siglo XXI, por lo menos en el ámbito académico y teórico, nadie duda de dos cosas: a) los migrantes son personas y, b) por su condición de persona, son titulares de derechos humanos. Pero ¿podríamos hablar de la existencia de un derecho humano a migrar?

Sobre este particular no existe un acuerdo en la doctrina; con mayor razón no es posible afirmar que los Estados tengan la voluntad de reconocer la migración como un derecho humano, pues, precisamente la territorialidad y la defensa de sus fronteras, son presupuestos de su existencia (Graña y Álvarez, 2008, p.63). En este sentido, Carlos Jiménez Piernas explica que:

El régimen general de extranjería se concreta principalmente en torno a tres aspectos básicos, a saber, la admisión de los extranjeros en el territorio del Estado, la eventual expulsión de los mismos, y los derechos, deberes y garantías que les corresponde mientras se encuentran en dicho territorio (...) Por lo que se refiere a la admisión de extranjeros, no existe ninguna norma del DI [Derecho Internacional] que obligue a los Estados a permitir la entrada de extranjeros en su territorio. De hecho, en la práctica, los Estados suelen regular estas materias en sus ordenamientos internos, estableciendo por lo general una serie de requisitos y limitaciones al respecto (2015, p. 358).

En relación con el trato dado por los Estados a los extranjeros que se encuentren en su territorio, lo que sí acepta la doctrina, es que existe un consenso acerca del contenido sustantivo de un estándar único de protección del particular, con independencia de cuál sea su nacionalidad; se trata del mínimo que todo Estado debe garantizar a cualquier ser humano. Esa esfera mínima puede verse ampliada en relación con determinados extranjeros, en virtud de los compromisos asumidos por cada Estado a nivel convencional (Piernas, 2015, p.359).

Es obvio que existe una tensión permanente entre el derecho soberano de los Estados para controlar y regular la admisión, permanencia y tránsito de extranjeros en sus territorios, y las necesidades de movilidad que presenta un creciente número de la población mundial (CEPAL, 2006, p. 287).

A pesar de la referida tensión, nosotros consideramos que, en el contexto actual, sí es posible hablar de un derecho humano a migrar, con contornos bien definidos.

En primer lugar, como bien es conocido, los derechos humanos fueron impulsados por el movimiento político filosófico conocido como “ilustración”, de profunda influencia en las revoluciones liberales del siglo XVIII en Europa y en los Estados Unidos de América (Osuna, 2001, p.60). Precisamente, en la Declaración de Independencia de este país, proclamada el 4 de julio de 1776, de forma lapidaria se indica:

Sostenemos como evidentes estas verdades: que los hombres son creados iguales, que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad (...)” (el énfasis no pertenece al original) (traducción del autor).

Vida, libertad y la búsqueda de la felicidad: los tres pilares sobre los que se asienta el núcleo de la doctrina de los derechos humanos, en uno de sus primeros planteamientos. Como vimos en el apartado anterior, la migración puede darse tanto para recobrar la libertad, preservar la vida o bien con el propósito de tener un mejor futuro o la oportunidad de un nuevo comienzo.

Ahora bien, en el plano del derecho positivo, múltiples instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aluden a lo que entendemos como migración, aunque no utilicen expresamente el concepto:

1. El inciso 2) del artículo 13 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos, señala: *“Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”*.
2. Los incisos 1) y 2) del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estipulan: *“1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia “*.
3. Existe una Convención sobre el Estatuto de Refugiados, junto con su protocolo.
4. En la Conferencia de Marrakech de 10 y 11 de diciembre de 2018, los Estados participares acordaron un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordena y Regular, el cual no es un convenio internacional, sino un marco de cooperación no vinculante jurídicamente que se basa en los compromisos acordados por los Estados Miembros en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Su propósito es fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional.
5. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 27, reconoce el derecho de asilo:
Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.
6. El artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al referirse a la libertad de circulación y residencia, establece:

Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio (...) 5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo. 6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

Paralelamente consagra el derecho al asilo, el principio de no devolución, así como la prohibición de la expulsión colectiva de extranjeros.

7. El artículo 2 del Protocolo No. 4 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), consagra la libertad de circulación:

Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a elegir libremente su residencia. 2. Toda persona es libre de abandonar cualquier país, incluido el suyo.

Paralelamente el ordinal 3 se refiere la prohibición de expulsión de nacionales y, el artículo 4 a la prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros, asimismo el artículo 1 del Protocolo No. 7 establece las garantías de procedimiento en caso de expulsión de extranjeros.

8. Finalmente, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, en su artículo 12 hace referencia a la libertad de tránsito y de residencia dentro de las fronteras de un Estado, siempre que se atenga a la Ley, el derecho a salir de cualquier Estado - inclusive el propio -, el derecho al asilo, la prohibición de expulsión (individual cuando ha sido legalmente reconocido el estatus migratorio; y la masiva de extranjeros).

Podemos concluir, entonces, que las principales normas del Sistema Universal y de los Sistemas Regionales de protección de los Derechos Humanos, reconocen: a) el derecho a salir del territorio de un Estado - incluido el propio -, b) el derecho a establecer libremente la residencia dentro de un Estado, en el que legalmente uno se encuentre, c) el derecho de asilo (recibir protección en

caso de haber sido forzado a migrar, por razones de persecución política etc.), d) la prohibición de expulsión de nacionales y, e) la prohibición de expulsión de extranjeros (individual legalmente reconocida y masiva de extranjeros). Estos dos últimos puntos (d y e) podrían sintetizarse en la siguiente fórmula: “nadie puede ser forzado a emigrar”.

De forma similar a como hemos expuesto, Leguizamón, C. y Fahrhat R., destacan que:

el derecho a migrar puede ser pensado primero en sentido amplio, como relativo al plan de vida de una persona (“el derecho a llevar adelante su proyecto de vida en cualquier país que elija”), incluyendo así varios derechos, como a la integración. En un sentido estricto, hace referencia a un núcleo básico relativo la circulación y al movimiento en sentido puro, físico. Un contenido posible de este derecho incluye el derecho a: no salir (no migrar), a un tránsito seguro, a ingresar a un Estado, a un estatus migratorio regular, a la libre circulación y residencia, y a un egreso consentido que limite la expulsión (2016, p. 38).

Desde nuestro punto de vista, este conjunto de garantías básicas constituye lo que podríamos llamar el contenido esencial de un derecho humano a migrar.

3. Migración y Derecho Comunitario

Las ideas expuestas se ven potenciadas en el plano de la integración regional de carácter supranacional, por el simple hecho que lo comunitario tiende, por antonomasia, al desvanecimiento de barreras, al desdibujamiento de fronteras y nacionalidades.

En este sentido, tómesese en cuenta que la movilidad de personas conforma junto con bienes, servicios, y capitales, las cuatro libertades fundamentales de la integración económica regional (mercado interior) (Díez, 2009, p. 501).

3.1. Unión Europea

El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea estipula:

La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

El Capítulo I del Título IV del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, regula lo atinente a la libre circulación de trabajadores, el Capítulo II está dedicado al derecho de establecimiento.

Por su parte, el Título V del mismo instrumento, caracteriza a la Unión Europea como un espacio de libertad, seguridad y justicia, que garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores, sea cual sea su nacionalidad, y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores, basada en la solidaridad entre Estados miembros y la equidad respecto a los nacionales de terceros países.

Adicionalmente, el Acuerdo de Schengen, del cual forman parte 26 de los 27 miembros de la Unión Europea, establece una zona, donde no existen controles en las fronteras internas; solamente existen en las fronteras exteriores de ese espacio.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en sus artículos 18 y 19 consagra el derecho de asilo, la prohibición de expulsiones colectivas y el principio de no devolución. De especial importancia resulta la figura de la ciudadanía europea, la cual implica la libertad de circulación y de residencia para quienes la ostenten (artículo 45) así como la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional (artículo 46). Valga señalar que, de acuerdo con la Carta, podrá concederse también la libertad de circulación y residencia a los nacionales de terceros países que residan en el territorio de un Estado miembro.

3.2. SICA

El artículo 4.a) del Protocolo de Tegucigalpa señala que la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos, constituyen la base fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana; adicionalmente, el ordinal 4.d) establece la solidaridad centroamericana, como expresión de su interdependencia, origen y destino común.

Paralelamente, en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), los Estados de la región se comprometieron a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana. La gradualidad implica la configuración paulatina de una zona centroamericana de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común (que trae consigo la libre movilidad de bienes, servicios, personas y capitales). Como es bien sabido, no se ha logrado perfeccionar la unión aduanera centroamericana.

En el marco establecido por el Protocolo de Guatemala, en 1993 los presidentes de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en una declaración conjunta, acordaron

Adoptar la Tarjeta de Embarque y Desembarque CA-4 conforme el modelo de la OCAM, para facilitar los movimientos migratorios en los puertos aéreos y marítimos de los países miembros. Adoptar con el mismo fin, para los puestos migratorios terrestres, el Formulario de Información Migratoria CA-4, según el modelo propuesto por la Delegación de Guatemala.

Existe un Convenio de creación de la visa única centroamericana, para la libre movilidad de extranjeros entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Este instrumento garantiza la libre movilidad para extranjeros en el territorio de cualquiera de las partes.

El Sistema cuenta con una Comisión Centroamericana de Migración (OCAM), creada con el objetivo de tener un mecanismo regional de coordinación, concertación y consulta para el tratamiento del fenómeno migratorio. De conformidad con el artículo 2 de su Reglamento, se trata de

un foro de coordinación y consulta regional con carácter permanente y competente en el campo migratorio, a fin de atender los asuntos relativos al mejoramiento de los sistemas migratorios en la región y a facilitar el tránsito de sus nacionales entre los diversos países de Centroamérica, contribuyendo de esta forma al proceso de integración regional.

De acuerdo con la Secretaría General del SICA, se trabaja:

en la construcción de una Política Migratoria Regional que contemple aspectos de gobernanza migratoria de forma integral, protección y asistencia consular; migración laboral; desarrollo socioeconómico; integración social, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; migración extra regional; visión y postura de la región a nivel internacional en temática migratoria; turismo, y gestión de movilidad humana derivada de desastres (SG - SICA, 2018, noviembre).

Vinculado con lo anterior, el 6 de noviembre de 2018, la Secretaría General del Sistema y la OMI, celebraron un acuerdo de cooperación para el diseño y estudio de un Plan de Acción para la atención integral de la migración en la región (PAIM - CA o Plan de Atención Integral de las Migraciones en Centroamérica) (La Nación, 2018).

3.3. Realidad

En los apartados anteriores se enfatizó el marco conceptual, ideológico, filosófico y normativo, dentro del cual se puede hablar de un derecho humano a migrar. Adicionalmente se expuso muy brevemente la forma en que el tema migratorio es abordado en la UE y el SICA. Ahora es necesario echar una mirada a lo que ocurre en la realidad, en ambos sistemas de integración regional de carácter supranacional.

3.3.1. Unión Europea

En el año 2015, se desencadenó una crisis migratoria en el Mediterráneo, por el incremento descontrolado de solicitantes de refugio, producto del conflicto bélico en Siria, la difícil situación en Libia y, en general, en el continente africano y Asia del sur. Basta con realizar una búsqueda rápida en Internet para encontrar múltiples imágenes y videos sobre la odisea que migrantes de estas zonas del mundo viven, para lograr llegar al viejo continente, en búsqueda de protección y una mejor calidad de vida.

A partir de este momento podemos notar dos fuerzas a lo interno de la UE: una que puja para que se respete el ordenamiento comunitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con una justa distribución de la responsabilidad del procesamiento de los inmigrantes y solicitantes de asilo (liderada por la República Federal de Alemania y su canciller Angela Merkel - no sin fricciones y fracturas a nivel interno - con su política de “Wir schaffen das!” (“¡lo conseguiremos!”)), y otra, encabezada por los cada vez más numerosos gobiernos de derecha, que presionan por una aplicación de una política de “puertas cerradas” (recuérdense los gobiernos de Hungría, Italia o el Gobierno austriaco liderado por el depuesto canciller Sebastián Kurz).

A lo largo de estos 4 años, muchas cosas han ocurrido en el ámbito político y humanitario, que reflejan la fractura que hemos apuntado. Para efectos ilustrativos traemos a colación los siguientes hechos:

- En el año 2016, los ministros del Interior europeos apoyaron prolongar hasta por un máximo de 2 años, los controles migratorios internos en el espacio Schengen.
- Se ha buscado la aplicación estricta del denominado Reglamento de Dublín (Reglamento (UE) No. 604 - 2013), según el cual, el migrante debe presentar su solicitud de refugio en el Estado de entrada a la Unión Europea, el cual deberá tramitar la gestión.
- Austria propuso a la UE la creación de centros de expulsión de migrantes en terceros países, para albergar a los migrantes que no tengan derecho de asilo, así como definir límites de capacidad para la integración de los migrantes en los Estados miembros, pero sin aclarar si se refiere a cantidades o a nacionalidades (Abellán, 2018, julio).
- En Italia se dio la aprobación del denominado “Decreto Salvini”, nombrado así pues es una propuesta del entonces Ministro del Interior, Matteo Salvini, que busca limitar la protección de los migrantes vulnerables y facilita las expulsiones (Pacho, 2018).
- El Primer Ministro Húngaro, Viktor Orbán, desafió a la Unión Europea con un plan para preservar la cultura cristiana en Europa, la cual, según él, está en peligro con la llegada de los migrantes; adicionalmente, busca un manejo de la política migratoria, lejos de la Comisión europea (Hervás, 2019).
- A inicios de junio de 2019, un grupo de Abogados Internacionales apoyaron una iniciativa para solicitar a la Corte Penal Internacional que investigue a un conjunto de representantes y funcionarios de la Unión Europea, por la supuesta comisión de crímenes de lesa humanidad, en la ejecución de la política migratoria (Abellán, 2019).
- A finales del mes de junio de 2019, la Policía Italiana detuvo a la capitana del barco “Sea Watch 3”, la alemana Carola Rackete, poco después de atracar en la isla de Lampedusa, por haber rescatado 40 migrantes a la

deriva, lo que fue considerado un “favorecimiento del tráfico ilegal de personas” (Verdú, 2019).

- En la última semana del mes de julio de 2019, el ex ministro del Interior italiano, Matteo Salvini, denegó el permiso de desembarque a 135 migrantes rescatados por la guardia costera italiana, hasta que otros Estados de la UE manifestaran su compromiso de recibirlos (AFP, 2019).

3.3.2. Centroamérica: la crisis de migrantes cubanos de 2015 - 2016.

La región centroamericana no es ajena a los problemas generados por la migración descontrolada. La crisis migratoria cubana del año 2015 nos permite visualizar un poco el Estado de la cuestión en el istmo.

A finales del año 2015 e inicios de 2016, quedó varada una considerable cantidad de migrantes cubanos y extracontinentales, entre Costa Rica y Panamá, en su tránsito hacia los Estados Unidos de Norteamérica. Lo anterior, dada la decisión del gobierno de Nicaragua de no permitirles el paso, aduciendo riesgos de seguridad a su soberanía. Belice y Guatemala, desde un inicio se mostraron reticentes a colaborar con el gobierno costarricense para atender el problema (BBC Mundo, 2015). En un comunicado de prensa, el canciller costarricense de aquél entonces manifestó: “(...) Es necesario que el SICA responda como debe ser y para lo que fue creado (...)” (Presidencia de CR, 2015).

El 19 de diciembre de 2015, Costa Rica decidió suspender su participación política en el SICA, por la negativa a discutir la crisis migrante en una cumbre del Sistema (BBC Mundo, 2015). “La crisis migratoria cubana crea un cisma en la unión centroamericana. Costa Rica se retira de los foros políticos del SICA por falta de solidaridad de sus vecinos”, reza el titular de una noticia del diario español El País, de 20 de diciembre de 2015 (Murillo, 2015).

El 28 de diciembre de 2015, en una reunión del SICA, se acordó realizar un primer ejercicio de traslado humanitario de Costa Rica al Salvador, Guatemala y México por vía aérea. El gobierno nicaragüense se negó a abrir sus fronteras a estos migrantes (EFE, 2015). Panamá, por su parte, tuvo que buscar una

solución por su cuenta, utilizando la vía diplomática, para los aproximadamente 1300 migrantes que se encontraban en su territorio (EFE, 2016).

El 9 de febrero de 2016, el traslado de los migrantes comenzó, con la asesoría técnica de la OIM (Presidencia de CR, 2016). El 15 de marzo de 2016, culminó el traslado de 4817 migrantes que se encontraban varados en territorio costarricense (Presidencia de CR, 2016).

El 30 de junio de 2016, Costa Rica anunció su regreso a los foros políticos del SICA, luego de que los países miembros se comprometieran trabajar en el fortalecimiento del sistema de integración (Recio, 2016).

En el mes de agosto de 2016, el flujo de migrantes en condición irregular amenazaba con continuar, ante lo cual Nicaragua decidió, nuevamente, cerrar su frontera con Costa Rica (Presidencia de CR, 2016).

4. Algunas reflexiones

Sin duda alguna, existe en el plano filosófico y normativo, respaldo suficiente para aventurarse a afirmar que existe un derecho humano a migrar.

Leguizamón, C. y Fahrhat, R., enfatizan que se trata de un tema que está en pleno debate: considerar a la migración como un derecho y no como una cuestión meramente de seguridad y competencia exclusiva del derecho interno estatal (2016, p. 38).

No es palpable una voluntad de los Estados para reconocerlo de esta forma, pues, como se dijo, la defensa de las fronteras y la preservación del territorio, siempre han sido vistos como presupuestos existenciales. En este sentido, nótese que una de las razones esgrimidas por los países que abandonaron el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, fue el peligro de que el instrumento de coordinación fuera interpretado como un paso hacia el reconocimiento del derecho humano a migrar.

Ahora bien, llama especialmente la atención el caso de los procesos regionales de integración regional de carácter supranacional, pues, en ellos, los que antes fueron extraños, pasan a formar parte de una nueva entidad, que va mucho más allá de la suma de sus miembros: un conjunto de Estados que, teniendo

presentes los principios de solidaridad y subsidiaridad, deciden transferir competencias soberanas a un nuevo centro de poder, para la solución de problemas comunes.

Conforme se profundice la integración, la dicotomía nacional - extranjero pierde sentido a lo interno del bloque, pero hace surgir, a su vez, la necesidad de un planteamiento común del conjunto, frente al resto de naciones.

La UE cuenta con una Política Migratoria, un elaborado cuerpo normativo y una institucionalidad fuerte que, en principio, busca que los obstáculos internos para la movilización de las personas sean nulos; inclusive, se cuenta con el instituto de la ciudadanía europea. Pese a esto, en la actualidad convergen en la UE, dos fuerzas contrapuestas, una que presiona por el respeto del andamiaje normativo comunitario, de Derecho Internacional Público y de Derechos Humanos, en el tratamiento del tema migratorio, y otra que enfatiza el individualismo por sobre la solidaridad, enarbola la bandera nacionalista y de la soberanía popular absoluta.

A diferencia del caso de la Unión Europea, la región centroamericana carece de una política migratoria consolidada y una institucionalidad fuerte, que presione por un actuar concertado, en detrimento de los nacionalismos internos y de las enemistades ideológicas. El sistema debe responder de forma eficiente y eficaz a los desafíos políticos, económicos y sociales de la región, sobre todo si se toma en cuenta el flujo de migrantes centroamericanos y de otras latitudes hacia Norteamérica, así como los problemas asociados con la migración irregular y desordenada.

En un mundo globalizado, las necesidades y demás problemas que producen el hambre, el miedo, la guerra, la destrucción del medio ambiente, no conocen fronteras. La experiencia que nos dejan los más recientes conflictos armados, nos dice que la respuesta a esas necesidades y problemas, no se encuentra en el nacionalismo, el egoísmo o el individualismo exacerbado, sino en la solidaridad, la gobernanza internacional y el cosmopolitismo.

Referencias bibliográficas

- Abellán, L. (2018). Austria propone a la UE crear centros de expulsión de migrantes en terceros países. El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2018/07/11/actualidad/1531331279_044117.html
- Abellán, L. (2019). Abogados Internacionales piden a La Haya que investigue a la UE por crímenes contra la humanidad por su política migratoria. El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/06/02/actualidad/1559497654_560556.html
- AFP. (2019). Salvini prohíbe el desembarco de 135 inmigrantes rescatados en el Mediterráneo. La Nación. Disponible en <https://www.nacion.com/el-mundo/interes-humano/salvini-prohibe-el-desembarco-de-135-inmigrantes/YEYLVQOIZNAYNBKCU672HCRWRE/story/>
- AFP. (2019). Centroamérica prepara plan regional para atender crisis migratoria. La Nación, Disponible en <https://www.nacion.com/el-mundo/interes-humano/centroamerica-prepara-plan-regional-para-atender/PAN4CFZHVZGFLB3RCSQVPJTOYI/story/>
- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2019). Datos Básicos. Disponible en <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>
- BBC Mundo. (2015). Belice rechaza plan de Costa Rica para permitir tránsito de migrantes cubanos hacia EEUU. BBC Mundo. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151209_costa_rica_cubanos_migrantes_belice_eeuu_ab
- BBC Mundo. (2015). Costa Rica suspende su participación política en el SICA por negativa a discutir la crisis de los cubanos. BBC Mundo, Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151218_costa_rica_cubanos_migrantes_ab
- Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. (1981). Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf>
- CEPAL. (2006). Migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Santiago, Chile: Naciones Unidas. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4206-migracion-internacional-derechos-humanos-desarrollo>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. (1951). Disponible en <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América. (1776). Disponible en <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>
- Declaración Universal sobre Derechos Humanos. (1948). Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Delgado, J. (2009). Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana. San José, Costa Rica: Editorial de la UCR.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. (2017). International Migration Report [Highlights]. Disponible en https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publication/s/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf
- Díez, F. (2009). Manual de Derecho de la Unión Europea. España: Civitas.
- Dumont, J. (2018). Pacto mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene? Naciones Unidas. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>
- EFE. (2015). SICA acuerda traslado de migrantes cubanos. Deutsche Welle, de <https://www.dw.com/es/sica-acuerda-traslado-de-migrantes-cubanos/a-18946457>
- EFE. (2016). Los 28 apoyan prolongar los controles internos en Schengen y reforzar las fronteras. EFE. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/mundo/los-28-apoyan-prolongar-controles-internos-en-schengen-y-reforzar-las-fronteras/20000012-2820554>
- EFE. (2016, enero). Varela buscará en cumbre del CELAC solución para cubanos varados en Panamá. Telemetro, Disponible en http://www.telemetro.com/nacionales/Varela-buscara-Celac-solucion-Panama_0_882512733.html
- EFE. (2018, noviembre). La ONU lamenta retirada de Austria del Pacto Mundial para la Migración. EFE. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-onu-lamenta-retirada-de-austria-del-pacto-mundial-para-migracion/20000013-3800362>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2019). Población Mundial. Disponible en <https://www.unfpa.org/es/data/world-population-dashboard>
- Graña, E., y Álvarez, C. (2008). Introducción al estudio del Estado. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ad Hoc.
- Herdegen, M. (2015). Völkerrecht. München, Alemania: C.H. BECK.

- Hervás, M. (2019). Orbán desafía a la UE con un plan para preservar la cultura cristiana en Europa. El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/04/09/actualidad/1554811539_956834.html
- Jiménez, C. (Direct.). (2015). Introducción al Derecho Internacional Público. Práctica de España y de la Unión Europea. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Leguizamón, C. y Fahrhat R. (Coord.). Migración, derechos humanos y política migratoria. Buenos Aires, Argentina: Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Disponible en <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Migración-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria.pdf>
- Murillo, A. (2015, diciembre). La crisis migratoria cubana crea un cisma en la unión centroamericana. El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/12/19/america/1450547949_617569.html
- Negro, S. (Direct.). (2010). Derecho de la Integración. Manual. Buenos Aires, Argentina: Editorial B de F.
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM). (2019). Glossary on Migration. Disponible en <https://www.iom.int/key-migration-terms>
- Osuna, A. (2001). Teoría de los Derechos Humanos. Conocer para practicar. España: San Esteban - Edibesa.
- Pacho, L. (2018, setiembre). Italia aprueba el “decreto Salvini” que endurece las medidas contra la inmigración. El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2018/09/24/actualidad/1537810075_453158.html
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordena y Regular. (2018). Disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>
- Pizzolo, C. Derecho e Integración Regional. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.
- Presidencia de CR. (2015). Belice asegura que migración cubana debe resolverse como tema regional por ahora no atenderá a esta población. Presidencia de CR. Disponible en <https://presidencia.go.cr/comunicados/2015/12/belice-asegura-que-migracion-cubana-debe-resolverse-como-tema-regional-y-por-ahora-no-atendera-a-esta-poblacion/>
- Presidencia de CR. (2016). Costa Rica fortalece el control y la atención humanitaria a migrantes irregulares. Presidencia de CR. Disponible en

<https://presidencia.go.cr/comunicados/2016/03/concluye-con-exito-traslado-de-migrantes-cubanos-varados-en-costa-rica/>

Presidencia de CR. (2016). Comunicado a los migrantes cubanos varados en Costa Rica y a la opinión pública. Presidencia de CR. Disponible en <https://presidencia.go.cr/comunicados/2016/02/comunicado-a-los-migrantes-cubanos-varados-en-costa-rica-y-a-la-opinion-publica/>

Presidencia de CR. (2016). Traslado seguro y ordenado de migrantes cubanos continúa por rutas a El Salvador y México. Presidencia de CR. Disponible en <https://presidencia.go.cr/comunicados/2016/02/traslado-seguro-y-ordenado-de-migrantes-cubanos-continua-por-rutas-a-el-salvador-y-mexico/>

Presidencia de CR. (2016). Concluye con éxito traslado de migrantes cubanos varados en Costa Rica. Presidencia de CR. Disponible en <https://presidencia.go.cr/comunicados/2016/03/concluye-con-exito-traslado-de-migrantes-cubanos-varados-en-costa-rica/>

Protocolo de Tegucigalpa (1991). Disponible en <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=82677&IdEnt=401&idm=1>

Protocolo No. 4 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. (1963). Disponible en https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf

Recio, P. (2016). Costa Rica se reincorpora al SICA. La Nación. Disponible en <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/costa-rica-se-reincorpora-al-sica/ZQ7YITD23BEKHG42223VBNYHK4/story/>

Reglamento (UE) No. 604 - 2013 (2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&qid=1442190373681&from=ES>

Salazar, C. (Comp.). (2011). Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. San Salvador, El Salvador: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). (2019). Disponible en <https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/hoja-de-ruta-union-aduanera-2015-2024/>

SG - SICA. (2018). SG - SICA trabaja a favor de los derechos de personas desplazadas y migrantes en la Región. SG – SICA. Disponible en https://www.sica.int/noticias/sg-sica-trabaja-a-favor-de-los-derechos-de-personas-desplazadas-y-migrantes-en-la-region_1_115976.html

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2007). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=es>

- Tratado de la Unión Europea (1992). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=es>
- Ulate, E. y Salazar, C. (2013). Manual de Derecho Comunitario Centroamericano. San Salvador, El Salvador: Imprenta y Offset Ricaldone.
- Verdú, D. (2019, junio). Detenida la capitana del “Sea Watch 3” en el puerto Lampedusa. El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/06/29/actualidad/1561778170_636083.html

EL ACCESO A LA JUSTICIA COMUNITARIA EN EL MERCOSUR: UNO DE LOS GRANDES DÉFICITS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL REGIONAL

MSc. Alejandro D. Perotti¹

1. Introducción

Desde la perspectiva del particular – que será la que se analizará en este trabajo – el MERCOSUR dispone de cuatro vías de acceso a la justicia comunitaria. Al hacer alusión a “justicia comunitaria” estamos incluyendo no sólo el sistema jurisdiccional del bloque propiamente dicho, sino también el acceso a través de los jueces y órganos jurisdiccionales de los Estados Partes, pues los mismos, al aplicar el derecho regional, deben ser considerados como “jueces comunitarios”, como bien lo han sostenido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)², el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA)³

¹¹ Abogado. Doctor en Derecho por la Universidad Austral de Buenos Aires, Argentina. Máster en Derecho Comunitario por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido consultor jurídico de la Secretaría de MERCOSUR.

²Ver, TJUE, sentencias de 4 de noviembre de 1997, Parfums Christian Dior, asunto C-337/95, Rec. I-6013, considerando 25; de 22 de noviembre de 2001, Gomes Valente, asunto C-393/98, Rec. I-1327, considerando 17; de 4 de junio de 2002, Roland Lyckeskog, asunto C-99/00, Rec. I-4839, considerando 14, y de 9 de septiembre de 2015, [X, asunto C-72/14](#), ECLI:EU:C:2015:564, considerando 54; asimismo, Tribunal General de la Unión Europea, auto del presidente de 22 de diciembre de 1995, Danielsson y otros/Comisión, asunto T-219/95 R, Rec. II-3051, considerando 77.

³En la jurisprudencia del TJCA, ver sentencia de 3 de diciembre de 1987, proceso 1-IP-87, marca: Aktiebolaget Volvo, GOAC (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena) N° 28, 15/02/88, considerando 1°; providencia de 25 de abril de 1989, Dra. Ángela Vivas Martínez, GOAC N° 43, 30/05/89, considerando I, párrafo 5°; sentencia de 26 de febrero de 1991, proceso 2-IP-91, Kadoch, GOAC N° 78, 18/03/91, considerando 1°; providencia de 9 de diciembre de 1993, INDECOPI, GOAC N° 146, 31/01/94, punto II.2; sentencias de 17 de marzo de 1995, proceso 10-IP-94, Nombres de publicaciones periódicas, programas de radio y televisión y estaciones de radio difusión, GOAC N° 177, 20/04/95, considerando 5°; de 9 de diciembre de 1996, proceso 1-IP-96, Convenio de París para la protección de la Propiedad Industrial, GOAC N° 257, 14/04/97, considerando III; de 29 de agosto de 1997, proceso 11-IP-96, marca: Belmont, GOAC N° 299, 17/10/97, considerando II, párrafo 5°; de 3 de marzo de 1999, proceso 25-IP-98, Pintubler, considerando I; de 18 de junio de 1999, proceso 6-IP-99, Hollywood, considerando 3, párrafo 3°; de 27 de octubre de 1999, proceso 15-IP-99, Bigott, considerando I, párrafo 3°; de 26 de noviembre de 1999, proceso 40-IP-99, Laurel, vistos, párrafo 2°; de 16 de junio de 2000, 36-IP-2000, S. Quality, vistos, párrafo 2°; de 21 de marzo de 2001, proceso 62-IP-2000, Douglets, vistos, párrafos 2°; de 27 de junio de 2001, [proceso 19-IP-2001, Sanduche](#), GOAC N° 696, 09/08/01, considerandos, párrafo 2°; de 30 de enero de 2002, proceso 74-IP-2001, Elektra, vistos, párrafo 2°; de 30 de abril de 2003, [proceso 44-IP-2002, Belmont](#), considerandos, párrafo 1°; de 16 de julio de 2002, proceso 53-IP-2003, Novartis, GOAC N° 970, 21/08/03, considerandos, párrafo 1°; de 5 de noviembre de 2003, proceso 98-IP-2003, Timox, GOAC N° 1017, 04/12/03, considerando IV, y proceso 101-IP-2003, Hard Rider Code 3, GOAC N° 1019, 05/12/03, considerando VI; de 19 de noviembre de 2003, proceso 108-IP-2003, Tanasa, GOAC N° 1029, 16/01/04, considerando VI, párrafo 2°; de 10 de diciembre de 2003, proceso 104-IP-2003, Basf, considerando IV, párrafo 2°, y proceso 112-IP-2003, Plop, ambos en GOAC N° 1034, 12/02/04; de 18 de febrero de 2004, proceso 146-IP-2003, Valent, GOAC N° 1050, 07/04/04, considerando 7, y proceso 147-IP-2003, Ibis, GOAC N° 1047, 31/03/04, considerando 4.4; de 10 de marzo de 2004, proceso 137-IP-2003, Tangarife Torres, GOAC N° 1054, 15/04/04, considerando VI; de 17 de marzo de 2004, proceso 143-IP-2003, Pegaroc, GOAC N° 1059, 26/04/04, considerando X; 31 de marzo de 2004, proceso 140-IP-2003, Plastigama, GOAC N° 1061, 29/04/04, considerando I; de 2 de febrero de 2005, proceso 157-IP-2004, Ebel, GOAC N° 1175, 15/03/05, considerando I; de 6 de abril de 2005, proceso 21-IP-2005, Kryztal, GOAC N° 1198, 22/05/05, considerando, párrafo 1°; de 20 de abril de 2005, proceso 20-IP-2005, Zahra, GOAC N° 1203, 31/05/05, considerando, párrafo 1°; de 28 de abril de 2005, proceso 26-IP-2005, Norteño, considerando, párrafo 1°, y proceso 22-IP-2005, Fábrica de Tejidos Santa Catalina, considerando, párrafo 1°, ambos en GOAC N° 1207, 16/06/05; de 11 de mayo de 2005, proceso 25-IP-2005, Polytex, GOAC N° 1217, 11/07/05, considerando, párrafos 2°; de 18 de mayo de 2005, proceso 16-IP-2005, Ormeno, GOAC N° 1218, 13/07/05, considerando, párrafos 2°;

y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)⁴.

La primera de las vías es el acceso a través del “padrinazgo” de un Estado Parte del bloque (“controversias”). La segunda, mediante el mecanismo de las “opiniones consultivas”, la cual requiere la colaboración de un órgano jurisdiccional nacional y del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR). En tercer lugar, el acceso a través de la justicia interna de un Estado Parte. Y finalmente, en el marco institucional comunitario, a través de la intervención del Grupo Mercado Común (GMC; “Reclamaciones”) y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM; “Consultas”).

Estas vías pueden ejercitarse en el ámbito del derecho nacional, unas, en el marco regional, otras y, finalmente en ambos, otras.

Cabe señalar que, en todos los casos, todas las vías de acceso permiten al particular (persona física o jurídica) reclamar contra los actos u omisiones de los Estados Partes, pero en ningún supuesto se prevé la posibilidad de que demande a un órgano del MERCOSUR.

de 6 de julio de 2005, proceso 77-IP-2005, Flodelva, GOAC N° 1235, 23/08/05, considerandos, párrafo 1°; de 13 de julio de 2005, [proceso 85-IP-2005, Herbax](#), considerandos, párrafo 1°; de 27 de julio de 2005, [proceso 87-IP-2005, Cyclo](#), considerandos, párrafo 2°; de 10 de agosto de 2005, proceso 58-IP-2005, Senatinos, GOCA N° 1302, 02/03/06, considerandos, párrafo 2°, y proceso 68-IP-2005, Gian Pier's, considerandos, párrafo 2°, ambos en GOCA N° 1302, 02/03/06; de 14 de febrero de 2006, 188-IP-2005, Enaca, considerando IV, párrafo 2°; de 25 de noviembre de 2005, proceso 127-AI-2004, Vivax/Venezuela, considerando H, párrafo 3°; de 24 de mayo de 2006, proceso 49-IP-2006, Renaciente, considerando III, párrafo 2°; de 13 de septiembre de 2006, proceso 88-IP-2006, Kikko, considerandos, párrafo 1°; de 10 de enero de 2008, proceso 133-IP-2007, Rutas de América Cía. Ltda. C.A., considerandos, párrafo 1°; de 28 de octubre de 2008, [proceso 91-IP-2008, Fresh Up](#), considerando 2; de 8 de octubre de 2008, [proceso 93-IP-2008, Inaexpo](#), considerando C; de 19 de marzo de 2009, [proceso 7-IP-2009, Shering](#), GOAC N° 1729, 07/07/09, considerandos, párrafo 1°; de 7 de mayo de 2009, proceso 12-IP-2009, Jabonería Wilson, GOAC N° 1732, 14/07/09, considerandos, párrafo 1°; de 11 de junio de 2009, proceso 66-IP-2009, marca: “Tigre Santa Catalina”, GOAC N° 1756, 18/09/09, considerando 3.1; de 24 de julio de 2009, proceso 79-IP-2009, marca: “Bolibomba”, GOAC N° 1779, 23/11/09, considerando 3.1; de 30 de septiembre de 2009, [proceso 78-IP-2009, Hard Rock Café S.R.L.](#), GOAC N° 1789, 14/12/09, considerando A; de 26 de agosto de 2011, [proceso 41-IP-2011, Sayco](#), considerando A; de 26 de agosto de 2011, [proceso 3-AI-2010, ETB/Colombia](#), considerando 9; de 15 de febrero de 2012, [proceso 111-IP-2011, Calderón](#), GOAC N° 2046, 27/04/11, considerando B, párrafo 2°; de 13 de marzo de 2012, [proceso 188-IP-2011, Expocafé](#), GOAC N° 2054, 24/05/11, considerando A; de 10 de mayo de 2012, [proceso 149-IP-2011, Pradaxa](#), GOAC N° 2069, 07/05/12, considerando A.2; de 11 de julio de 2012, proceso 57-IP-2012, Comcel S.A., considerando V, párrafo 2°; de 17 de julio de 2012, [proceso 57-IP-2012, COMCEL](#), GOAC N° 2118, 14/11/12, considerando IV.A.5; de 24 de octubre de 2012, [proceso 60-IP-2012, SAYCO](#), considerando VI.A; de 18 de septiembre de 2012, [proceso 179-IP-2012, María Teresa Lema Garrett](#), considerandos párrafo 2° y 1 y 4, y [proceso 180-IP-2012, Sotomayor](#), considerando 3.1; de 21 de marzo de 2014, [proceso 231-IP-2013, Víctor Barahona García](#), considerandos 30 y 35; de 13 de mayo de 2014, proceso 118-IP-2013, párrafo 12°, y proceso 14-IP-2014, COMCEL/ETB, párrafo 12°; de 11 de junio de 2014, proceso 255-IP-2013, COMCEL/ETB, párrafo 12°, y de 1 de octubre de 2014, [proceso 84-IP-2014, TS Telefónica Sistemas S.A.](#), GOAC N° 2423, 03/12/14, considerandos 43, 56 y 57.

⁴Finalmente, en la doctrina de la CCJ, ver sentencias de 5 de marzo de 1998, Coto Ugarte/El Salvador, expediente N° [10-05-11-1996](#), Gaceta Oficial de La Corte N° 7, 01/04/98, pág. 6, considerando III; de 20 de octubre de 2009, expediente N° [87-06-08-09-2008, Asociación de Agentes de Aduanas de Costa Rica/Costa Rica](#), considerando XIII; de 28 de octubre de 2009, consulta prejudicial, [Rodríguez Ascencio, expte. N° 99-07-23-09-2009](#); de 19 de enero de 2017, demanda con acción de nulidad de una resolución administrativa dictada por la autoridad aduanera nacional, [Trading Unlimited S. de R.L. de C.V. c/Honduras, expte. N° 136-13-30-08-2012](#), considerando V, y de 26 de junio de 2017, [solicitud de opinión consultiva sobre la inmunidad de jurisdicción, solicitada por la COCESNA, expte. N° 179-02-24-03-2017](#), respuesta a las preguntas séptima y décimo tercera.

Como se verá a lo largo de este trabajo, la deficiencia de las vías de reclamo existentes y la salvaguarda de los derechos que el bloque confiere a sus ciudadanos ameritan, sin lugar a duda, la creación de una Corte de Justicia regional⁵.

2. El acceso a través de un Estado Parte

2.1. Las distintas vías

Mediante esta vía, el particular accede de manera indirecta, a través del Estado Parte al cual pertenece. Es decir, el particular carece de acceso directo, por sus propios medios.

Este acceso se da a través del mecanismo de las “controversias” entre Estados Partes. Y existen tres *tipos* de controversias; primeramente, las controversias “de oficio”, previstas en el artículo 1.1 del “Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR” (PO)⁶, que pueden basarse en la interpretación, aplicación o incumplimiento del derecho mercosureño.

El procedimiento comienza con una fase de negociaciones directas (capítulo IV del PO), continúa con la intervención – facultativa y acordada de común acuerdo entre los Estados Partes involucrados – del GMC (capítulo V del PO), finalizando – ante la falta de solución – con el procedimiento arbitral (capítulo VI del PO).

Esta última fase, a su vez, puede desarrollarse i) bien ante un Tribunal *ad hoc* (TAH; artículos 10 y 11 PO), que actúa como una especie de primera instancia, que emite un laudo obligatorio pero revisable (artículos 17, 22, 26.1 y 27 PO); ii) bien, existiendo acuerdo entre los Estados Partes concernidos, ante el TPR (artículo 18 PO), el cual actuará en única y última instancia (artículo 23 PO), y cuyo laudo es obligatorio (artículos 23.2, 26.2 y 27 PO). En el supuesto i) el laudo

⁵En diciembre de 2010 (XXVIIª SO, 13/12/10), el Parlamento del MERCOSUR aprobó el [Proyecto de Norma N° 02/2010 “Proyecto de Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR”](#); y lo elevó a consideración del Consejo del Mercado Común (CMC), que lo recibió en el marco de su [XLª reunión ordinaria](#) (Foz do Iguaçu, 16/12/10), como consta en el punto 3 del [acta N° 02/10](#) correspondiente y fue incorporado como su [Anexo IV \(MERCOSUL/XL CMC/DI N° 07/10\)](#).

⁶PO, artículo 1 “1. Las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el presente Protocolo”.

del Tribunal *ad hoc* es recurrible mediante el recurso de revisión ante el TPR (artículo 17 PO), siendo su decisión definitiva y obligatoria (artículo 22 PO).

Este tipo de controversias, el Estado las inicia en su propia representación, sin alegar que lo hace en defensa de los derechos una persona física o jurídica.

En segundo lugar, están las “controversias a instancia de un particular” (artículo 39 PO⁷), las que se podrán iniciar “con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal” que impliquen una conculcación del derecho mercosureño⁸. Los particulares deberán presentar su reclamo ante la sección nacional del GMC del Estado Parte “donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios”, aportando todos los “elementos que permitan determinar la verosimilitud de la violación y la existencia o amenaza de un perjuicio”; la decisión sobre la admisibilidad será tomada por la cancillería en cuestión (artículo 41 PO).

El procedimiento se inicia con una fase de negociaciones directas entre las secciones nacionales del GMC de los Estados en cuestión, por un plazo determinado; si al vencimiento del mismo persiste el inconveniente, el reclamo se eleva automáticamente al GMC (artículo 41 PO), en cuyo marco – de no existir unanimidad entre los Estados en cuanto al rechazo del asunto – se lo derivará a un grupo de expertos que deberá elaborar un dictamen sobre “su procedencia” (artículos 42 y 43 PO). Si el grupo de expertos, de forma unánime, reconociera que el reclamo es procedente, cualquiera de los demás Estados Partes (y no sólo el reclamante) podrá solicitar la adopción de medidas correctivas, y de persistir el conflicto podrá recurrir al procedimiento arbitral ya mencionado [artículo 44.1.i) PO]; si el grupo de expertos, por unanimidad verificara la improcedencia del reclamo, o se expidiera sin lograr dicha unanimidad, ello finalizará el tratamiento en el GMC [artículo 44.1.ii) y iii) PO], y el Estado

⁷PO, artículo 39 “El procedimiento establecido en el presente Capítulo se aplicará a los reclamos efectuados por particulares (personas físicas o jurídicas) con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en Violación del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur”.

⁸PEROTTI, Alejandro D., “Los particulares y las controversias en el MERCOSUR”, revista Cuestión Logística N° 122, año 13, ed. Argentina de Logística, Buenos Aires, págs. 46.

reclamante conservará su derecho a plantear una controversia, iniciando la fase de las negociaciones directas, tal como fue mencionado previamente (artículo 44.2).

En la etapa arbitral la jurisdicción de ambos tribunales (TPR y TAH) es “obligatoria” y automática (“*ipso facto* y sin necesidad de acuerdo especial”), tal como surge del artículo 33 del PO. En este sentido, el TAH ha destacado que si un Estado Parte no acepta la etapa de las negociaciones directas ello no tiene por efecto detener el avance a los estadios subsiguientes, pues el paso de una fase a otra no está sujeta a la voluntad de los Estados Partes⁹.

Varios elementos explican que en la práctica las controversias a instancia del reclamo de un particular hayan sido excepcionales (y se prefieran las controversias de oficio), entre otros: a) que el particular deba “convencer” a su Estado sobre la necesidad del reclamo y, a su vez, la “voluntad política” de dicho Estado de reclamar al país denunciado; b) el ámbito de aplicación es más reducido que el de las controversias de oficio; c) que se deba probar la “violación” así como la existencia o amenaza de “perjuicio”, a diferencia de las controversias iniciadas de oficio; y d) que el procedimiento sea más complejo y extenso, si se lo compara con el aplicable a las controversias de oficio.

Finalmente, en tercer lugar, el mecanismo de las medidas excepcionales y de urgencia (MEU; artículo 24 PO y Decisión CMC N° 23/04), constituye un procedimiento sumario, de naturaleza controversial y cautelar, mediante el cual un Estado Parte, ante medidas, acciones u omisiones adoptadas por otro Estado Parte que le puedan ocasionar daños irreparables, en supuestos determinados, podrá solicitar al TPR que ordene poner fin a las mismas. Si bien las MEU pueden cubrir otras situaciones, en términos generales tienen en miras las restricciones al comercio de productos específicos, que por sus características intrínsecas o de comercialización, requieren un acceso expedito al mercado del país importador¹⁰.

⁹TAH, laudo de 21 de mayo de 2001, [Aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil](http://www.tprmercursosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_04_es_Antidumping_expor_pollos.pdf), Boletín Oficial del MERCOSUR N° 17, junio, 2001, pág. 204, disponible en http://www.tprmercursosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_04_es_Antidumping_expor_pollos.pdf, considerando II-A:97.

¹⁰Ver TPR, laudo de 21 de julio de 2012, [procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur \(MERCOSUR\) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno](http://www.tprmercursosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_04_es_Antidumping_expor_pollos.pdf), Laudo N° 01/2012, disponible en

Para la utilización de este procedimiento deben darse los siguientes requisitos: (i) que los bienes involucrados sean “perecederos, estacionales, o que por su naturaleza y características propias perdieran sus propiedades, utilidad y/o valor comercial en un breve período de tiempo, si fueran retenidos injustificadamente” por el Estado Parte denunciado; o se trate de bienes que tienen por finalidad hacer frente a “situaciones de crisis” ocurridas en el Estado Parte importador; (ii) que las medidas, acciones u omisiones del Estado Parte reclamado deben ser contrarias al derecho mercosureño; (iii) que las mismas, de perdurar, sean susceptibles de ocasionar “daños graves e irreparables”, y (iv) que esas medidas no estén ya siendo objeto de una controversia entre ambos Estados Partes (artículo 2 de la Decisión CMC N° 23/04).

El Estado afectado deberá presentar al TPR su reclamación por escrito, la cual deberá contener, entre otros extremos, elementos de prueba, indicación de los daños graves e irreparables que se alegan y la identificación precisa de la medida de urgencia que se solicita al Tribunal (artículo 3 de la Decisión CMC N° 23/04). Corrido que le fuera el traslado al Estado Parte denunciado, éste tendrá 3 días hábiles para contestarlo (artículo 5 de la Decisión CMC N° 23/04). El TPR, que actuará en su formación plenaria (artículo 4 de la Decisión CMC N° 23/04), deberá adoptar su decisión en el plazo de los 6 días subsiguientes, no siendo imprescindible que se convoque a una reunión de los miembros, pues dicha decisión podrá ser adoptada a través de medios de comunicación fehaciente (fax, telex, correo electrónico, etc.) (artículo 6 de la Decisión CMC N° 23/04). La decisión del TPR es susceptible de recurso de reconsideración, cuyo planteamiento y sustanciación no suspenderá la MEU eventualmente decretada (artículo 9 de la Decisión CMC N° 23/04).

La decisión del TPR que establece la MEU es obligatoria para el Estado Parte afectado.

El “incumplimiento” de los laudos, o de una MEU, da derecho al Estado Parte vencedor, por el término de 1 año, a aplicar “medidas compensatorias” al Estado Parte perdidoso (capítulo IX del [PO](#) y artículo 7 de la [Decisión CMC N° 23/04](#))).

http://www.tprmercotur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2012_es.pdf, en el cual el Tribunal inadmitió la demanda de Paraguay, bajo el artículo 24 PO y la Decisión CMC N° 23/04, ante la ausencia de demostración de la afectación del comercio intrazona de bienes.

Según el TPR, dichas medidas no persiguen únicamente reparar un daño económico concreto, sino también el perjuicio que tiene para el bloque el desacato de una sentencia del Tribunal, y a la hora de su determinación (en lo que hace a la cuantía) debe ponderarse asimismo el tamaño e importancia económica de los Estados Partes en el conflicto; según dicho Tribunal, el régimen mercosureño, en este ámbito, se asemeja a los modelos europeo y andino, en los cuales se persigue, antes que la mera compensación, que el Estado remiso cumpla con el laudo¹¹.

En todos estos casos, tanto el legitimado activo como el del polo pasivo, son sólo los Estados Partes.

A su vez, cabe mencionar que el reclamo sólo puede ser presentado en caso de violaciones del derecho del MERCOSUR provenientes de otro Estado Parte, y no del Estado al cual pertenece el particular, pues el régimen no está previsto para reclamos de este tipo¹².

2.2. Inconvenientes

La vía de acceso a través de la representatividad estatal tiene sus inconvenientes.

Para comenzar, *la legitimación procesal activa queda reservada en cabeza de los Estados Partes*; es decir que, con exclusividad, son los Estados Partes los que pueden acceder a los tribunales regionales (TPR y TAH), en forma directa.

El particular, como se observa, carece absolutamente de la posibilidad de presentar su reclamo ante la jurisdicción regional, en caso de incumplimiento de un Estado Parte; y lo mismo cabe decir – como se dijo – con relación a la posibilidad de demandar la nulidad de una norma regional. En este último caso, la falta de acceso es aún más significativa dado que, atento a que ni el TAH ni el TPR tienen competencia para entender en los recursos de control de la legalidad

¹¹TPR, laudo de 8 de junio de 2007, [Solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias – controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay](http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2007_es.pdf), Laudo N° 01/2007 (Secretaría del MERCOSUR, “Laudos, aclaraciones y opiniones consultivas de los Tribunales del MERCOSUR”, ed. Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, 2007, pág. 349, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2007_es.pdf).

¹²GARRÉ COPELLO, Belter, “Solución de controversias en el Mercado Común del Sur (del Protocolo de Brasilia al Tratado de Asunción)”, en “Estudios multidisciplinarios sobre MERCOSUR” (AA.VV.), ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1995, pág. 225 (197 a 229).

comunitaria (ya que no existen tales recursos, ni por acción ni por omisión), ni los Estados Partes ni los particulares tienen disponible esa vía (eso hace que la actividad legisferante de los órganos mercosureños sea casi inmune).

La exclusividad estatal en materia de legitimación activa provoca que los particulares, a la hora de hacer valer sus derechos, dependan de la voluntad del gobierno que corresponda, que podrá o no decidir endosar el reclamo; es decir, resulta discrecional del Estado aceptar o no el planteo del particular y llevarlo al sistema de solución de controversias del bloque. En tal sentido, adquiere relevancia un *elemento político* en la decisión del Estado a la hora de llevar adelante o no el reclamo.

Además, siendo que es el Estado quien lleva adelante la reclamación, puede suceder que éste acepte un acuerdo negociado que *no sea absolutamente ajustado a derecho* o que *no solucione acabadamente todos los inconvenientes* del particular.

Por otro lado, como ya se mencionó, es imprescindible que sea el Estado al cual pertenece la persona física o jurídica quien tome el reclamo y lo plantee a nivel comunitario, pues, tal como está diagramado el mecanismo, *resulta imposible que la demanda sea contra el propio Estado del particular*. En otras palabras, el sistema está pensado únicamente para supuesto en los que la violación del ordenamiento regional sea atribuible al Estado al cual pertenece el damnificado; si el infractor fuera su mismo Estado, esa situación carece de solución en este marco.

A su vez, sin dudas, el *tamaño de los países* disuade a los más pequeños a no presentar reclamos. Es decir, cuanto más chico es el Estado menor incentivo político existe a que decida plantear una demanda, más aún si el país demandado está entre los más grandes del bloque.

La alta preponderancia de los gobiernos que este mecanismo impone hace proliferar lo que se conoce como la *diplomacia presidencial* como forma de solucionar los asuntos. Esto implica un excesivo involucramiento de los gobiernos, lo cual es contraproducente con la profundización institucional del proceso de integración y la consolidación del ordenamiento jurídico regional.

Por otro lado, la práctica comparada a nivel mundial, tanto en la Unión Europea (UE), la Comunidad Andina (CA), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y los esquemas africanos – a lo cual no es ajeno el MERCOSUR –, demuestra la absoluta preferencia de los Estados a la *no demandabilidad entre sí*. En todos los procesos mencionados, los casos de demandas entre Estados son supuestos verdaderamente excepcionales. Y ello obedece a varios factores, en primer lugar, porque el rol principal de los países es “negociar” no “litigar”, y, además, existe también un temor no reconocido a la aplicación de la Ley del Tali3n, esto es, si demando, me demandan (y ninguno de los Estados puede sentirse inmune a cualquier reclamo).

Finalmente, un elemento para nada desdeñable es el *procedimiento aplicable* internamente a la hora de querer *ejecutar un laudo* del TAH o del TPR ante un juez nacional, máxime teniendo en cuenta que, formalmente, el particular no ha sido parte (sino el Estado) en el proceso que culminó con el laudo.

3. Las opiniones consultivas

3.1. Régimen

Las opiniones consultivas son – sin dudas – el mecanismo más interesante y de mayores potencialidades que se puede encontrar en el sistema jurisdiccional regional. Fueron establecidas por primera vez en el PO, y más en particular en su reglamento (RPO)¹³. Esa herramienta constituye un esquema de cooperación entre el TPR y un 3rgano jurisdiccional nacional u organismo regional, tendiente a lograr la uniformidad en la interpretación y aplicación de la normativa mercosureña.

La legitimación activa para la solicitud de una opinión consultiva se halla en cabeza de dos tipos de sujetos (artículos 2 a 4 RPO): i) *regionales*: todos los Estados Partes “actuando conjuntamente” (es decir, que todos los Estados Partes deben participar de la solicitud), los 3rganos con capacidad decisoria (Consejo del Mercado Com3n – CMC –, GMC y CCM) y el Parlamento del MERCOSUR (PM; artículo 13 de su Protocolo Constitutivo), pudiendo versar la consulta “sobre cualquier cuesti3n jur3dica comprendida” en el derecho del

¹³ [Reglamento del Protocolo de Olivos para la soluci3n de controversias en el MERCOSUR](#) (Decisi3n CMC N3 37/03).

MERCOSUR; y ii) los *tribunales superiores de justicia de los Estados Partes con jurisdicción nacional*, y a través de éstos *los jueces del Poder Judicial o cualquier instancia jurisdiccional contencioso-administrativa de los Estados Partes*, de cualquier fuero, jurisdicción e instancia (en adelante, órganos jurisdiccionales nacionales); en este supuesto las opiniones consultivas “se referirán exclusivamente a la interpretación jurídica” de la normativa mercosureña.

Las opiniones consultivas solicitadas por los órganos jurisdiccionales nacionales se regulan por lo previsto en el “Reglamento del Procedimiento para la solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia” (RPOC; Decisiones CMC N° 02/07 y 15/10)¹⁴ y en las normas dictadas por los superiores tribunales de justicia nacionales¹⁵.

Cuando las opiniones consultivas son solicitadas por los órganos jurisdiccionales nacionales, éstas pueden definirse¹⁶ como el mecanismo de cooperación jurisdiccional que permite a todo órgano del Poder Judicial o instancia jurisdiccional contencioso-administrativa de un Estado Parte (artículo 4, párrafo último, RPOC), de cualquier fuero, jurisdicción territorial (federal, nacional,

¹⁴PEROTTI, Alejandro D., “Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el MERCOSUR”, ed. Marcial Pons–Fundación Konrad Adenauer, Madrid, 2008.

¹⁵Argentina, [Acordada N° 13/2008](#) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 18/06/08 (BO 23/06/08, págs. 12-13); Brasil, Supremo Tribunal Federal, [Emenda Regimental N° 48/2012](#), 03/04/12 (DJe N° 72, 13/04/12, pág. 1); Paraguay, [Acordada N° 549/2008](#) de la Corte Suprema de Justicia, 11/11/08, y Uruguay, [Acordada N° 7604/2007](#) de la Suprema Corte de Justicia, 24/08/07 (DO 03/09/07). Ver, ARRUDA, Elisa, “[As opiniões consultivas do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul e o caso Renault do Brasil S.A.](#)”, Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración N° 7, diciembre 2017, Buenos Aires, ed. IJ editores (doc IJ-CDLXXXIV-521); CARVALHO DE VASCONCELOS. Raphael–MAIA TAVARES, Sergio, “[La competencia consultiva del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR: legitimación y objeto](#)”, Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión N° 4, agosto 2014, año 2, págs. 117-134; CAVALCANTE DE OLIVEIRA NOGUEIRA, Cássia–SARTORI DE ALMEIDA PRADO, Henrique, “[MERCOSUL: do sistema de solução de controvérsias à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão pelo judiciário brasileiro](#)”, Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión N° 4, agosto 2014, año 2, págs. 27-47; DELUCA, Santiago, “[Tribunales Superiores de Justicia del Mercosur: motor del derecho y desarrollo del proceso de integración](#)”, Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración N° 2, julio 2015, Buenos Aires, ed. IJ editores (doc IJ-LXXX-683); DREYZIN DE KLOR, Adriana–PEROTTI, Alejandro D., “El rol de los tribunales nacionales de los Estados del MERCOSUR”, ed. Advocatus, Córdoba, 2009; DREYZIN DE KLOR, Adriana, “La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina reglamenta la elevación de las opiniones consultivas”, revista DeCITA N° 9, ed. Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política, Asunción, 2008, págs. 406-411; FÓRUM DE CORTES SUPREMAS, “Encontros de Corte Suprema: Desafios e perspectivas no processo de integração do MERCOSUL”, ed. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 2007; KLEIN VIEIRA, Luciane, “As opiniões consultivas do MERCOSUL solicitadas pelo Poder Judicial brasileiro”, Revista do Tribunais ano 102, vol. 931, maio 2013, págs. 217-236; KLEIN VIEIRA, Luciane–VOLCATO DA COSTA, Vitória, “[A opinião consultiva como ferramenta para a uniformização da interpretação e aplicação do direito do MERCOSUL, na temática migratória](#)”, Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión N° 7, agosto 2019, año 7, págs. 172-197; PEROTTI, Alejandro D., “[La Corte elabora método para acudir al tribunal del MERCOSUR](#)”, [www.infobaeprofesional.com/ABOGADOS](#) del 03/04/08, Buenos Aires; del mismo autor, “[Reglamentan mecanismo para acceder al Tribunal del Mercosur](#)”, [www.infobaeprofesional.com/ABOGADOS](#) del 30/06/08, Buenos Aires; RODRIGUES SANTO, Sabrina, “[A cooperação internacional judiciária no Mercosul – proatividade das Cortes Constitucionais](#)”, Revista de Derecho y Economía N° 46, diciembre 2016, págs. 143-155; VILHALBA FLORES, Cristiano, “Do controle de convencionalidade à harmonização jurídica: a legitimidade do particular em postular opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL”, tesina defendida en la Universidad Federal de Río Grande do Sul, 2017 (*inédita*).

¹⁶PEROTTI, Alejandro D., “El Código Aduanero del MERCOSUR: algunos aspectos normativos y jurisdiccionales”, Guía Práctica N° 175, octubre 2010, ed. Tarifar, Buenos Aires, pág. 6 (págs. 3-8).

provincial o municipal) e instancia, que se encuentre ante un caso en el cual se discuta la interpretación o aplicación de una norma del MERCOSUR, o su validez, de oficio o a instancia de parte, remitir al TPR una petición para que éste desentrañe el alcance y sentido de la misma, así como se expida sobre su validez o inaplicación; actualmente, dicha solicitud debe ser encaminada al TPR por el órgano jurisdiccional nacional, por medio de la Corte Suprema del Estado Parte que corresponda, todo ello sin la intervención de la Cancillería. Es decir, se trata de un procedimiento de cooperación, de colaboración, entre dos órganos jurisdiccionales, uno nacional (que es el juez requirente de la opinión consultiva) y otro regional (el TPR), que se ejercita de forma absolutamente directa, esto es sin intervención de terceros; es un contacto directo entre dos tribunales.

Para que sea procedente la solicitud, es necesario que el órgano jurisdiccional nacional solicitante se encuentre analizando un caso, es decir no es posible realizar consultas hipotéticas.

La opinión consultiva, según donde se tramite el expediente, puede ser solicitada por a) una Corte Suprema de un Estado Parte, o b) por cualquier órgano jurisdiccional inferior, a través de su respectiva Corte Suprema. A pesar de cierta falta de claridad en la redacción del RPOC, debe resaltarse que, si bien es cierto que los órganos jurisdiccionales inferiores no pueden “encaminar” por sí sólo el requerimiento al TPR, sino que deben realizarlo a través de su máximo tribunal nacional – que hace las veces de un “correo oficial” –, no lo es menos que dichos órganos jurisdiccionales son quienes “solicitan” la opinión consultiva, es decir son los responsables de la misma, y no la Corte Suprema respectiva (artículo 2 RPOC).

Si la opinión consultiva la solicita un órgano jurisdiccional inferior, éste deberá elevar la solicitud al TRP, a través de la Corte Suprema de Justicia nacional, la cual deberá remitirla a la sede del TPR (Asunción, Paraguay), haciéndolo – lo que es interesante – con copia a las Cortes Supremas de los demás Estados Partes. Una vez que el TPR considere cumplido los requisitos de admisibilidad, designará el miembro coordinador de la respuesta; y a continuación notificará todo ello a las Coordinaciones Nacionales del GMC (cancillerías) de los Estados Partes, las que “podrán enviar al TPR,..., únicamente con fines informativos, sus

eventuales consideraciones sobre el tema objeto de la solicitud” dentro del plazo de 15 días de recibida la notificación (artículos 8 y 9 RPOC).

El TPR, actuando en pleno, deberá emitir su respuesta dentro de los 65 días corridos de recibida la petición de la opinión consultiva, pudiendo actuar no sólo a través de reuniones presenciales, sino también de medios de comunicación a distancia (artículo 7 RPO, modificado por la Decisión CMC N° 15/10).

El TPR deberá enviar la respuesta, o eventualmente la decisión sobre la inadmisibilidad de la consulta, a la Corte Suprema respectiva, y ésta, de no haber sido el órgano solicitante, la remitirá al órgano jurisdiccional nacional requirente.

En cuanto al *valor* que tiene la respuesta del TPR para el órgano jurisdiccional nacional solicitante, el artículo 11 del RPO establece que las opiniones consultivas “no serán vinculantes ni obligatorias”. Sin embargo, el RPO es una decisión del CMC que por su jerarquía no tiene la estatura normativa suficiente para modificar el derecho del MERCOSUR de carácter originario, y en tal sentido, debe destacarse que el artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto (POP; norma de superior jerarquía a las decisiones del CMC; cf. artículos 41 del POP¹⁷ y 1.1, 34.1 y 39 del PO¹⁸) dispone que los “[l]os *Estados Partes* se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR”. Dentro de la expresión “Estados Partes” del artículo 38 debe incluirse a todos los poderes del Estados, en particular al “Poder Judicial”, por lo que el órgano jurisdiccional nacional solicitante de una opinión consultiva deberá acatar la respuesta del TPR, en tanto ella deriva del órgano supremo en materia de

¹⁷POP, artículo 41 “Las fuentes jurídicas del Mercosur son: I - El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; II - Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; III - Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción”.

¹⁸PO, artículo 1 “1. Las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el presente Protocolo”, 34 “1. Los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur así como a los principios y disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia” y 39 “El procedimiento establecido en el presente Capítulo se aplicará a los reclamos efectuados por particulares (personas físicas o jurídicas) con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en Violación del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur”.

hermenéutica del ordenamiento regional, o en palabras del propio Tribunal, del órgano con «*carácter de último intérprete jurídico [del derecho mercosureño]*...*, conforme lo establece el propio PO en sus considerandos*»¹⁹; de esta manera, el artículo 11 del RPO resulta inaplicable por infringir el artículo 38 del POP, y por tal razón la opinión consultiva que brinde el TPR es obligatoria para el órgano jurisdiccional nacional peticionante²⁰.

Las opiniones consultivas, evidentemente, se hallan inspiradas en el modelo europeo de la cuestión prejudicial; y es de esperar que, tanto como ha ocurrido en la Unión Europea como en la Comunidad Andina, en el MERCOSUR se transformen sistemáticamente en la función principal del TPR. De hecho, tal aspiración no constituye un anhelo futuro, si se tiene en cuenta la gran cantidad de sentencias y decisiones que los órganos jurisdiccionales nacionales de todos Estados Partes dictan anualmente, en las cuales aplican, en ocasiones de forma divergente entre sí, normas del MERCOSUR²¹.

4. Ventajas e inconvenientes

El mecanismo de las opiniones consultivas presenta, sin dudas, varias ventajas, y algunos inconvenientes.

En cuanto a las **primeras**, cabe apuntar que el particular se transforma en *abogado de su reclamo*, es decir es libre de llevar el litigio hasta el final, sin tener que depender de que su Estado (u otro Estado) endosen su conflicto y lo lleven ante las instancias regionales, ni tampoco estar subordinado a que el gobierno pueda aceptar una solución que no le sea totalmente satisfactoria. Por dicha

¹⁹TPR, Resolución N° 01/2008, respecto del [planteo procesal de previo pronunciamiento introducido por la República Argentina en el marco asunto N° 01/2008 "Divergencia sobre el cumplimiento del Laudo N° 1/05 iniciada por la República Oriental del Uruguay \(Art. 30 del Protocolo de Olivos\)](http://www.tprmercosur.org/es/docum/res/RES_1_2008_TPR_es.pdf)", del 18 de marzo del 2008, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/res/RES_1_2008_TPR_es.pdf, considerandos párrafo 3°.

²⁰PEROTTI, Alejandro D., "[La obligatoriedad de las opiniones consultivas emitidas por el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR](#)", en "Estudios de Derecho aduanero. Homenaje a los 30 años del Código Aduanero" (AA.VV.), Juan Patricio Cotter coord., ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011, págs. 453-484.

²¹Ver, DREYZIN DE KLOR, Adriana-PEROTTI, Alejandro D., op. cit.; Secretaría del MERCOSUR, "[Primer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales, y sobre la aplicación del derecho nacional a través de los mecanismos de cooperación jurisdiccional internacional del MERCOSUR \(2003\)](#)", ed. Secretaría del MERCOSUR, Fundación Konrad Adenauer y Foro Permanente de Cortes Supremas del MERCOSUR y Asociados, Montevideo, 2005, disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_6961-544-4-30.pdf; del mismo autor, "[Segundo informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales \(2004\)](#)", ed. Secretaría del MERCOSUR y Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2007, disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_10044-544-4-30.pdf, e ibídem, "[Tercer informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales \(2005\)](#)", ed. Secretaría del MERCOSUR y Fundación Konrad Adenauer, 2010, disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_19071-544-4-30.pdf.

razón, podrá utilizar todas las herramientas jurídicas para defender su derecho, sin tener en cuenta las relaciones diplomáticas.

Por otro lado, tratándose de un instrumento que se utiliza en el marco de un expediente judicial, la solución a la que podrá coadyuvar es *absolutamente jurídica* desprovista de elementos políticos, o de las contaminaciones propias de las negociaciones entre Estados.

Además, con su utilización se obtiene un beneficio no sólo para el particular litigante sino también para todo el proceso en su conjunto, a saber, la *interpretación uniforme* del derecho regional. En efecto, es éste el principal objetivo de este procedimiento; es decir, cualquiera sea el órgano jurisdiccional que actúe, independientemente del país al cual pertenezca, la intervención del TPR a través de las opiniones consultivas garantiza que todos los jueces accedan a la interpretación auténtica del plexo normativo mercosureño.

A su vez, la participación del TPR, a través de la consulta que le dirija el órgano jurisdiccional nacional, desde la perspectiva del particular, implica el ejercicio de la garantía fundamental del *juez natural o juez predeterminado por la ley*. De esta manera, el TPR viene a engrosar el concepto del juez natural, hasta este momento reservado sólo para el juez nacional.

Otro elemento fundamental es que asegura la participación en el expediente en trámite de un *juez especializado* en derecho del MERCOSUR, que no sólo colabora con la tarea judicial del órgano nacional consultante, sino que además garantiza al particular que su litigio se resolverá de acuerdo con el sentido correcto que cabe asignar el ordenamiento regional aplicable.

El TPR, mediante las opiniones consultivas, asimismo se transforma en un órgano que ofrece una *cooperación transcendental* en la tarea diaria del juez nacional, al suministrarle la interpretación auténtica del derecho mercosureño; de esta manera, no sólo se incentiva la aplicación de dicho ordenamiento, sino que se facilita la tarea de aquel juez, que debe aplicar un derecho complejo, técnico, *sui generis*, que tiene sus propias fuentes de producción y principios hermenéuticos.

Las opiniones consultivas tienen un valor adicional para los particulares, al permitirles el acceso indirecto al TPR, a través de sus jueces nacionales.

En efecto, tal como lo demuestra la experiencia en la Unión Europea, las versátiles aplicaciones a que puede dar lugar este procedimiento ha creado la posibilidad de que los particulares – que tanto en el MERCOSUR como en el sistema europeo carecen de acceso directo ante el respectivo Tribunal de Justicia en casos de incumplimiento de los Estados Partes²² – puedan enjuiciar actos, medidas u omisiones de los Estados, desde la óptica del derecho regional²³; es decir, utilizarlo como un proceso sucedáneo del *recurso de incumplimiento*. De esta manera, es muy común observar que los jueces nacionales europeos – en algunos supuestos impulsados por los abogados de las partes – remiten cuestiones prejudiciales (símil de la opinión consultiva) a través de las cuales consultan al TJUE sobre “si una norma de un Estados miembros, que establece yyyy, resulta compatible con las normas del Tratado de la Unión Europea o del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular los artículos ddddd y rrrr, respectivamente, y demás disposiciones derivadas”, o “si el Derecho comunitario, en especial los artículos eeeee y www del Tratado dddd, permiten a un Estado miembro adoptar una norma interna, en materia de hhhhh, que determine yyyy”. Ello, con seguridad, será utilizado en el MERCOSUR, en el marco de las opiniones consultivas al TPR.

De hecho, las opiniones consultivas, en los supuestos de incumplimiento del derecho mercosureño por el Estado Parte del cual es nacional el afectado o en el cual éste tiene la sede de sus negocios, son la única opción que dicho particular tiene para obtener el respeto de sus derechos. En efecto, como vimos *ut supra*, el *sistema clásico* de solución de controversias del MERCOSUR, en los supuestos de reclamos de un particular, exige que éste realice su denuncia ante “su” Estado, y si éste lo considera conveniente, podrá endosar el reclamo y

²²En la Unión Europea, en los casos de incumplimiento del Derecho comunitario por un Estado miembro, sólo otro Estado miembro o la Comisión tienen *legitimación activa* para plantear el asunto ante el TJUE (artículos 258 y 259 [TFUE](#)). Por el contrario, en la Comunidad Andina, dicha legitimación activa abarca a los Países miembros, a la Secretaría General (símil de la Comisión de la Unión Europea) y a *los particulares* [artículo 25 del [Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina](#) (TCTJCA)]; y lo mismo cabe mencionar en el SICA, cuyo ordenamiento jurídico admite también la legitimación activa de los particulares – de forma directa – ante la CCJ, en caso de violación del Derecho comunitario centroamericano por un Estado miembro (artículo 22, incisos “b” y “c”, del [Estatuto de la CCJ](#)).

²³Ver, PESCATORE, Pierre, “Las cuestiones prejudiciales. Artículo 177 del Tratado CEE”, en “El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial”, ed. Consejo General del Poder Judicial, Universidad de Granada y Civitas, Madrid, 1993, págs. 559 a 561. En sentido similar, Reunión Preparatoria del 4º Foro de Cortes Supremas de Justicia del MERCOSUR, 11 de agosto de 2006, Asunción, Paraguay (*inédito*), [extracto de conclusiones](#), pág. 30, disponible en <https://drive.google.com/file/d/141iXRNFIJKVSoGU4mP1GiVSAFvj0ILH/view?usp=sharing>.

plantearlo ante el GMC²⁴. Por ello, si el infractor del derecho regional es el propio Estado, el particular no podrá quejarse, ya que es imposible que el país se auto incrimine ante el bloque, demandándose asimismo. Un ejemplo típico y actual, son los derechos de exportación fijados por la República Argentina: el eventual reclamo de un exportador argentino contra dichos tributos por infringir el Tratado de Asunción²⁵, no podría seguir el cause previsto en el PO, sino el de las opiniones consultivas²⁶. En otras palabras, en los casos en los que el infractor del derecho regional es el Estado Parte donde el particular tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios, la falta de cauce procesal en el PO para plantear el reclamo provoca una verdadera situación de denegación de justicia²⁷, una restricción total al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción – lo cual conculca la garantía prevista en el artículo 18 de la Constitución argentina –, siendo la única forma de solucionar dicha restricción el planteamiento de un juicio ante el órgano jurisdiccional que corresponda²⁸, y en su marco el pedido de la elevación de una opinión consultiva al TPR.

²⁴PO, artículos 39 “*Ámbito de aplicación*”. El procedimiento establecido en el presente Capítulo se aplicará a los reclamos efectuados por particulares (personas físicas o jurídicas) con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur” y 40 “*Inicio del trámite*”. 1. Los particulares afectados formalizarán los reclamos ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado Parte donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios”.

²⁵[Tratado de Asunción](#), artículos 1, 3 y 5, y Anexo I “Programa de liberación comercial”, artículos 1 y 2.

²⁶Por ello es llamativo el Dictamen N° 360/03, del 03/07/03 (*inédito*) – que sigue la solución propiciada por la Nota de 13/03/03 de la Dirección Regional Aduanera Posadas (Argentina) y la Nota N° 255/03 DV JRPO, del 18/06/03, de la División Aduana de Clorinda (Argentina); *inéditas* – de la Aduana de Clorinda, en el cual, al desestimar el recurso de impugnación del cobro de derechos de exportación intentado por una empresa que exportaba sus productos a Brasil – que alegaba la incompatibilidad de tales tributos con el Tratado de Asunción –, entre otros argumentos, mantuvo que tales reclamos debían ser canalizados no ante las instancias internas, sino en el marco de los artículos 25 y siguientes del [Protocolo de Brasilia](#) (PB) sobre solución de controversias del MERCOSUR – artículos cuyo texto es idéntico al de los artículos 39 y 40 del [PO](#) antes citados –.

²⁷En el marco del expediente N° 20.823-A del Tribunal Fiscal de la Nación (Argentina; sala G, “Sancor C.U.L. c/DGA s/recurso de apelación”, sentencia del 09/03/07, *inédita*), en el que la actora planteó un recurso de apelación contra varias disposiciones de la Aduana de Paso de Los Libres (Argentina) – que rechazaron las impugnaciones presentadas contra el cobro de derechos de exportación en operaciones a Brasil –, la accionante sostuvo «*la inaplicabilidad del procedimiento establecido por el Protocolo de Brasilia (regulado en el art. 25 de dicho Protocolo [hoy, artículo 39 del PO]), cuya aplicación al caso pretendiera la Aduana, ya que de sostenerse lo contrario implicaría un caso de evidente negación a la jurisdicción y por ende, la falta o impedimento de control judicial a los actos y consecuencias administrativas, de notable improcedencia máxime en una cuestión tributaria como la de autos*» (sentencia citada, considerando I).

²⁸Como bien señaló Garré Copello al comentar el sistema del [PB](#) – con palabras que son aplicables al régimen ahora vigente dado que, como se mencionó, el PO siguió en este punto al PB –, “[t]ampoco en esta etapa del procedimiento se prevé el caso de un particular que deba reclamar por una violación contra el Estado donde tiene su residencia habitual o la sede de sus negocios, sino el caso en que son Estados diferentes aquel en el que el particular formuló el reclamo y aquel contra el cual se realizó dicho reclamo. En consecuencia, en la hipótesis en que un particular deba accionar contra el Estado en el cual tiene su residencia habitual o la sede de sus negocios, por haber incurrido éste en una conducta contemplada en el artículo 25 del Protocolo de Brasilia [hoy artículo 39 del PO], *deberá acudir a la justicia ordinaria de dicho Estado*” (GARRÉ COPELLO, Belter, op. cit., pág. 225. La cursiva fue agregada).

Finalmente, otra de las ventajas que tiene este mecanismo es que, si la sentencia del juez nacional (que planteo la opinión consultiva) es favorable a las pretensiones del particular, en última instancia, el cumplimiento de dicha decisión está garantizado por el auxilio de la fuerza pública (*ejecución forzada del fallo*).

En lo que hace a los **inconvenientes** que este procedimiento presenta, en primer lugar, cabe mencionar que *no está previsto*, a texto expreso, ningún supuesto en el que el órgano jurisdiccional nacional *tenga la obligación de elevar la opinión consultiva al TPR*. En efecto, a diferencia de lo que sucede en la UE²⁹, en la CA³⁰, en la Comunidad del Caribe (CARICOM)³¹ y en el Mercado Común del Este y Sur de África (COMESA)³² – procesos en los que se establece que el juez nacional, que entienda en un juicio en el que deba aplicarse o se controvierta alguna norma comunitaria y cuya decisión no sea susceptible de recurso según el derecho procesal interno, tiene la obligación, previo al dictado de la sentencia, de elevar una consulta prejudicial relativa a dicha norma (sobre la interpretación o la validez) al respectivo tribunal de justicia regional (siendo ello facultativo para el resto de los jueces nacionales) –, en el MERCOSUR no se ha previsto, en ninguna hipótesis, la obligación para el juez nacional de solicitar una opinión consultiva al TPR³³.

De cualquier manera, no puede negarse que, a pesar de la falta de previsión explícita en la normativa regional, el juez nacional tendría la *obligación* de requerir una opinión consultiva en el caso en el que la sentencia que vaya a dictar implique declarar la *invalidéz o inaplicabilidad* de una norma mercosureña – aún en el supuesto en el que dicha censura de legalidad obedeciera a una incompatibilidad con una disposición regional superior –; en esta hipótesis, el juez deberá suspender el procedimiento y hacer el requerimiento al TPR. Ello

²⁹ Artículo 267 del [TFUE](#).

³⁰ Artículo 33 del [TCTJCA](#); ver también, artículo 20 del citado tratado.

³¹ Artículos 211, inciso 1, literal “c”, y 214 del [Tratado de Chaguaramas revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe incluyendo el Mercado y Economía Únicos del Caribe \(5 de julio de 2001\)](#) y XII y XIV del [Acuerdo por el que se establece la Corte de Justicia del Caribe \(14 de febrero de 2001\)](#). A tenor de las normas citadas, en la CARICOM, la obligatoriedad de la consulta prejudicial a la Corte de Justicia del Caribe parecería afectar a todos los jueces y tribunales, sin que sea relevante su ubicación jerárquica o la posibilidad recursiva de su sentencia.

³² Artículo 30 del [Tratado Constitutivo del COMESA](#) (revisado el 12 de septiembre de 2009).

³³ Para un análisis comparado sobre la regulación procesal de la cuestión prejudicial (e institutos sucedáneos) en los distintos tribunales regionales que existen a nivel mundial, ver VIRZO, Roberto, “The Preliminary Ruling Procedures at International Regional Courts and Tribunals”, *The Law Practice of International Courts and Tribunals* N° 10, 2011, ed. Martinus Nijhoff Publishers, Holanda, págs. 285-313; ver también, PENNETTA, Piero, “Organizzazioni internazionali regionali”, en “Enciclopedia del Diritto”, annali IV, ed. Giuffrè, Milán, 2011, págs. 844-908.

encuentra su razón de ser en el hecho de que el juez nacional carece de competencias para declarar por propia autoridad la nulidad o inaplicabilidad de una norma del MERCOSUR, la cual – cabe recordar – ha sido aprobada en forma multilateral por todos los Estados Partes. Dicha doctrina – perfectamente aplicable a nuestro bloque – fue elaborada por el TJUE – a pesar de la solución diversa que parecía traer el TFUE, ya desde el Tratado de Roma – en el conocido precedente *Foto-Frost*, en el que consideró que era de su competencia exclusiva y excluyente la declaración la invalidez de las normas comunitarias, y en consecuencia los jueces nacionales – sean o no de última instancia –, si albergan dudas sobre la validez de una norma comunitaria, tienen la obligación de remitir una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia³⁴.

Otro elemento desventajoso es el *valor* que tiene la respuesta del TPR a las opiniones consultivas que le planteen los órganos jurisdiccionales nacionales, ya que el artículo 11 del RPO, como ya se dijo dispone que las mismas “no serán vinculantes ni obligatorias”; de cualquier modo, como también se expuso *ut supra*, dichas norma deviene inaplicable en función de que conculca, en particular, el artículo 38 del POP, el cual impone a los jueces nacionales la obligación de garantizar con sus fallos el cumplimiento del derecho mercosureño, incluyendo no sólo su texto sino también la interpretación del mismo, la cual es suministrada por el TPR.

A su vez, también conspira contra la eficacia del mecanismo el profundo *desconocimiento* que se observa entre los juristas, incluyendo aquí tanto a los jueces como a los propios abogados litigantes, a pesar de que en los cuatro

³⁴TJUE, sentencia de 22 de octubre de 1987, [Foto-Frost](#), asunto 314/85, Rec. 1987, pág. 4199, considerandos 11-20; en igual sentido, entre muchas otras, ver sentencias de 22 de febrero de 1990, Busseni, asunto C-221/88, Rec. I-495, considerandos 12-14; de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik y otros, asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. I-415, considerando 17; de 9 de noviembre de 1995, Atlanta (I), asunto C-465/93, Rec. I-3761, considerando 21; de 15 de abril de 1997, Woodspring, asunto C-27/95, Rec. I-1847, considerandos 19-20; de 17 de julio de 1997, Krüger, asunto C-334/95, Rec. I-4517, considerando 51; de 21 de marzo de 2000, Greenpeace France y otros, C 6/99, Rec. I-1651, considerando 54; 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, asunto C-50/00 P, Rec. I-6677, considerando 40; de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco, asunto C-491/01, Rec. I-11.453, considerando 39; de 6 de diciembre de 2005, Gastón Schul Douane, asunto C-461/03, Rec. I-10513, considerandos 17-18; de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, asunto C-344/04, Rec. I-403, considerando 27; de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco e.a./Comisión, asunto C-131/03, Rec. I-7795, considerando 80; de 18 de julio de 2007, [Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato c/Lucchini SpA](#), asunto C-119/05, Rec. I-6199, considerando 61; de 8 de noviembre de 2007, [Fratelli Martini & C. SpA](#), asunto C-421/06, Rec. I-156, considerando 52; de 9 de septiembre de 2008, [Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA \(FIAMM\) y otros c/Consejo y Comisión](#), asuntos acumulados C-120/06 P y C-121/06 P, ECLI:EU:C:2008:476, considerando 123; de 10 de junio de 2010, [Aziz Melki y otro](#), asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, considerando 54, y de 27 de noviembre de 2012, [Thomas Pringle](#), asunto C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, considerando 39. Un adelanto de la opinión del Tribunal de Justicia en esta dirección, ya se podía ver en su sentencia de 1 de diciembre de 1965, Schwarze, asunto 16/65, Rec. 1965, pág. 1081, considerando 2.

Estados fundadores del bloque los respectivos tribunales supremos – como se citó antes – han dictado normas que reglamentan el procedimiento consultivo.

Lo anterior explica también la escasa práctica que se observa en la materia en todos los Estados Partes. De cualquier manera, la República Argentina ha sido uno de los países en los cuales se vislumbra una mayor utilización de esta herramienta a nivel judicial³⁵.

5. El acceso a través de la justicia interna de un Estado Parte

5.1. Requisitos y procedimiento

Esta vía de acceso es similar a la que se ha visto en el punto anterior. Se pone en práctica a través del inicio de un juicio ante un órgano jurisdiccional de un Estado Parte, con relación a un asunto que se vincule con la normativa regional.

Ello es posible atento a que el ordenamiento jurídico mercosureño “otorga” (confiere) derechos y obligaciones no sólo a los Estados sino también a los particulares (personas físicas y jurídicas)³⁶, que éstos pueden hacer valer ante el juez de un Estado Parte. En esta dirección, la Carta magna argentina, en su artículo 31, prescribe que “[e]sta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras *son la ley suprema de la Nación*”. De ello se deriva que los tratados internacionales, y las normas de ellos derivadas, son fuente de derechos³⁷.

Asimismo, debe resaltarse que el acceso al Poder Judicial de los Estados Partes está garantizado para todos los ciudadanos de los países del MERCOSUR, independiente de su nacionalidad, en igualdad de condiciones. Así, el “Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral

³⁵Ver, PEROTTI, Alejandro D., “[La relación entre los jueces nacionales y el Tribunal del MERCOSUR en materia de opiniones consultivas, desde la práctica argentina](#)”, conferencia en el encuentro: “Del Bicentenario de la Patria a las bodas de plata de la integración”, Colegio de Abogados de San Martín (Comisión de MERCOSUR), San Martín, provincia de Buenos Aires, Argentina, 9 de septiembre de 2016, disponible en https://drive.google.com/file/d/1M_W0_rqoJtLnrVzReC5Bn2YI4flz-RuK/view?usp=sharing; del mismo autor, “[¿Cómo plantear una opinión consultiva ante un órgano jurisdiccional nacional?](#)”, conferencia en el “3º Congreso: MERCOSUR para jueces y abogados”, Comisión de Juristas para la Integración Regional, Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para la Cancillería Argentina, Buenos Aires, 22 y 23 de agosto de 2019, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1FH5JMJzqT7xSIV8p147MZO-JJxF-rHJ/view?usp=sharing>

³⁶FREELAND LÓPEZ LECUBE, Alejandro–GATTINONI DE MUJÍA, María–PEROTTI, Alejandro D., “[El efecto directo del derecho Mercosur y el asunto Van Gend & Loos](#)”, Revista de Derecho Internacional y del Mercosur, año 6, N° 4, agosto 2002, ed. La Ley, Buenos Aires, págs. 69-88, disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B7kcpYIZqKRCWjZWV9iQXdiWVU/view?usp=sharing>.

³⁷Ver de esa misma constitución, artículos 33 y 75, incisos 22 y 24, y concordantes.

y administrativa” (“Protocolo de Las Leñas”, Decisión CMC N° 05/92), en su versión revisada por la Decisión CMC N° 07/0238, establece que “[l]os nacionales, ciudadanos y residentes permanentes o habituales de uno de los Estados Partes gozarán, en las mismas condiciones que los nacionales, ciudadanos y residentes permanentes o habituales de otro Estado Parte, del libre acceso a la jurisdicción en dicho Estado para la defensa de sus derechos e intereses” (artículo 3), agregando también que “[n]inguna caución o depósito, cualquiera sea su denominación, podrá ser impuesta en razón de la calidad de nacional, ciudadano o residente permanente o habitual de otro Estado Parte” (artículo 4)³⁹. Esa garantía también es extensible a los ciudadanos de los Estados Asociados del MERCOSUR⁴⁰ que hayan suscripto el “Acuerdo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile” (Decisión CMC N° 08/02; artículos 3 y 4 del acuerdo), a saber – además de Bolivia y Chile – Colombia (Decisión CMC N° 28/14), Ecuador (Decisión CMC N° 21/08) y Perú (Decisión CMC N° 50/12).

En general, como sucede con el resto de los procesos de integración, en el MERCOSUR el derecho procesal material que regula el trámite de los juicios ante el juez nacional es regulado, casi con exclusividad, por la normativa de cada Estado Parte. Es decir que el juicio tramita bajo el derecho procesal nacional aplicable, según la materia del litigio.

De cualquier manera, existen algunas disposiciones regionales que pueden ser utilizadas en el marco de los juicios a nivel interno, tanto en aquellos que se lleven a cabo en los Estados Partes como así también, según los casos, en algunos Estados Asociados. Así por ejemplo, el “Protocolo de San Luis en Materia de Responsabilidad Civil emergente de Accidentes de Tránsito entre los Estados Partes del MERCOSUR” (Decisión CMC N° 01/96); el “Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales” (Decisión CMC N° 02/96, y su enmienda aprobada por Decisión CMC N° 06/18) y el “Acuerdo sobre Asistencia

³⁸Enmienda al Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre los Estados Partes del MERCOSUR”, aprobada por la [Decisión CMC N° 07/02](#).

³⁹Ambos artículos, expresamente, disponen que lo en ellos previsto “se aplicará a las personas jurídicas constituidas, autorizadas o registradas de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes”.

⁴⁰Actualmente son Estados Asociados: Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

Jurídica mutua en asuntos penales entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” (Decisión CMC N° 12/01), al cual adhirieron Colombia (Decisión CMC N° 28/14), Ecuador (Decisión CMC N° 22/08) y Perú (Decisión CMC N° 23/12); el “Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en materia de Relaciones de Consumo” (Decisión CMC N° 10/96); el “Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Partes del MERCOSUR” (Decisión CMC N° 14/98) y el “Acuerdo sobre Extradición entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” (Decisión CMC N° 15/98), al cual adhirió Ecuador (Decisión CMC N° 23/08); el “Acuerdo sobre Jurisdicción en Materia de Contratos de Transporte Internacional de Carga entre los Estados Partes del MERCOSUR” (Decisión CMC N° 11/02) y el “Acuerdo sobre Jurisdicción en Materia de Contratos de Transporte Internacional de Carga entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” (Decisión CMC N° 12/02); el “Acuerdo sobre orden MERCOSUR de detención y procedimientos de entrega entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados” (Decisión CMC N° 48/10); el “Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados sobre jurisdicción internacionalmente competente, ley aplicable y cooperación jurídica internacional en materia de matrimonio, relaciones personales entre los cónyuges, régimen matrimonial de bienes” (Decisión CMC N° 58/12), entre otros.

Más aún, el “Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdicción internacional en materia contractual” (Decisión CMC N° 01/94) reconoce la autonomía de la voluntad de los contratantes a fin de ejercer la elección del foro competente, al disponer que “[e]n los conflictos que surjan en los contratos internacionales en materia civil o comercial [a los que le es aplicable⁴¹] serán competentes los tribunales del Estado Parte a cuya jurisdicción los contratantes *hayan acordado someterse por escrito*, siempre que tal acuerdo no haya sido obtenido en forma

⁴¹El [artículo 1](#) del Protocolo establece que “se aplicará a la jurisdicción contenciosa internacional relativa a los contratos internacionales de naturaleza civil o comercial celebrados entre particulares – personas físicas o jurídicas –: a) con domicilio sede social en diferentes Estados Partes del Tratado de Asunción; b) cuando por lo menos una de las partes del contrato tenga su domicilio o sede social en un Estado Parte del Tratado de Asunción y además se haya hecho un acuerdo de elección de foro a favor de un juez de un Estado Parte y exista una conexión razonable según las normas de jurisdicción de este Protocolo”; y a su vez, el [artículo 2](#), excluye de su ámbito “1. Los negocios jurídicos entre los fallidos y sus acreedores y demás procedimientos análogos, especialmente los concordatos; 2. los acuerdos en el ámbito del derecho de familia y sucesorio; 3. los contratos de seguridad social; 4. los contratos administrativos; 5. los contratos laborales; 6. los contratos de venta al consumidor; 7. los contratos de transporte; 8. los contratos de seguros; 9. los derechos reales”.

abusiva. Asimismo puede acordarse la prórroga a favor de tribunales arbitrales” (artículo 4); y sólo a falta de dicho acuerdo de partes, en forma subsidiaria, fija, a “elección del actor”, la jurisdicción de “a) los jueces del lugar de cumplimiento del contrato; b) los jueces del domicilio del demandado; [o] c) los jueces de su domicilio o sede social cuando demostrare que cumplió con su prestación” (artículo 7).

No está demás acotar que en cualquiera de los procesos que se inicien a nivel interno, cabrá siempre la posibilidad de utilizar el mecanismo de la opinión consultiva.

5.2. Ventajas e inconvenientes

Tratándose de una vía de acceso muy similar a la vista en el capítulo anterior (“Las opiniones consultivas”), las **ventajas** que ofrece son también parecidas (por lo que nos remitimos *ut supra*) en lo que se refiere a que el particular se transforma en *abogado de su reclamo*; a que la solución a la que se llega es *absolutamente jurídica* desprovista de elementos políticos, o de las contaminaciones propias de las negociaciones entre Estados; a que, desde la perspectiva del particular, implica el ejercicio de la garantía fundamental del *juez natural* o *juez predeterminado por la ley*; y a que, de ser favorable a las pretensiones del particular la sentencia del juez nacional, en última instancia, el cumplimiento de dicha decisión está garantizado por el auxilio de la fuerza pública (*ejecución forzada del fallo*).

En lo que se refiere a los **inconvenientes**, puede señalarse la posibilidad de aplicación no uniforme del derecho regional, a que puede dar lugar la intervención de diferentes jueces un Estado o de Estados distintos.

6. Las consultas y las reclamaciones

6.1. Requisitos y procedimiento

El **primero** de los **mecanismos** está regulado en la Directiva CCM N° 17/99 y permite – sólo – a los Estados Partes presentar consultas en el ámbito de la CCM, en las materias que son de su competencia (artículo 1), las cuales se vinculan, básicamente, con la política comercial intra MERCOSUR y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio. El tratamiento de las consultas es dinámico ya que la CCM las analizará en cada una de sus reuniones mensuales, y en la práctica implican un diálogo continuo entre los Estados involucrados, a través de la presentación de escritos técnicos de preguntas y respuestas, dentro de plazos fijados (artículo 6), que puede culminar de forma positiva (“cuando la respuesta fuera considerada satisfactoria, o la causa que generó la consulta hubiera sido superada”) o insatisfactoria (“sí [el] objeto [de la consulta] no ha sido resuelto y las posibilidades de solución en el ámbito de la CCM han sido agotadas”) (artículo 7).

La utilización de esta herramienta no inhabilita al Estado Parte para presentar una “Reclamación” (ver *infra*) o iniciar el sistema de solución de controversias del bloque (artículo 11).

El procedimiento de consultas ha demostrado ser bastante efectivo, si se compara el número de las que han sido presentadas y la cantidad que se han resuelto de forma satisfactoria.

Por su parte las **reclamaciones**, que también otorgan legitimación activa únicamente a los Estados Partes, están previstas en el Anexo del POP y reguladas en el “Reglamento del Anexo al Protocolo de Ouro Preto “Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR” (aprobado por la Decisión CMC N° 18/02; Reglamento).

Las reclamaciones son presentadas ante la CCM, de oficio por los propios Estados Partes, o por éstos, pero en función de demandas planteadas por particulares (personas físicas y jurídicas), con relación a situaciones que pudieran dar lugar al sistema de solución de controversias (hoy, artículos 1.1. y 39 del PO) y que estuvieran dentro del ámbito competencial de la CCM (artículos

21 del POP y 1 del Anexo del POP). Una vez presentada la reclamación, y si no existiera una decisión al respecto, la CCM derivará su análisis a un comité técnico, el cual deberá elevar un dictamen o conclusiones de los expertos que lo integran (si no existiera consenso para emitir un dictamen conjunto); recibido el dictamen o las conclusiones, la CCM deberá decidir la cuestión en su próxima reunión, y de no existir consenso para la solución, reenviará el asunto al GMC que deberá resolver en un plazo breve (artículos 2 a 5 del Anexo del POP y 8 y 9 del Reglamento). Si hubiera consenso en la procedencia del reclamo en la CCM o en el GMC, el Estado reclamado “deberá adoptar las medidas” aprobadas en la CCM o el GMC, respectivamente, en el “plazo razonable” que le sea fijado; al contrario, si no se diera el consenso en ninguno de ambos órganos, o el Estado reclamado no adoptara las medidas necesarias en el plazo que se le ha establecido, el Estado reclamante podrá optar por iniciar el procedimiento arbitral previsto en el capítulo VI del PO (artículos 6 y 7 del Anexo del POP y 10 del Reglamento)

La utilización del trámite de las reclamaciones no impide que el Estado Parte reclamante, en cualquier momento, decida recurrir al sistema de solución de controversias dispuesto en el PO (artículos 21 del POP).

Formalmente, las consultas no son procesos controversiales, sino que buscan una solución consensual del conflicto, sin que sea necesario acudir al sistema de solución de diferencias del PO. Las reclamaciones por su parte, si bien siguen la misma lógica consensual, si pueden considerarse una fase de aquel sistema, dado que – como se ha visto – reemplazan – en caso de controversia – la etapa de las negociaciones directas establecidas en el capítulo IV del PO, habilitando la prosecución del caso directamente en la etapa del procedimiento arbitral.

6.2. Inconvenientes

Los inconvenientes que esta vía de acceso presenta, desde la óptica del particular, son similares a los que se observan en relación al “acceso a través de un Estado Parte” (nos remitimos a lo dicho *ut supra*), esto es la legitimación activa *exclusiva* en cabeza de los Estados Partes; la necesidad de que el Estado del particular reclamante *endose* y *tome* el reclamo, haciéndolo suyo; la imposibilidad de *reclamar* cuando es el *propio Estado* del particular el infractor;

el elemento *político* y de *discreción* del Estado para tomar o no el reclamo del particular, y la posibilidad de que el Estado reclamante pueda *negociar* una solución, eventualmente *no jurídica*.

7. Conclusiones

1. Comparativamente, el MERCOSUR, a pesar de su grado de avance, es uno de los procesos de integración con *mayor déficit* en materia de vías de acceso a la justicia comunitaria regional por parte del ciudadano⁴².
2. A diferencia de la Comunidad Andina y del SICA, pero a semejanza de la UE, en el MERCOSUR el particular *carece de acceso directo* al tribunal regional por demandas de incumplimiento contra un Estado.
3. A diferencia de todos los procesos de integración mencionados, en el MERCOSUR el particular, en *ningún caso* y bajo ninguna vía procesal, *puede acceder de modo directo* al tribunal regional.
4. Consecuentemente, en el MERCOSUR el particular *no dispone de una acción de nulidad* contra la normativa comunitaria ante el tribunal regional.
5. El mecanismo de “consultas” ante la CCM ha demostrado ser una herramienta eficaz para solucionar determinados conflictos en materia comercial.
6. Desde la perspectiva del particular, a pesar de sus debilidades, la *opinión consultiva al TPR*, mediante el auxilio de los jueces y los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados Partes, es la vía de acceso más conveniente a la justicia comunitaria regional.
7. El estado de avance del MERCOSUR, la salvaguarda de los derechos de sus ciudadanos, la consolidación institucional del bloque, la garantía del Estado de Derecho regional y la persistencia del proceso exigen, inexorablemente, la creación de una *Corte de Justicia mercosureña*.

⁴²Resulta paradójico que, a partir del “[Acuerdo 'en principio' de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea](#)” (acordado en Bruselas, el 28 de junio de 2019), el sistema jurisdiccional de la UE ofrecerá mayores garantías a los ciudadanos del MERCOSUR en Europa que las que ofrece el mecanismo análogo mercosureño a los ciudadanos europeos (y propios) en el territorio de los Estados Partes.

Referencias Bibliográficas

- Freeland López Lecube, A., Gattinoni De Mujía, M. y Perotti, A. (2002). El efecto directo del derecho Mercosur y el asunto Van Gend & Loos. *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, año 6, N° 4, agosto 2002, ed. La Ley, Buenos Aires, págs. 69-88. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B7kcPYIZqKRCWjZWVl9jQXdiWVU/view?usp=sharing>.
- Garré Copello, B. (1995). Solución de controversias en el Mercado Común del Sur (del Protocolo de Brasilia al Tratado de Asunción) en “Estudios multidisciplinarios sobre MERCOSUR” (AA.VV.), ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1995, pág. 225 (197 a 229).
- MERCOSUR (sf). Reunión Preparatoria del 4º Foro de Cortes Supremas de Justicia del MERCOSUR, Asunción, Paraguay (inédito), extracto de conclusiones, pág. 30. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/141iXRNFIJKVSoGU4mP1GiVSAFvj0ILH/view?usp=sharing>.
- MERCOSUR. (sf) Protocolo Ouro Preto. Disponible en <https://www.rau.edu.uy/mercosur/opretosp.htm>.
- MERCOSUR. (sf). Enmienda al Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre los Estados Partes del MERCOSUR”, aprobada por la Decisión CMC N° 07/02.
- MERCOSUR. (sf). Reglamento del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR” (Decisión CMC N° 37/03).
- MERCOSUR. (sf). Tratado de Asunción. Disponible en https://idatd.cepal.org/Normativas/MERCOSUR/Espanol/Tratado_de_Asuncion.pdf
- Perotti, A. (2008) Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el MERCOSUR”, ed. Marcial Pons–Fundación Konrad Adenauer, Madrid, 2008.
- Perotti, A (2010) El Código Aduanero del MERCOSUR: algunos aspectos normativos y jurisdiccionales. *Guía Práctica* N° 175, octubre 2010, ed. Tarifar, Buenos Aires, pág. 6 (págs. 3-8).
- Perotti, A. (2011) La obligatoriedad de las opiniones consultivas emitidas por el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, en “Estudios de Derecho aduanero. Homenaje a los 30 años del Código Aduanero” (AA.VV.), Juan Patricio Cotter coord., ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011, págs. 453-484.
- Perotti, A. (sf) Los particulares y las controversias en el MERCOSUR”, *revista Cuestión Logística* N° 122, año 13, ed. Argentina de Logística, Buenos Aires, págs. 46.

- Pescatore, P. (1993). Las cuestiones prejudiciales. Artículo 177 del Tratado CEE”, en “El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial”, ed. Consejo General del Poder Judicial, Universidad de Granada y Civitas, Madrid, 1993, págs. 559 a 561
- TAH (2001). Aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil, Boletín Oficial del MERCOSUR N° 17, junio, 2001, pág. 204, disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_04_es_Anti_dumping_expor_pollos.pdf, considerando II-A:97.
- TPR. (2007). Solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias – controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay, Laudo N° 01/2007 (Secretaría del MERCOSUR, “Laudos, aclaraciones y opiniones consultivas de los Tribunales del MERCOSUR”, ed. Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, 2007, pág. 349. Disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2007_es.pdf).
- TPR. (2012). Procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno, Laudo N° 01/2012. Disponible en http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2012_es.pdf,

Ensayos

IV Seminario Internacional de
Derecho Comunitario

ORIGEN, FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL IDEARIO COMUNITARIO DE UN JURISTA CENTROAMERICANO

Dr. Enrique Napoleón Ulate Chacón¹

1. El origen

Entre las conquistas napoleónicas y los ideales integracionistas de Simón Bolívar, un humilde agricultor y comerciante costarricense luchó, con su amada esposa, costurera y ama de casa, por ver crecer a sus ocho hijos e hijas comunes. Con la ilusión y el anhelo de que, algún día, éstos pudieran tener una vida digna y crecer como personas. Entre las congojas de la pobreza, los vicios de aquél idealista y las crisis cotidianas, los ocho hijos e hijas crecieron unidos, con sentimientos compartidos, ideales comunes, principios y valores arraigados en el seno de una familia numerosa. Se afianzaron en la educación, para unirse cada vez más, para integrarse y ser mejores personas, realizando todo tipo de trabajos en el campo y en la ciudad para llevar el sustento. Solo el esfuerzo, hermandad y solidaridad entre unos y otros, permitirían ser personas de bien, comprometidas con la justicia social y el bien común.

El Estado costarricense, como Estado social y democrático de derecho, nos otorgó la oportunidad de cursar la educación primaria y secundaria, y acceder a la Universidad en forma gratuita. Ello, nos permitió realizar estudios universitarios. Desperté de un sueño ideal y, al amanecer, ya era abogado, con muchas inquietudes vocacionales por lo agrario y lo comunitario. En 1989, hace 30 años, el profesor Julio Jurado Fernández, actual Procurador General de la República, nos enseñaba en su clase de Posgrado la política agrícola común europea, y el protocolo de granos básicos de Centroamérica. El texto con el que enseñaba era el de “Derecho comunitario Centroamericano” (del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos y Sociales, 1968), uno de los libros más importantes para la enseñanza de esa disciplina, en cuya elaboración participó José Miguel Alfaro Rodríguez, pionero costarricense, entre 1967 y 1968. Texto con el cual impartía su cátedra libre de Derecho comunitario, en la Facultad de Derecho de la UCR, hasta 1998.

¹ Catedrático de Derecho Privado, Agrario y Derecho Comunitario. Coordinador del Doctorado en Derecho en Universidad de Costa Rica. Magistrado Suplente de la Sala Constitucional durante el periodo 2009 y 2013.

La inquietud fue más allá, cuando se presentó la oportunidad de realizar estudios europeos. Don Julio Jurado me orientó en el diseño de un proyecto de investigación dirigido hacia dos fines: a) Comprender el proceso de integración europeo y centroamericano y b) formular una propuesta de política agrícola común para la región.

2. La formación

Como estudiante de doctorado (2000-2003) y docente universitario, no podía dejar de pensar en la necesidad de enseñar la disciplina en Costa Rica. Pero para eso, había que reescribirla y proyectarla a futuro. Y la única forma de hacerlo, apropiadamente, sería conociendo de una manera más o menos profunda, los formantes del Derecho comunitario en Europa y en Centroamérica, sin despreciar otras experiencias integracionistas (como la Comunidad Andina y el Mercosur). Con la Escuela y doctrina europea no hubo mayor problema, era abundante. Allí conocí a juristas de derecho internacional (Andrea De Guttry) y derecho comunitario (Marcello Di Filippo), frecuenté sus lecciones. Tuve la posibilidad de visitar, en Bruselas (Bélgica), las Instituciones más importantes de la Unión Europea, entre ellas, el Parlamento, la Comisión, y el Consejo, para comprender su funcionamiento, en ese recorrido me orientó mi excompañero de la Universidad, Michel Chartier, quien se desempeñaba como Ministro Consejero.

Por otra parte, me vi en la obligación de estudiar la abundante doctrina, la jurisprudencia comunitaria y los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y su proceso de transformación hacia la Unión Europea, así como muchas normas derivadas, como las directivas y reglamentos comunitarios. Sacaba provecho de todos los cursos de verano que impartía la Comisión Europea a abogados y abogadas, para aprender sobre el derecho comunitario y las políticas comunes.

Mucho antes de viajar a Europa había tenido la oportunidad de conocer a especialistas centroamericanos como el Prof. Orlando Guerrero (Secretario General de la Corte), y a don Jorge Giammattei Avilés, primer presidente de la Corte Centroamericana de Justicia, con quienes había compartido en diversos seminarios tenidos entre 1996 y 1998 en Managua. Ellos, a la postre, serían los invitados a mi Tribunal examinador de Tesis doctoral en enero del 2003.

El trienio doctoral me permitió realizar pasantías, en el 2001, con estudiantes de derecho y ciencias políticas de la Escuela italiana, a las Instituciones regionales del SICA, en especial el Parlacen, a la Secretaría General del SICA, la SIECA, y el Consejo Agropecuario Centroamericano. En cada lugar que visitábamos, procuramos conversar con magistrados y diputados, de los países miembros del SICA, que no creían o, del todo, desconocían la existencia de un Derecho comunitario. Además, realicé una estancia de investigación en la CCJ -2002-, donde estudié los principios del derecho comunitario, derivados de la jurisprudencia de la nueva Corte. Cada vez, era más fuerte mi convicción de la imperiosa necesidad de escribir, enseñar y difundir la nueva disciplina.

Mis profesores europeos (Andrea De Guttry y Alfredo Massart), no estaban muy convencidos de la idea de escribir sobre un tema que para ellos podía ser muy trivial, a saber, el derecho comunitario. Máxime que el primero, De Guttry, había realizado en Guatemala un estudio profundo sobre los Instrumentos jurídicos del SICA (Publicado en 2 tomos), con la Universidad Landívar, donde impartía el Programa de Posgrado en Integración Regional. Él consideraba que nuestro proceso de integración tenía como gran debilidad institucional el método intergubernamental y, por ende, carecía del método comunitario. Tenía que demostrarle lo contrario, es decir, nadar contra corriente. Solo lo logré, después de escribir, por más de un año, la comparación jurídica entre el proceso de integración europeo y el centroamericano; para luego, después de otro año más de estudio, comprender el proceso de formación normativa de las políticas comunes, en particular la política agrícola común y su importancia para la región Centroamericana.

3. El desarrollo

El ideario comunitario no podía construirse de la noche a la mañana, y mucho menos en una parcela aislada entre fronteras. De ideales individualistas había que pasar a sueños integracionistas, para forjar un futuro mejor para nuestra región Centroamericana. La aspiración de enseñar, publicar y debatir requirió de la confluencia de una serie de factores que permitió generar una gran familia académica, es decir una verdadera Escuela, la Escuela Moderna del Derecho Comunitario Centroamericano. Para ello, debía alcanzarse la solidez del *sistema* normativo (a), la *enseñanza* autónoma del Derecho Comunitario (b), su construcción *científica* (c) como

disciplina y la consolidación jurisprudencial (d). Todo lo anterior, teniendo presente que el Derecho comunitario centroamericano debía tener un alcance regional e interdisciplinario.

3.1. Lo académico.

En la mitad del año 2000 se dan, en nuestra región, una serie de encuentros Académicos, auspiciados o provenientes de muchos frentes comunes. La Institucionalidad regional, con un fuerte apoyo de la Unión Europea (PAIRCA I y II), organiza una gran cantidad de eventos académicos, promoviendo el fortalecimiento de la Institucionalidad regional y la formación de políticas comunes. La Universidades de cada país, promueven la creación de programas de especialidades, posgrados, así como Institutos y Centros de Estudios (CIPEI, Orlando Mejía y Carlos Jiménez Piernas), en temas de integración, europea y centroamericana, y políticas regionales. Se generó una gran familia académica, con ideales y metas comunes (en derecho, puedo citar a Héctor Ruano, de Guatemala, César Salazar y Manuel Lemus de El Salvador; Orlando Mejía Herrera, de Nicaragua; Belén Olmos Giupponi, de España; Alejandro Daniel Perotti de Argentina; José Miguel Alfaro y José Luis Molina Quesada, entre otros), a los cuales se fueron luego sumando decenas de discípulos. Pero también se sumaron al esfuerzo muchas personas de otras especialidades.

En Costa Rica, la Universidad Nacional había establecido un Programa de Posgrado en temas de Integración, con el apoyo de Jaime Delgado y Olga Sánchez, entre otros (hay que destacar el esfuerzo de Max Sáurez, Dunia Marín, Willy Soto, Alexander López, entre otros). La Universidad Estatal a Distancia promovió la Maestría en Estudios Europeos e Integración, bajo la coordinación de don Arnoldo Rubio (q.d.g.) y Nuria Leitón. La Universidad de Costa Rica fundó la Maestría en Derecho comunitario y Derechos Humanos, con docentes de nuevo cuño (Max Fernández, Mariano Jiménez, Vanessa Fisher, Dunia Marín, Jaime Delgado) y profesores invitados internacionales.

3.2. El sistema normativo

Los gérmenes de la *sistematización* normativa del Derecho comunitario, de todos los instrumentos jurídicos, originarios y derivados de la ODECA y del SICA, se pueden ver en la obra “*El proceso de integración Regional Centroamericana*”, en dos tomos, realizada por Andrea De Guttry (1992), y publicada por la Facultad de Ciencias políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Fue producto del Programa de Posgrado en Integración Regional, bajo los auspicios del Gobierno de Italia y de las Comunidades Europeas. Posteriormente, esa sistematización normativa es continuada por César Salazar en la obra *Instrumentos Jurídicos del SICA* (2011, 2013), que son una clara muestra de la autonomía normativa del Sistema, y se ve consolidada en su posterior publicación sobre: *Protocolo de Tegucigalpa. Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana* (2015).

3.3. La ciencia del derecho comunitario.

Si nos referimos al aporte académico de la Escuela Moderna, a la construcción Derecho comunitario centroamericano, como *ciencia* jurídica en Costa Rica, hay que comenzar por mencionar algunas obras que, marcan la nueva impronta de la materia: “*Integración Regional y derecho comunitario Centroamericano*” (Facultad de Derecho, 2004), de quien les habla y, desde las ciencias políticas “*Construcciones Supranacionales e Integración Regional Latinoamericana* (2009) de Jaime Delgado Rojas. No es posible hablar de derecho comunitario sin romper el paradigma de la soberanía clásica a través de la supranacionalidad. Pero no debemos dejar de citar, al menos, obras que traían una orientación común, “*Derecho Comunitario Comparado- Unión Europea-Centroamérica* (PAIRCA, 2003) y algunas de colegas y hermanos centroamericanos, Alfonso, Orlando Mejía, M. Herdocia (2005), en entre otros.

Los diversos Seminarios y Congresos organizados por el SICA, con el apoyo de PAIRCA I y II, y la Corte Centroamericana de Justicia, para promover el conocimiento de los instrumentos jurídicos del SICA y la consulta prejudicial, a fin de dinamizar la justicia comunitaria, propiciaron el encuentro de ese gran grupo de integracionistas de “nuevo cuño”. En plena gestación de la primera – y creo que única- Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos de la región.

Una serie de encuentros seminariales en Panamá, Guatemala y Nicaragua provocaron una feliz confluencia y coincidencia de ideas centroamericanas para afianzar el Derecho comunitario. Por ende, conjuntando la experiencia institucional de César Salazar, en aquél entonces asesor jurídico del SICA, y la experiencia científica y jurisdiccional, del suscrito como docente y juez, nos propusimos la publicación del “*Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*” (Salazar Grande y Ulate Chacón), el cual sería adoptado por la Corte Centroamericana de Justicia. El manual fue presentado oficialmente en la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, por don Luis Paulino Mora Mora (noviembre, 2009), junto a la histórica obra de Carlos José Gutiérrez, sobre la *Corte de Cartago* de 1907.

En el 2009 se realizó el Primer Seminario sobre Integración y Derecho Comunitario, el mismo coincidió, deliberadamente con la publicación del libro, en homenaje a José Luis Molina Quesada denominado “Derecho internacional, derecho comunitario y Derechos Humanos”, presentado en la Facultad de derecho en setiembre del 2009.

Ese mismo año, CONARE, había aprobado el programa de Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos, siendo sus fundadores José Luis Molina Quesada, José Miguel Alfaro Rodríguez, Enrique N. Ulate Chacón, contando con el apoyo del Decano de la Facultad de Derecho, Dr. Rafael González Ballar. Una de las discusiones más importantes cuando se elaboró la propuesta, fue si llamarla derecho de integración o derecho comunitario, imperando esta última tesis, pero, además, la visión humanista en el programa académico. Esa alianza inescindible del proceso de formación y desarrollo del derecho comunitario en los derechos humanos marcarían las futuras iniciativas nacionales.

En el 2011, se organizó el Segundo Seminario, el 27 de octubre (UNA, Heredia) y el 3 de noviembre (UCR, San José), con el apoyo del SICA, la SIECA, la CCJ y PAIRCA-II.

Siendo el programa de Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos, el primer posgrado *bimodal* (virtual), era necesaria la creación de su página web, donde se visualizara no solamente el Programa científico de los cursos, sino, además, una aula para el intercambio académico, noticias informativas relevantes, y, por supuesto, no podía faltar, una Revista digital, la cual es coordinada por el Prof. Max Fernández

López, y que se denominaría “Revista de Derecho comunitario, internacional y de Derechos Humanos” (2012).

Para los años 2012 y 2013, el programa de Maestría comenzaría a dar sus primeros frutos y los graduados con honores. Con ellos, se forjó la idea de dar continuidad de la materia, inspirados en los libros rojos de la *Fondation Jean Monnet pour L’europe*. Se pensó en una Colección Universitaria Centroamericana, dedicada a publicar, promover y difundir el pensamiento jurídico afianzado en el lema “Integración Regional y Derecho Comunitario” bajo el apoyo de la Editorial Jurídica Continental.

Entonces, en el 2013 se comienza a publicar la colección de los libros rojos. Constitución y Derecho Comunitario, de Marvin Vargas (N° 1, junio 2013), Integración Regional y legitimidad democrática, de Luis Ricardo Rodríguez (N° 2, agosto, 2013), el Sistema de Integración Centroamericana ¿Un orden sistémico integral? (in memoriam, de José Miguel Alfaro, N° 3, octubre, 2013). Ese mismo año, se publicaría la segunda edición del Manual de Derecho Comunitario Centroamericano (El Salvador, 2013), por parte de la SG-SICA, y se reprodujo en formato digital, en toda la región, para la enseñanza de la disciplina. Sirvió de base para construir cursos virtuales para jueces y juezas de Centroamérica, tanto con la Corte Centroamericana de Justicia, como con el Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe.

Concomitantemente, se celebraría el Tercer Seminario Internacional sobre Integración Centroamericana y Derecho Comunitario (16, 17 y 18 de setiembre, 2013) *In memoriam* al maestro José Miguel Alfaro Rodríguez, dedicamos el Volumen 3 al ideario comunitario del Maestro (*Amicorum e discipulorum*).

Los ideales integracionistas de profesores de la UNA, como don Willy Soto Acosta (q.d.g.) y Max Saurez Ulloa, los llevaron a impulsar la publicación de una obra colectiva de gran relevancia para nuestro entorno denominada “*Centroamérica: Casa Común e Integración Regional*” (CSUCA-UNA, enero, 2014). Además, don Max Saurez, impulsó el Acuerdo Ejecutivo para declarar de interés académico, por tres años, los Seminarios Internacionales.

Dichosamente, la Asamblea Legislativa albergó la inauguración del IV Seminario Internacional, *In omaggio* al Maestro José Luis Molina Quesada (16, 17 y 18 de setiembre del 2015), donde se le entregó un merecido reconocimiento como

expresidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, al haber impulsado la reforma constitucional, del 31 de mayo de 1968, de los artículos 7 y 121 inciso 4 de nuestra Constitución política, a fin de que nuestro país, lograra consolidar y suscribir tratados orientados a la creación de órganos comunitarios, con miras a alcanzar objetivos y propósitos comunes a la integración regional.

En ese seminario, los académicos firmamos la así llamada “Declaración de Heredia”, documento sumamente valioso, donde se exhortaba a los supremos poderes del Estado a debatir sobre la importancia del ingreso de Costa Rica a la Corte Centroamericana de Justicia, dados los antecedentes jurisprudenciales emanados de la propia Sala Constitucional.

En el mismo año, la colección de libros rojos publicó la obra jurídica sobre *Derechos Fundamentales en América Latina* de Haideer Miranda (Nº4, agosto, 2015), director de la Maestría. Posteriormente, se publicaría el libro *Derecho y doctrina judicial comunitaria* (Nº 5, junio, 2016), de Perotti, Salazar Grande y Ulate.

En el V Seminario Internacional, hay que destacar en la organización del mismo, la sumatoria, cada vez mayor, de la institucionalidad regional, entre ellas la participación del SICA, SIECA, COCESNA e ICAP, BCIE, SE-CMCA, y la CCJ. Se impulsó la publicación y actualización del libro sobre *Derecho y doctrina judicial comunitaria* (2ª edición, 2017), con el apoyo de COCESNA, y con miras de difundirlo en todos los países de la región, a través de sus diferentes instancias e instituciones, el análisis de las sentencias de la Corte Centroamericana de Justicia y de los Tribunales Supremos Nacionales de todos los países.

Además, se firmó la *Declaración de Zapote*, por parte de los académicos, que respondió a la sentida necesidad de promover una Carta de Derechos fundamentales para los Centroamericanos.

Con ocasión de este VI Seminario Internacional sobre Integración Centroamericana y Derecho Comunitario, luego de la celebración del día de la Pachamama (01 de agosto) y de la Virgen de los Ángeles (02 de agosto), podríamos asegurar, sin temor a equivocarnos, que aquél ideal comunitario se sigue realizando. El futuro de Centroamérica está en nuestras manos, en nuestras ideas, en nuestro esfuerzo.

Tenemos suficientes motivos para seguir creyendo en la integración, máxime en tiempos de crisis, como los que estamos viviendo. En poco más de diez años, la Escuela Moderna del Derecho Comunitario Centroamericano, ha demostrado que, con esfuerzo y dedicación, podemos construir nuestra casa común. Tenemos ciencia jurídica, teoría del derecho comunitario, una institucionalidad regional frondosa, políticas e instrumentos jurídicos comunitarios (como los reglamentos), jurisprudencia nacional y regional. Nos falta afianzar las bases de la solidaridad y superar las dificultades. Solidaricémonos, unos con otros, hermanas y hermanos centroamericanos, para superar las crisis democráticas, la pérdida de valores y esforcémonos por alcanzar una integración, bajo el prisma del respeto y tutela de los derechos humanos.

4. El ideario común, de los juristas centroamericanos para el S. XXI.

La Secretaría General del SICA, con el apoyo de la Unión Europea, el Fondo España y la Fundación Ceddet, conformaron un grupo de expertos *ad-hoc* para la elaboración de una Estructura de *Tratado único del SICA*; la propuesta de *Lineamientos para el Establecimiento del Mecanismo de Financiamiento Autónomo del Sistema*, y la creación de un Tribunal y procedimiento para combatir el crimen organizado en Centroamérica. Muchos de los expertos aquí presentes fuimos convocados a aportar ideas en arduas sesiones de trabajo, el segundo semestre del 2012 y el primero del 2013.-

Las bases de dicho tratado fueron publicadas y explicadas por César Salazar, en ese entonces asesor jurídico de la Secretaría General y, actual Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia, en su obra, ya mencionada, “*El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración centroamericana*”

En esencia, el proyecto de Tratado único recoge el acervo comunitario y la experiencia compartida de un grupo de expertos, académicos y funcionarios del más alto nivel, para promover la reconstrucción normativa e institucional del SICA, y comenzar a consolidar la comunidad centroamericana, con naturaleza jurídica comunitaria, “fundamentado en el orden democrático, el fortalecimiento del Estado de derecho, la tutela y respeto de los derechos fundamentales, la justicia social, la solidaridad y fraternidad regional, la paz y el desarrollo sostenible”.

Se sugiere la implementación, en cada país, de una política de integración como “*política de Estado*”. Entre los objetivos, y fines del proceso, se incorpora la promoción de la cultura de integración y la identidad centroamericana. Los fines y objetivos orientan las competencias de los órganos de la Comunidad. Además, se sugiere un capítulo de principios y valores que recoja, entre otras cosas, el patrimonio constitucional centroamericano, y se busque el respeto, como principios institucionales: el de atribución de competencias, la legalidad comunitaria, los de proporcionalidad y subsidiariedad, el equilibrio institucional, la seguridad jurídica y la responsabilidad administrativa comunitaria, de los Estados y las Instituciones regionales, frente a los ciudadanos.

Para la tutela efectiva, al igual que se sugirió en el V Seminario Internacional, como “Declaración de Zapote”, se recomendó incorporar un capítulo de derechos fundamentales de los centroamericanos, tales como la dignidad, igualdad, solidaridad, tutela judicial efectiva y el debido proceso. Además, se pone de relieve los signos visibles de la identidad centroamericana, como podrían ser: a) El reconocimiento de una ciudadanía de la comunidad, con derechos concretos; b) Los símbolos regionales, como el Himno a Centroamérica “La granadera”, visibilizar la bandera y logos regionales en obras de infraestructura; c) Dar trato nacional a los centroamericanos; d) fomentar la identidad cultural mediante los sistemas educativos, con formación relativa a la comunidad.

En fin, el ideario centroamericano busca afianzar la conciencia centroamericana, a través de una identidad comunitaria, la hermandad, la solidaridad entre Estados, Instituciones, Entes y personas, para alcanzar el bien común profundizando las políticas comunitarias; la aspiración a alcanzar el desarrollo regional y rural sostenible, con Justicia social, mediante la formulación de una política agrícola y ambiental (Pacaa).

El respeto a la Comunidad de derecho en condiciones de reciprocidad; el fortalecimiento de la justicia regional y la humanización de la integración regional; la pacificación, desmilitarización y neutralidad regional.

En fin, la simplificación normativa mediante un Tratado Único, con una Institucionalidad plena y sostenibilidad financiera común.

El Secretario General del SICA, ha reconocido la ausencia actual de un proceso de desarrollo económico y social, y de un Estado de Derecho que fortalezca la institucionalidad democrática, lo que a su vez viene provocado una serie de fenómenos y circunstancias como el crimen organizado, la pobreza extrema, el narcotráfico que se aprovechan de esa debilidad institucionalidad y de la ubicación geográfica de la región (SICA, 2019).

Sin embargo, en un contexto más realista y político, que jurídico, pareciera que la orientación actual está dirigida, por parte de la Secretaría General, hacia el trazado de una hoja de ruta –derivada de un Mandato Presidencial- para la formulación de un Plan de desarrollo para Centroamérica 2019-2040, en la que se busca la construcción de una Centroamérica sin hambre, segura, interconectada, prospera e incluyente, resiliente, digital e integrada. Mediante un proceso de transformación funcional del SICA, se pretende mejorar los mecanismos de trabajo y de coordinación, que apunten hacia la eficiencia y la operatividad de la institucionalidad regional. Este proyecto fue mandado por los Presidentes de la Región en junio de 2018.

Para abordar dicho planteamiento, han sido convocadas las más altas autoridades de la Institucionalidad regional, para que en los próximos días puedan debatir sobre la referida propuesta. Es de esperar, y hacer votos, como ciudadanos centroamericanos, porque nuestros gobernantes tomen en consideración los ingentes esfuerzos, realizados hasta ahora, para que puedan afianzar una voluntad política orientada a consolidar un verdadero proceso de integración, teniendo como punto de apoyo el Estado de Derecho Regional, sustentado en el Derecho comunitario centroamericano y su fuerza normativa.

La *conciencia integracionista*, la *identidad cultural*, las *aspiraciones comunes* (paz, libertad, democracia y desarrollo), la *cooperación y solidaridad* entre los pueblos y, sobre todo, la *voluntad política*, son los elementos que alimentan la permanencia y consolidación de todo proceso de integración regional.

Solo el esfuerzo, hermandad y solidaridad entre unos y otros, permitirían ser personas de bien, comprometidas con la justicia social y el bien común.

Hacemos un llamado a los jóvenes universitarios para que fijen su mirada en los programas de posgrado regionales y aquellos que tienen vocación por lo jurídico, se

animen a cursar la Maestría bimodal de Derecho Comunitario y Derechos Humanos, cuyo proceso de inscripción finalizará al concluir este Congreso.

Señor presidente de la Corte, (la Presidencia de nuestro Poder Judicial ha acompañado, ininterrumpidamente, las VI ediciones del Seminario). Luis Paulino, Zarela Villanueva, Carlos Chinchilla y, ahora la presencia de don Fernando Cruz, son un testimonio de que la Justicia debe imperar en el Estado Democrático de Derecho, de la Región Centroamericana. Necesitamos valorar la necesidad de que Costa Rica se integre a la CCJ (que ha tomado, a diario, decisiones fundamentales en el proceso)².

Señora Primer Vicepresidenta, Epsy Campbel, se requiere apoyar decididamente la participación de Costa Rica en la Institucionalidad Regional. No podemos renunciar a que tres o cuatro países, tomen decisiones al margen de la participación de Costa Rica en instituciones fundamentales, como la CCJ y el PARLACEN.

Señora Diputada Karine Niño, es necesario valorar y estudiar los expedientes legislativos relacionados con el Convenio de Estatuto de la CCJ y el Protocolo de Reformas, suscrito en el 2008 por la Reunión de Presidentes del SICA.

A las y los representantes de las Instituciones Regionales SICA, SIECA, ICAP, COCESNA, SECMCA, CCJ y PARLACEN, de la Fundación Esquipulas, y del Estado de la Región. Debemos formar a juristas calificados en temas de integración. Requerimos el apoyo de Ustedes para seguir fortaleciendo la Escuela Moderna del Derecho Comunitario, y llegar, a través de la Institucionalidad, a consolidar el proyecto virtual de la Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos. Desde ahora hacemos votos para que, como COSESNA lo ha hecho, se apropien de la Colección Universitaria sobre *Integración Regional y Derecho Comunitario*, la reproduzcan y la difundan, apoyando la Editorial Jurídica Continental en la dispersión del conocimiento puesto a disposición de nuestra Comunidad.

² En el último trienio, la Corte Centroamericana de Justicia, ha dictado sentencias relativas, a reclamos laborales contra el BCIE, inmunidad de diputados del Parlacen, el Convenio Constitutivo de Cocatran, Acciones de nulidad contra resoluciones del Crie y el mercado eléctrico regional, la inmunidad de Cocesna y su jerarquía normativa, la interpretación del Tratado de Integración Social, la Interpretación del artículo 6 del Tratado del Parlacen, y la interpretación del artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa, entre otros.

Señor presidente, el Colegio de Abogados y Abogadas, don Juan Luis León Blanco, debe proseguir con el compromiso de la formación académica integral, máxime en esta disciplina, cuyo conocimiento había estado ausente de las Aulas Universitarias, debiendo rescatarse que el Colegio, en estos 10 años, ha impartido varios cursos modulares de Introducción al Derecho Comunitario, el último dirigido por Víctor Vega y Max Fernández, y en el cual se formaron más de 30 abogados y abogadas.

Gracias, señor presidente del Colegio, por albergar, por sexta vez consecutiva, a la academia, la justicia y la institucionalidad regional Centroamericana, en aras de alcanzar una Centroamérica más democrática, solidaria y respetuosa de los Derechos Humanos.

Ya existe el compromiso de la Universidad Nacional, nuestra socia y principal aliada en este esfuerzo común, y del ICAP, en una de sus funciones comunitarias, de apoyar la publicación de las memorias de este evento, que marcará un antes y un después para la región y para Costa Rica.

Termino, con lectura de un fragmento del Discurso de inauguración, en la Conferencia de Washington de 1907, del señor Elihu Root (Secretario de Estado de los Estados Unidos), que inspiró el Tratado de Washington de 1907 y que dio origen a la Corte de Justicia Centroamericana, más conocida como la Corte de Cartago:

De hecho, sois un solo pueblo, vuestra ciudadanía es permutable, vuestra raza, vuestra religión, vuestras costumbres, vuestras leyes, vuestro linaje, vuestra consanguinidad y vínculos, vuestras relaciones sociales, vuestra simpatía, vuestras aspiraciones y vuestra esperanza en el porvenir son los mismos. Únicamente a la ambición de algunos individuos, a quienes les importan más sus miras egoístas que el bienestar de su país, pueden impedir que los pueblos de los Estados Centroamericanos vivan juntos en paz y armonía”.

(Prólogo de libro, La Corte de Cartago, 1957, Carlos José Gutiérrez).

Referencias bibliográficas

- Salazar Grande, S. (2015). El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana. San Salvador, Editorial orbi.iure, 299 p.
- SICA. (2015). Boletín Mensual. Disponible en https://www.sica.int/noticias/la-secretaria-general-del-sica-sostiene-reunion-con-magistrados-de-la-corte-suprema-de-justicia_1_119060.html

SE TRITURA LA ESPERANZA: ¿ES POSIBLE HABLAR DE COHESION SOCIAL Y SEGURIDAD DEMOCRATICA EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD FORZADA?¹

M.Sc. Guillermo Acuña González²

En octubre de 2018 se produjeron en el mundo dos acontecimientos aparentemente distantes y sin ninguna relación entre sí. El primero de ellos sucedió en una subasta récord realizada en Londres el 5 de aquel mes, cuando la obra denominada “Niña con globo” del famoso artista grafitero Banksy fue vendida por más de un millón de libras esterlinas.

Momentos después que la subasta cerrara, la pieza empezó a autodestruirse mediante un proceso de trituración mecánica, como producto de un dispositivo que el mismo artista instaló debajo del marco. La justificación del artista ante semejante acto se resumió en la frase: “El impulso por destruir es también un impulso creativo”. Aun así, la obra fue vendida en una importante cantidad de libras esterlinas. Sobre este arrojo acerca de lo efímero dijo Bauman alguna vez que, frente a la crisis de sentido de la modernidad, el deseo se saciaba a través del consumo, prodigando la impaciencia, la impulsividad, la inquietud.

Para quien compró la obra triturada de Banksy en más de un millón de libras esterlinas, tenía sentido y significado.

La importancia de la obra en el contexto europeo se basa más bien en un significado profundo, que el artista le asignó durante la coyuntura de las movilizaciones sirias al promediar la presente década. Representando una niña refugiada de aquel país, con un globo rojo en forma de corazón desprendiéndose de su mano, la imagen fue utilizada durante mucho tiempo para sensibilizar sobre

¹ Este artículo forma parte de un texto académico más amplio, publicado en la edición digital de la Revista Diálogos (Brasil) en febrero de 2020, v.24, n.1, (2020) pp 370-395, denominado: Subjetividades disidentes y controles migratorios en los éxodos centroamericanos contemporáneos.

² Sociólogo. Máster en Comunicación Social por la Universidad de Costa Rica. Investigador en el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional y docente universitario. Miembro del Grupo de Trabajo GT de CLACSO sobre Migración, Cultura y Políticas.

las necesidades humanitarias de los cientos de miles de ciudadanos sirios obligados a salir debido a los conflictos internos.

Si usted se detiene a mirar la pieza, notará todo el sentido de ternura, dolor y búsqueda de libertad en una sola imagen. Algo que el poeta sirio Firas Sulayman, a quien tuve el gusto de conocer en un encuentro literario hace unos años en Guatemala, le puso una letra contundente y certera:

Libertad

*En medio de un extraño arretrato
hablábamos acerca de la libertad
mi madre zurcía
los calcetines de mi hermano menor
de súbito
la guerra estalló
todo se transformó en escombros
excepto los calcetines de mi hermano
que quedaron
colgando del tendedero
como bandera.*

Mientras este acto de trituración efímera ocurría en Londres, el segundo acontecimiento sucedía a miles de kilómetros de distancia, cuando entre la tarde y la noche del 12 de octubre, cerca de 1.200 hondureñas y hondureños convocados por redes sociales y mensajería de Whatsapp, iniciarían la primera de muchas caminatas a través de los territorios y las fronteras centroamericanas con el fin de llegar a su destino final, en Estados Unidos.

Huyendo de las múltiples violencias presentes en su país (territoriales, sociales, económicas, culturales), pronto el grupo original empezó a sumar más personas, no solo hondureñas, sino salvadoreñas y guatemaltecas.

Es un movimiento incesante, que todavía al día de hoy no ha interrumpido su paso, conformado por hombres, mujeres, jóvenes (en su mayoría) niños y niñas, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual y de diversos grupos étnicos de los tres países ubicados al norte de la región (Guatemala, El Salvador y Honduras).

Lo que la prensa global y regional, ciertos grupos académicos y de sociedad civil denominaron como “caravanas migrantes”, constituyó en realidad la apertura de un frente humanitario, un corredor cuya característica principal fue producir el acto de la movilidad en colectivo, bajo una nueva forma de expresar la necesidad de salir de sus países dadas las huellas de vulnerabilidad y exclusión a la que son sistemáticamente sometidos.

Se trata, en particular, de una puesta en una escena de cierta política de la visibilidad expresada por las personas centroamericanas que se movilizan recientemente. Esta discusión sobre la invisibilidad-visibilidad de los actores en la movilidad, ha sido planteada en sucesivos y recientes abordajes por Rodrigo Parrini, psicólogo y antropólogo. Profesor-investigador del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Algo de esto también hemos reflexionado en un texto ensayo recientemente publicado por la Editorial Española Amargord.

Es una especie de respuesta que las personas en la movilidad establecen a eso que Parrini llama “el abandono”: las personas pueden ser tocadas impunemente (mediante violaciones, asaltos, políticas públicas regresivas y discriminatorias, discursos de odio y xenofobia) a la vez que es intocable en tanto extraño, indocumentado, indeseable. Frente a estos actos, la persona se vuelve visible, expresa en sí misma lo que la expulsión, la discriminación y la inacción estatales provocan en sus cuerpos y en sus biografías.

Varios meses han pasado ya desde que el primer grupo salió de San Pedro Sula. La urgencia por cruzar las fronteras centroamericanas y flanquear las esclusas de seguridad y militarización de los bordes entre México y Estados Unidos y entre México y Guatemala, permanece intacta, pero con un saldo doloroso y real.

Así como la niña con el globo de la obra plástica fue triturada, las personas que se movilizan vía terrestre también han experimentado los embates de los riesgos, la exposición ante los actores del crimen transnacional organizado y ante las propias autoridades migratorias de los países de tránsito y destino.

Entre octubre de 2018 y junio de 2019, la coyuntura de las movilidades ha acabado con la vida de seis niños y niñas migrantes centroamericanos, entre

ellos, la salvadoreña Valeria Martínez, que falleciera ahogada junto con su padre Oscar al intentar cruzar el Río Bravo.

La imagen, dolorosa y real, muestra los efectos de la trituration causada por los regímenes fronterizos sobre los cuerpos de las personas que se movilizan con urgencia, con apremio, en particular, los de los niños y niñas centroamericanos que salen de sus países solos o con sus familiares, como respuesta a las condiciones que experimentan en sus países de origen.

Ante esto, la pregunta que cabe formularse, no sin riesgo a parecer lugar común entre los tomadores de decisiones, los formuladores de políticas, cierta academia complaciente y acomodada y algunas organizaciones de sociedad civil que ven en el éxodo centroamericano, una oportunidad para lucrar, es si es posible hablar de cohesión social en sociedades profundamente marcadas por la desigualdad, la debilidad de estado, el racismo, la violencia de género y de etnia, el poder patriarcal sobre los cuerpos de las mujeres y los niños y niñas, que terminan generando la salida desesperada de buena parte de su población.

En las últimas semanas, al ya de por sí riesgoso transitar por las carreteras y las zonas fronterizas centroamericanas y las que dividen Estados Unidos de México, se ha sumado la agudización del cerco securitario sobre las movilidades, ordenada unilateralmente y desde Twitter, por la Administración Trump, con resonancia en países como México, cuyas nuevas autoridades habían prometido un cambio en el abordaje de las migraciones centroamericanas. El cambio nunca llegó: como resultado de un acuerdo migratorio entre ambos países, en lo que va de junio y julio, las autoridades mexicanas han detenido cerca de 43.300 personas migrantes centroamericanas.

Guatemala, por otra parte, se ha plegado a las ordenanzas norteamericanas y ha considerado aprobar su constitución como “tercer país seguro”, que obligaría a quienes transiten por su territorio solicitar asilo y desistir así de la continuación de su viaje. Esta acción produciría el aumento de la vulnerabilidad y el riesgo para las personas que se movilizan por sus territorios.

No solo la acción securitaria de los estados se vuelve perniciosa sobre las personas centroamericanas que se movilizan. También las percepciones y

reacciones de buena parte de la población mexicana denotan un rechazo evidente frente a su paso.

Un estudio realizado por la Universidad del Valle (México) en abril de este año, encontró que el 60% de las personas consultadas consideraba que el gobierno de Estados Unidos debería deportar a sus países de origen a las personas centroamericanas que transitan en condición de irregularidad migratoria por sus territorios; un 83% consideró que el paso de esta población traía problemas para México.

Un anuncio en circulación en México en las semanas previas llamaba la atención por la “invasión” centroamericana, acompañado de una imagen sobre la supuesta portabilidad en los cuerpos migrantes de enfermedades contagiosas. La trituration no es solo física, sino simbólica, pero recae directamente en los cuerpos y las biografías de quien la padece.

Aunado al tema de las percepciones, aparece un aumento problemático de la criminalización de quienes defienden o apoyan a las personas centroamericanas en la movilidad.

En un acto de protesta realizado el 18 de julio anterior en las afueras del Capitolio, fueron detenidas más de 70 personas representantes de la orden franciscana y católicos que alzaban la voz por las condiciones deplorables de detención en las que se encuentran los niños y niñas migrantes que son aprehendidos en su tránsito por la frontera entre México y Estados Unidos.

Frente a estas actitudes y acciones de control y seguridad, la única forma posible que las personas tienen para responder es seguir visibilizando su paso, en una nueva política de movilidad que llegó para quedarse. Por ello, no es posible hablar de sociedades cohesionadas en el plano discursivo si la región no entiende la dimensión de los actuales procesos que obligan a sus poblaciones a marcharse. La principal política migratoria es revertir los efectos de una política económica regresiva, acumuladora, que desprecia el ser humano y lo vuelve, al decir de Bauman, en un sujeto descartable. Si no se corrige el rumbo económico, político y social, a la vuelta de los años seremos exactamente eso: una región descartable.

Referencias bibliográficas:

Parrini, R. (2015). Biopolíticas del abandono: migración y dispositivos médicos en la frontera sur de México. *Revista Nómadas*, (Número 42), pp 110-127.

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional regional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorpora como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito entre los gobiernos de Centroamérica con la Organización de las Naciones Unidas, ONU, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Su propósito ha sido desarrollar y formar al personal del sector gubernamental, asesorar a los gobiernos miembros, y apoyar la integración centroamericana, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social; y un doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales; los cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.



**Instituto Centroamericano
de Administración Pública**

Teléfono:

(506) 2234-1011

(506) 2253-4059

(506) 2253-2287

Fax:

(506) 2225-2049

Sitio web: www.icap.ac.cr

ISBN: 978-9977-20-144-3



9 789977 201443