

EL MAYOR DESAFIO DEL SIGLO XX: LA INTEGRACION A TRAVES DEL MERCOSUR. INEXORABLE EMPRENDIMIENTO RESERVADO AL DERECHO.-

Por el

Dr. MARIO A. R. MIDON
Prof. Titular de Derecho Constitucional

I. PARCELAMIENTO Y SUBDESARROLLO

Cuando en la década del sesenta se hablaba de integración el lenguaje traducía un caro anhelo que para la época lucía como avanzado en estas latitudes. Entonces el empuje destinado a unir entidades separadas se vislumbraba más bien como producto "snob" que lucía ostensible en la visión futurista de algunos intelectuales.-

Como el tiempo no sabe de treguas y la necesidad de composición se ha instalado en la sociedad actual, aquella originalidad de otrora pasó a convertirse en imperativo de bienestar y amenaza con transformarse en el más importante capítulo que el derecho tiene previsto para el inmediato porvenir.-

Leyendo y releendo crónicas del ayer, de hoy y de siempre, la problemática de nuestra América parece concebida para ofrecer un común miraje de dificultades en todos los tiempos.

Por doquier, la insuficiencia, generada por el parcelamiento de los Estados, patentiza su impotencia para desterrar los signos de un subdesarrollo que, dominando el horizonte de cualquier emprendimiento, ha venido a constituirse en la consecuencia de un subdesarrollo mental, tanto más grave que el primero por ser su causa fundante.-

Es que a través de experiencias pioneras que trazaron cauces en la sucesión de la historia, la realidad apunta a priorizar la similitud frente a lo antagónico; la unidad a la disgregación; lo común a la diferencia; la fuerza de todos a la debilidad de uno y; en el fondo de todo este proceso, el sempiterno

elemento de la pobreza americana aglutinando necesidades para terminar con la postración.-

En ese rumbo transita la historia. Aunque todavía no ha desaparecido se ha fraccionado mucho la rígida idea de las divisiones geográficas que asociada a la versión de los nacionalismos -étnica expresión de la soberanía- hizo furor en estos ámbitos erosionando desde el vamos cualquier intento potenciador del concepto de integración.-

II. LA SOBERANIA QUE FUE.-

Cuando el incipiente estado debió afirmarse encontró en la idea de la soberanía su fuente inspiradora. Que mejor justificación que aquella que le permitía autodeterminarse sin reconocer otro poder jerárquicamente superior. Es que ser soberano era sinónimo -para muchos todavía lo es- de suficiencia.-

Que entidad nacional con pretensión de grandeza no albergó el deseo de bastarse a sí misma para siempre. Y, en ojeada retrospectiva veamos cuántas naciones concretaron ese propósito. Reducida la cuenta, -porque fueron pocas- indagemos luego sobre el tiempo que duró el embeleso a quienes con éxito superaron el primer peldaño.-

Si todavía caben dudas reparemos que en el orbe hay naciones ricas y naciones pobres. Las primeras son poderosas, las segundas son débiles. En la competencia por las mejores condiciones de vida la fortaleza se impone a la debilidad.-

O, acaso puede hablarse de soberanía cuando desde el cosmos la tecnología de los países subdesarrollados urge en la conformación de nuestro potencial productivo, acopia datos sobre la capacidad ofensivo-defensiva de nuestras fuerzas armadas, suma elementos sobre el curso de toda la geografía y, reduce a números todas nuestras expectativas de riqueza.-

Si esto no basta que dejar para las comunicaciones de radio y televisión que van y vienen allende nuestras fronteras o, la sujeción de las políticas económico-financieras a los dictados de organismos internacionales. Entonces el pronombre posesivo del "nuestro" no es tal. Ya está comprobado que el ritmo del mundo ha hecho que "compartamos" forzosamente muchas de las intimidades que tradicionalmente conformaban el capítulo de la llamada soberanía.-

Convengamos, por ello, que soberanía fue herramienta política de otros tiempos. El actual, lo ha flexibilizado hasta límites -vaya paradoja- que, la torna irreconocible.-

III. LA FUERZA ESPIRITUAL DEL DERECHO

Agotada la concepción de que el estado por ser tal era soberano y en consecuencia suficiente, viene el caso preguntarnos cuál es el modelo sustituto de aquél esquema agotado desde hace un buen tiempo.-

Buscando respuesta satisfactoria a ese interrogante, que hoy nada tiene de nuevo, Werner Goldsmichdt enseñaba que el derecho internacional público ha pasado por dos etapas. La primera va desde el siglo XVI hasta 1920 y comprende el período durante el cual los pueblos conviven en estado de naturaleza mediante la ejemplaridad, pero sin plan internacional de gobierno... A partir de la entrada en vigor del acuerdo de la Liga de las Naciones los sujetos del derecho internacional conviven dentro de una organización basada en el pacto social, viven, en otras palabras en estado societario. A partir de ese momento todos los estados enajenan parte de su soberanía y, con ello se impone el imperio del derecho internacional sobre el derecho interno.-(1)

Completando el pensamiento de Goldschmidt diremos que en esa secuencia cronológica trazada puese apreciarse una tercera etapa. Ella se caracteriza por la creación de organismos supranacionales que dictan derecho para una comunidad de estados nucleándolos a través de lo que se da en llamar Derecho de la Integración, disciplina autónoma con reconocida carta de ciudadanía. Por fin los hombres hemos comprendido que así como no es concebible la romántica supervivencia de un Robinson Crusoe, tampoco es admisible la solitaria acepción de un estado que se creía todopoderoso.-

El proceso tuvo su génesis en los ensayos de orquestación regional que para sus economías llevaron adelante las naciones europeas de occidente. El armazón legal de esta empresa, afirma Diaz Ulloque, se dio en llamar Derecho Comunitario o Derecho de la Integración y parafraseando a Walter Hallstein, subraya que este es elemento nuevo de todas las tentativas hechas para unir Europa. No es la fuerza de la conquista que sirve como medio de unificación, sino una fuerza espiritual, el derecho. La majestuosidad del derecho debe crear lo que la espada y la sangre no han podido hacer desde siglos ... primero porque ningún elemento coercitivo puede obligar a realizar la unidad; segundo, porque el derecho, igualdad y unidad están indisolublemente ligados (2).-

Las proféticas palabras del entonces presidente de la Comunidad Económica Europea, pronunciadas en la década del 60, se han realizado en el tiempo. La transformación que supone la aplicación del derecho comunitario, que tiene primacía y goza de efecto directo, se puede medir fácilmente con la siguiente regla: no hay prácticamente campo normativo alguno que no este ya afectado por el derecho europeo. Se calcula que en 1992, más de un 80 por ciento de la legislación directamente aplicable es comunitaria. Y el proceso

no ha hecho más que empezar, ya que en treinta años ha transformado de arriba a abajo el ordenamiento jurídico de los estados miembros.-(3)

IV. RAIZ ECONOMICA Y TEXTURA JURIDICA.-

El fenómeno de la integración tuvo y tiene raíz económica inocultable que con su presencia suele opacar la textura jurídica que le es propia.-

Frecuentemente es asociarlo a voces como libre circulación de bienes, derechos y restricciones aduaneras, política comercial común, fijación de aranceles externos, coordinación de políticas micro y macroeconómicas, déficit fiscal, balanza de pagos, etc.-

Por esa razón, la misión integrativa del derecho en mucho y por muchos se ha soslayado. Ese olvido exige a los hombres del derecho una reivindicación, pero a la vez comporta una exigencia. Asumir el compromiso y constituirnos en porta-estandartes de esta acometida que la realidad tributa.-

Si el derecho se niega a cobijar los fenómenos que con naturalidad emergen de la vida cotidiana, la ley de los hechos - como muchas veces ocurre - terminará imponiendo sus prescripciones y, ya está visto que el factualismo transita a despecho y contra todo orden jurídico.-

Asumiendo esa enseñanza Dalla Vía recuerda, en relación al tratado de Asunción (MERCOSUR), que este acuerdo prevé la necesidad de un marco jurídico. A partir de él, queda pendiente una importante tarea a desarrollar. Debe armonizarse el derecho internacional que surge de los distintos tratados, así como el derecho interno de cada uno de los países. Esa tarea abarca tanto el Derecho Internacional Público como al Derecho Internacional Privado.(4)

El obligado espejo que representa la experiencia europea, a partir de la suscripción de los tratados de Roma y París, indica que en ese continente la integración fue más rauda en lo jurídico que en lo político. Los representantes de los Estados siguen concibiendo a la comunidad como producto de unos tratados, con una fuerza para vincularlos y con una capacidad moderada de penetración en las esencias soberanas de su sistema político. Los operadores jurídicos, en cambio, han obrado un milagro: interpretaron los tratados con técnicas constitucionales y deducido de aquéllos los principios que pueden encontrarse en las constituciones de los estados complejos.-(5)

Entre nosotros demostrando la valía de los aportes doctrinarios, Miguel A. Ekmekdjian se ha encargado de difundir el nombre y los contenidos de una noble disciplina, El Derecho de la Integración Humanitaria. La protección de los derechos humanos no es ya una responsabilidad de los distintos estados soberanos. Al contrario, han pasado a formar parte del orden público internacional y están protegidos por este nuevo derecho que se está formando separadamente

del viejo tronco del Derecho Internacional Público, adquiriendo autonomía propia.(6)

V-CARACTERES DEL DERECHO DE LA INTEGRACION.

Como integrar es unir, juntar, adherir, la consecuencia de la integración es que varios estados apliquen en sus territorios el mismo derecho en relación a las materias que así lo acuerden.-

Esta enunciación tan simplista tropieza, generalmente, con un sentimiento que exterioriza actitudes contradictorias, desde que los estados interesados entregan y retienen a la vez potestades que constituyen la razón del derecho comunitario. Y resulta explicable y hasta natural tan ambivalente comportamiento, pues lo que un estado hace -cuando confía potestades a un órgano supranacional- es desprenderse de una porción de poder en favor a otro detentador distinto e independiente de aquél a quien le había sido confiada esa potestad.-

Por esa circunstancia los procesos de integración exigen una clara y deliberada conciencia del rol que ella representa para las sociedades que están dispuestas a transitar por sus rutas.-

Esa conciencia debe partir de un dato existencial representado por la naturaleza del derecho de la integración.-

Tradicionalmente hemos concebido dos manifestaciones del derecho, a saber el derecho interno de los estados y el derecho internacional. Pues bien, el derecho de la integración emerge como una categoría intermedia que está a mitad de camino entre el derecho interno y el derecho internacional.

No es derecho interno, ni derecho internacional, es derecho de la integración.-

El acto fundacional de una comunidad integrada lo constituye un tratado cuyo trámite de elaboración en nada difiere si se lo coteja con otros actos del Derecho Internacional. Diríamos, en referencia a nuestro derecho que ese tratado debe ser negociado y firmado por el Poder Ejecutivo, aprobado por el Congreso y ratificado y publicado por el Poder Ejecutivo para su incorporación y vigencia. La nota distintiva de ese tratado, en comparación a los clásicos que se estilaba por el derecho internacional pasa por el hecho de que el instrumento crea órganos supraestatales a los que munirá de una suma de atribuciones para el gobierno de la comunidad.-

El tratado marco, en cuanto derecho primigenio es la constitución formal de la comunidad puesto que además de darle nacimiento y crear sus órganos de poder, distribuye las potestades que corresponden a los mismos (ejecutiva, legislativa y judicial). El derecho que dicten, apliquen e interpreten tales órganos

reviste dos características muy particulares.-

En primer lugar la normativa comunitaria o derecho integrado está en una relación de supremacía frente al derecho interno de cada estado parte y, en caso de conflicto prima la Jerarquía del derecho comunitario, inclusive subordinando a las propias constituciones.-

La supremacía del derecho comunitario frente al ordenamiento de los estados miembros atiende a la necesidad de evitar que algunos de estos últimos atenue el impacto del derecho comunitario, reemplazando sus normas por preceptos con lo contrario, con lo que el derecho de los estados asociados en comunidad pasarían a ser una simple expresión de deseos.- Precisamente para obviar estas cuestiones y atender a la unidad del derecho comunitario fue adoptado el principio de primacía, consagrándose que ninguna medida unilateral posterior, sea legislativa o constitucional puede derogar el derecho comunitario.(7)

A partir de 1978, con el caso SIMMENTHAL, el tribunal de justicia de la comunidad europea elaboró pretorianamente la preeminencia antes indicada sentenciando que "sería incompatible con las exigencias inherentes a la naturaleza misma del derecho comunitario toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica legislativa, administrativa o judicial que tuviera por efecto disminuir la eficacia del derecho comunitario por el hecho de reconocer al juez competente para aplicar este derecho, el poder de hacer, en el momento mismo de la aplicación todo lo que es necesario para eliminar las disposiciones legislativas nacionales que constituyen eventualmente obstáculo a la plena eficacia de las normas comunitarias".(8)

Por otra parte, ese derecho comunitario, es obligatorio para los estados miembros y sus habitantes, aplicándose operativamente en toda la comunidad sin intervención alguna de los poderes públicos para darle recepción.-

Trasladados tales razonamientos a las previsiones de nuestra constitución dichos preceptos comunitarios, de existir, no necesitarían de la negociación y la firma del Ejecutivo, la aprobación congressional, ni la ratificación del Ejecutivo. Este trámite era exigible cuando se constituyó la comunidad dictando su derecho originario con el tratado marco. El derecho ulterior o derivado, dictado por los órganos supranacionales en el ámbito de la comunidad penetra inmediatamente, sin cortapisa alguna, a todos los estados partes.-

La Corte de Justicia de la Comunidad Europea tiene dicho, a propósito de ello "...que a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio, que ha quedado integrado en el sistema jurídico de los estados miembros a partir de la entrada en vigor del tratado y que se impone a sus jurisdicciones.-

Que al crearse una comunidad de duración limitada, dotada de institucio-

nes propias, de personalidad, de capacidad jurídica, con capacidad de representación internacional y, más concretamente de poderes efectivos que emanan de una limitación de competencias o de una atribución de los estados de la comunidad, estos últimos han limitado, si bien en esferas concretas, sus derechos soberanos y creado un derecho aplicable tanto a sus nacionales como a ellos mismos.(9)

VI-CONSTITUCION E INTEGRACION

De cuanto llevamos dicho ya se advierte que el fenómeno de la integración trae consigo dos problemas aparentemente insolubles para nuestro derecho constitucional positivo.-

Por un lado, la aceptación de las notas que caracterizan al derecho comunitario inhibiría la actuación de tribunales nacionales reemplazados para la aplicación e interpretación de ese derecho por tribunales supranacionales.-

Por el otro, al postularse la preeminencia de aquél derecho asociativo frente al derecho interno de cada estado, se estaría fulminando el principio de supremacía constitucional.-

El doble obstáculo, como termina de verse, lo constituyen preceptivamente los arts. 27, 31 y 100 de la Constitución, que en su redacción parecen cerrar toda posibilidad hacia la integración, a menos que previamente ella sea reformada.-

Este dato que hace a la ortodoxia del sistema impone un meditado exámen de la cuestión que abordamos, porque estamos convencidos de que más allá de cualquier previsión normativa que intente frenar la embestida de la integración ella constituye un irreversible emprendimiento que por su empuje no trepidará ante vallado alguno.-

Arrimando elementos que nos permitan razonar en derredor de la espinoza temática propuesta resulta impostergable -previa a toda consideración- una formulación de tipo temporal.

La Constitución data de una época en la cual el estado podía valerse a sí mismo -al menos en la concepción predominante- y siendo ignorados los procesos de integración, resulta obvio que su texto no incluyó la mención de un desconocido instituto.-

En suma, el constituyente no podía regular lo que no tenía vida. Pero esa carencia de norma, sostiene Bidart Campos, no debe interpretarse como prohibición. (10)

Ahora bien, la no prohibición, ¿importa "a contrario sensu" autorización? En su caso ¿con qué límites?.-

Sabemos que la Constitución habilita al gobierno federal a suscribir tratados con las potencias extranjeras y precisa el procedimiento con sujeción

al cual se incorporan a nuestro derecho. Supone ello que el constituyente estuvo advertido del significado de este instrumento jurídico como expresión de la convivencia organizada con los demás pueblos de la tierra.(11)

Pero esa habilitación genérica para suscribir tratados reconoce un límite sustancial, a saber la conformidad plena de tales instrumentos con la norma que jerárquicamente autoriza su arraigo.-

En ese sentido nuestros fundadores y los posteriores reformadores de la ley de leyes ni desestimaron, ni autorizaron al Estado Argentino que para éste transfiera poderes a un órgano supranacional de modo irreversible, definitivo y sin reserva alguna.-

El problema se plantea hoy puesto que con sus ansias renovadoras y frente al silencio de la Constitución la integración entre otras cosas, ha puesto en tela de juicio la eficacia de aquél recurso técnico que en su hora prestigió al constitucionalismo al ubicar en la cúspide de la pirámide a la superioridad de la ley madre.-

De allí que, el calor normativo actual, el enfrentamiento entre la Constitución y el tratado resulta ineludible.-

Pensamos que cuando las nuevas formas contradicen abiertamente al Pacto Social preestablecido y la problemática, como en este caso, se reduce a la liquidación o supervivencia de la ley a la que conferimos máxima entidad, no existen términos medios para resolver el conflicto. El dilema es fatal. Su solución está reservada al Poder Constituyente.-

En síntesis: si la integración pasa por violar la supremacía diremos que la Constitución es obstáculo y fundado para su radicación en este hábitat normativo.-

Otra cosa es que alentemos una reforma -como desde hace mucho lo propiciamos- para plasmar nuevas reglas de juego.-

VII- UNA REFORMA IMPOSTERGABLE

Empero, habrá que ser cuidadosos a la hora de adjudicar responsabilidades. Si los estados hoy, aquí y ahora, viven en una relación de estrecha y mútua interdependencia es porque esa receta se torna congruente con los patrones políticos de un tiempo que avizora nuevas formas para la realización del bien común.-

Por ello si la necesidad y la oportunidad, como está suficientemente acreditado, emplazan la conveniencia para profundizar esas prácticas y, el linde máximo para su realización tropieza con la rigidez de la Constitución, no hay otro camino -al menos en este del derecho que hemos elegido- que el de su reforma previa.-

Por aquello de que a nadie sirve lo que no le sirve yo me temo que una vez más, para simplificar las cosas, caigamos en la rutina de las sociedades que se desprenden de todo aquello que creyendo inútil pasa a asimilarse como carga. Entonces, sembrándose la idea de una Constitución que encarna la negación del progreso, en vez de la reforma, se apele a un razonamiento artificial que hasta puede generar convicción a más de un desprevenido.-

Si germina esa semilla no será extraño que, al cabo de un tiempo, antes que rigiendo conductas, tengamos a la Constitución convertida en un yacimiento de arqueología jurídica.-

Estamos convencidos de la necesidad y prioridad de la integración. Pero ella debe encauzarse a través del procedimiento de innovación constitucional que estatuye el Art.30.(12)

Cualquier otra perspectiva que rehuya aquella mecánica podrá apoyarse en la fuerza de los hechos, reconociendo precedentes en una necesidad que históricamente causó estragos al derecho. Si de muestras se trata, nótese cuán devastador es el panorama que nos ofrece un Ejecutivo legislando regularmente por razones de necesidad y urgencia, cuando no concurre una ni otra; o al Presidente alegando potestades delegadas que jamás lo fueron o; al Estado Federal usurpando facultades de los Estados miembros. Toda esa voraz e insaciable práctica estuvo orientada al "bienestar general" y, sin embargo, cuando miramos a nuestro alrededor -luego de trajinar por el ámbito de cuanta inconstitucionalidad hayamos imaginado- los frutos son desalentadores: cada vez tenemos más retazos de la Constitución.-

Estas afirmaciones no comprenden a los ponderables esfuerzos que la doctrina nacional viene realizando para legitimar la existencia de tribunales supranacionales, sobre todo a partir de la vigencia del Pacto de San José de Costa Rica. Y, más allá de nuestra aceptación o rechazo, no puede desconocerse el rigor científico de la propuesta de Ekmekdjian quien admite la validez de una justicia supranacional cuando la renuncia a la jurisdicción argentina no está prohibida por ley del Congreso o no exista jurisdicción exclusiva y excluyente. (13) Mucho menos la solidez que conlleva la formulación de Sagüés, quien ante la laguna constitucional existente en la materia apela a un elemento decisivo, el valor justicia como ingrediente válido para cubrir el vacío normativo.(14) O al desarrollo pionero que a principios de la década del 70 enunciara Bidart Campos, cuando distinguió entre tribunales extranjeros y supranacionales, para reputar inconstitucionales a los primeros y congruentes con el Art. 100 a los últimos.(15)

VIII.-LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Los intentos de integrar la América Latina son parte de una historia donde el localismo, la confrontación, la diferencia y el criterio encontrado pudieron más que cualquier esfuerzo encaminado a concretar el sentimiento americanista tan bien expuesto por Simón Bolívar en su carta de Jamaica, allá por 1815.-

Lo que en la geografía de la colonia ocuparon los cuatro virreynatos se multiplicó, y con el andar del tiempo se convirtió en dieciocho naciones, que advertidas de la insuficiencia de sus roles promovieron, entre 1826 y 1865, nada menos que cuatro congresos con miras a la constitución de un frente común para responder a amenazas provenientes del exterior. Reivindicaciones territoriales, la agudización de conflictos internos, la desaparición temporaria de las amenazas y el generalizado desinterés de las partes condenaron al fracaso las iniciativas.

El último tercio del siglo pasado se caracterizó por algunos logros en materia de legislación internacional, con las reuniones de juristas en Lima, entre 1877 y 1879; el Congreso Bolivariano de Caracas en 1883; el Congreso Sudamericano de Montevideo entre 1888 y 1889. Pertenece al siglo actual la participación en la Liga de las Naciones y luego las Naciones Unidas.-

Después de la segunda guerra mundial y sin abdicar de la relación amor-odio que caracterizó a los latinoamericanos el impulso de la unión política directa fue reemplazado por el acento puesto en la unión económica, lo cual demostró el desplazamiento de las prioridades latinoamericanas de seguridad y defensa a desarrollo económico.(16)

Con este norte un típico ejemplo de asociación a partir de intereses económicos lo constituyó la Comisión Económica para Latino América (CEPAL), fundada en 1948, que con el propósito de coordinar las políticas destinadas a promover el desarrollo económico de América Latina patrocinó la formación del Mercado Común Latinoamericano (MCL) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

En el seno de la ALALC dos tendencias excluyentes se enfrentaron tan pronto se constituyó. De un lado la tesis que postulaba la integración global, abogando por organismos supranacionales. Por el otro, una orientación comercialista que privilegió el cumplimiento del programa de liberación y posponía para después la idea del mercado único. Aunque en los papeles triunfó el ideario de la primera tesis, en los hechos ganó la segunda.(17)

Si desde el punto de vista de la integración el de la ALALC fue tímido esbozo (18) el de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), organismo que reemplazó a aquél no le fue en zaga, toda vez que sobre la base de una concepción comercialista, fundada primordialmente en el bilateralismo,

concibió actividades según el parámetro del regateo medieval al decir de Marcelo Alperín (19).-

No obstante, más allá de las decepciones de estas dos tentativas no puede desconocerse su significado político en el cono sur, toda vez que fueron las primeras expresiones más o menos concretas de integración y, aunque el balance de su gestión no haya sido el ideal suman una inestimable experiencia que no debemos desaprovechar en la hora actual.-

IX-MERCOSUR : EL NOMBRE DE LA INTEGRACION

En esta parte del mundo la integración tiene un nombre: se llama Mercosur. Este es el mayor desafío de fines del presente siglo y el obligado peldaño para que nuestra geografía se aferre a los patrones del desarrollo en la centena por venir.-

Todo indica que el mundo del siglo XXI será el del estado región. Las más importantes del planeta ya están organizadas como tales: Los Estados Unidos de Norteamérica, La Unión Soviética, la Comunidad Europea, China, India y Japón. Solo las regiones periféricas del Asia, África, Latinoamericana y la complicada Europa Central aún no se han organizado como tales.(20)

Por ese motivo y para evitar la creación de falsas expectativas debemos -desde un principio- exhibir al Mercosur en su verdadera dimensión, despojándolo de toda connotación mágica.

No es con formulas románticas, ni a través de ensoñaciones como lograremos sus objetivos.-

Los barquinazos de la historia -dice Frías, al reflejar el pensamiento de Bolívar- nos llevan hacia el espacio moral de gobiernos moderados y sociedades razonables, pero necesitamos de actitudes políticas deliberadas para crear un espacio geográfico que nos empuje a la integración. No es un proyecto menor, es una inmensa tarea.(21)

El sentido de ese emprendimiento debe iniciarse con una precisión. El Tratado de Asunción, cuyos signatarios son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es un acuerdo cuyo objeto lo constituye la creación del Mercado Común del Sur. Es un Tratado que establece el camino, el procedimiento, la forma y el contenido del proceso para llegar al objetivo de constituir el mercado común. No lo crea. Determina como se ha de llegar, necesaria e indudablemente a él.-(22)

Ese Mercado Común implica.

a) La libre circulación de bienes, servicios, y factores productivos a través, entre otros medios, de la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías;

- b) El establecimiento de un arancel externo común y una política comercial común con relación a terceros estados;
- c) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los estados partes;
- d) El compromiso de los estados partes de armonizar sus legislaciones ...para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.-

La integración, si se concretan los objetivos propuestos, habrá de realizarse en un tiempo récord de poco más de tres años, habiéndose estatuido un régimen especial para el periodo de transición que va desde la entrada en vigencia del Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994. La prontitud con que se ha concebido el avance del proceso, marcha pareja con las urgencias que exige la propia integración. Ciertamente es que entre los europeos el lapso que demandó el establecimiento definitivo de la integración fue extenso, puntualizándose por ejemplo que las regulaciones atinentes al régimen aduanero llevaron 28 años para plasmarse. Más en el caso del cono sur tenemos la ventaja comparativa que nos permitirá aprovechar toda la experiencia acumulada por la comunidad europea que es mucha y además, pareciera existir, la convicción en la dirigencia de nuestros pueblos que la oportunidad política está dada para la ocasión.-

El régimen de especificidad acordado para el tiempo intermedio no consiste solo en la aplicación de comunes políticas sino en la conformación de una estructura burocrática a cargo de dos órganos de gobierno, El Consejo del Mercado Común y el Grupo del Mercado Común. Asimismo, en la primera etapa, las controversias que pudieran suscitarse debían ser resueltas por la negociación directa y sucesivamente por recomendaciones negociadas del Grupo y consejo del Mercado Común.-

Actualmente se halla a consideración del Congreso el Sistema de Solución de Controversias, conocido bajo el nombre de Protocolo de Brasilia, el que una vez aprobado se constituirá en procedimiento destinado a zanjar los pleitos que se susciten en lo tocante a la interpretación y aplicación del Tratado de Asunción.-

X- ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEFINITIVA

De toda evidencia, el paso decisivo en relación al Mercosur habrá de constituirlo la reunión extraordinaria que deben celebrar los Estados Partes antes del mes de diciembre de 1994, oportunidad en la que determinaran la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones (art.18)

De la prescripción que antecede se desprende la perspectiva más promisoriosa de integración. Que los Estados Partes acuerden la estructura institucional del mercado común importa decir que la naciente comunidad será dotada de sus propias autoridades y, de seguirse los precedentes conocidos - sobre todo las exitosas concreciones de la comunidad europea- esas autoridades importarán una reedición de las clásicas funciones que la tripartición consagra para los estados, a saber un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial.

Consecuentemente, esos órganos supranacionales ejecutarán actos y dictarán normas de derecho comunitario, supremas frente al derecho interno de los estados partes y de aplicación directa a sus habitantes. Esa es la razón fundamental por la que, entre nosotros, se impone liminarmente una reforma a la constitución.-

De todos modos la instancia por la que atravesamos resulta crucial para la suerte de la integración. Los pasos que puedan darse de aquí en más son decisivos para generar suficiente convicción en todos los estados partes sobre el valor de este instituto.-

La recomendación conduce a afirmar que el común denominador para avanzar es el de las realizaciones prudentes y posibles. No podemos actuar de otro modo. En nuestro espíritu Latinoamericano aún late muy fuerte el concepto clásico de frontera en cuanto línea trazada para fijar los lindes entre dos estados, antes que espacio geográfico que torna necesaria una política de cooperación.(23)

Desde esa óptica se nos ocurre feliz, para esta primera etapa del Tratado de Asunción, el haber establecido que durante la transición las decisiones del consejo y del Grupo del Mercado Común serán tomadas por consenso con la presencia de todos los estados partes. Los antecedentes de la comunidad europea recuerdan, a propósito de ello, que en ese escenario y para superar las diferencias que tenía Francia ante la posible incorporación de Gran Bretaña, debió recurrirse en 1965, con los acuerdos de Luxemburgo, a la figura del consenso -en desmedro de las votaciones por mayoría- cuando un interés de real valía estaba en juego para uno de los estados miembros.-

Por aquello que se debe crear superávit para la solidaridad puesto que desde la pobreza no se intercambian más que condolencias mútuas (24) marchemos hacia la integración.-

No es obstáculo para ello la fisonomía de América Latina que es una y variada. Es múltiple y a veces extremadamente diferente. Es blanca y negra. Es india y mestiza. Es mulata y chola. Es campesina y proletaria. Es oligarca y burguesa. Es nacionalista hasta el chauvinismo e internacionalista hasta las abstracciones. Es industrializada y pauperizada. Es minoritariamente rica y mayoritariamente pobre e incluso miserable. Es sana y enferma. Es joven y vieja. Es moderna y reaccionaria. (25) Por fortuna en el devenir será integrada.-

BIBLIOGRAFIA.

- (1).- GOLDSCHMIDT, WERNER - Derecho Internacional y Derecho interno Argentino. E.D. 7-784.-
- (2).- DIAZ ULLOQUE, FERNANDO - Actualidad internacional Argentina - Colección de estudios jurídicos - págs. 20 y 29-Corrientes(1968)-
- (3).- SORIANO GARCIA, JOSE EUGENIO- Comunidades Autónomas y Comunidades europeas- Madrid 1990-
- (4).- DALLA VIA, ALBERTO RICARDO -El Mercosur, la integración, el derecho y la constitución, diario "El Derecho", Bs. As. 16 de diciembre de 1991.
- (5).- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO - El estado, el derecho interno y las comunidades europeas- Madrid 1986, pág. 19 y sgtes.-
- (6).- EKMEKDJIAN, MIGUEL ANGEL - Hacia la república latinoamericana- Bs. As. 1991, pág. 5 y sgtes.- DEPALMA.
- (7).- OTEIZA, EDUARDO Y TEMPESTA, GUILLERMO - El desafío del Mercado Unico. Su significado en la experiencia de la Comunidad Económica Europea y las perspectivas del Mercosur- J.A. diario del 25-12-91.-
- (8) MUÑOZ, MACHADO - Ob. cit. pág. 147.
- (9) Caso Costa contra Enel (1964) ECR. 585.
- (10) BIDART CAMPOS, GERMAN J.- La posible integración de Argentina en una comunidad supraestatal a la luz de nuestra constitución- Ed. 38-1019.-
- (11) MIDON, MARIO A. R. - Apuntes de la Constitución- Comentarios a su texto. Pág. 345- edit. Lerner- Cba. 1989.-
- (12) Es la tesis que sostiene Ramella Pablo en aspectos constitucionales de la integración - LL 136-1523; También es el pensamiento de Vanossi Jorge, expuesto en el Seminario Internacional sobre El Derecho de la Integración. Sin embargo, CASSAGNE, Juan Carlos sostiene que la constitución vigente no impide la integración, E.D. 28-11-91 El Mercado Común del Sur: problemas jurídicos y organizativos que plantea su creación.
- (13) EKMEKDJIAN, MIGUEL ANGEL - Ob. cit. págs. 57 y sgtes.
- (14) SAGÜES, NESTOR PEDRO- Jurisdicción interna y jurisdicción nacional LL 1986-B. Su pensamiento también aparece expresado en la "Cuestión federal en la integración Latinoamericana" - E.D. 29-903.
- (15) BIDART CAMPOS, GERMAN, Ob. cit. y ¿La jurisdicción internacional prevista por el pacto de San José de Costa Rica viola la Constitución Argentina? trabajo en colaboración con Alberto Bianchi- E.D. 118-976. Para este último la jurisdicción del Pacto de San José de Costa Rica agrava a nuestro Derecho Constitucional.

(16) G. POPE ATKINS - América Latina en el sistema político internacional -Grupo editor latinoamericano- Colección de estudios internacionales - pág. 242 y sgtes. Bs. As. 1991.-

(17) MARGARIÑOS, GUSTAVO - Primer decenio de la ALADI principios e instituciones - INTAL 160 - SEPT. 1990 - Año 15.

Cita. de OTEIZA, EDUARDO Y TEMPESTA, GUILLERMO en Ob.cit.

(18) RAMELLA, PABLO, Ob. cit.

(19) ALPERIN, MARCELO - Armonización de políticas económicas en el futuro de la ALADI - INTAL 159, Agosto 1990 Año 15, pág. 49.

(20) ETCHEBARNE BULLRICH, CONRADO - Americanos del sur en el siglo XXI - pág. 253 - Errecé - Bs. As. 1990.-

(21) FRIAS, PEDRO J. - La integración, proyecto y tarea- Cuadernos de federalismo III - IV - Instituto de federalismo Acad. Nac. de Derecho y Cs. Soc. de Córdoba pág. 71 a 74.-

(22) GROS ESPIELL, HECTOR - El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea - E.D. 144-913.

(23) GROS ESPIELL, HECTOR - Hacia un nuevo concepto de frontera en América Latina - "El Cronista Comercial" del 17-9-91.

(24) ENOCH D. AGUIAR - Cuaderno de la Cámara Española del Comercio Nº 1, según cita de FRIAS PEDRO J. en Ob. cit. en nota 21.-

(25) Cita que EDUARDO N. DALMASSO en "El Mercosur", pág. 19, atribuye a JULIO BARREIRO.