

EL MERCOSUR EN LA INTEGRACION AMERICANA (*)

Por la

Dra. LUZ GABRIELA MASFERRER
Profesora Adjunta Cátedra "B"
Derecho Comercial I^º.

I.- INTRODUCCION.-

La búsqueda de tentativas de Integración Latinoamericana ha sido una constante que se ha venido manifestando desde el origen mismo de los pueblos de este continente.-

Luego del proceso de emancipación, que finalizara con el surgimiento de diferentes países, el espíritu latinoamericano, ha elaborado varios intentos de unificación pese a la potencial desigualdad de sus miembros y pese a la carencia de condiciones idóneas para el logro de tales objetivos estimulada por enemistades domésticas y ambiciones personales.-

Sin embargo, el espíritu globalizador ha permanecido, aunque aletargado, llegando a intentar expresiones concretas a partir de fines del siglo pasado con las Conferencias Panamericanas, creándose ya en nuestro siglo Organismos guardianes de la consolidación del Sistema Interamericano (O.E.A.) y recurriéndose -a instancias de los diversos Estados- a una multiplicidad de vinculaciones bilaterales, tendientes a conformar esquemas intrarregionales aptos para desarrollar los objetivos integracionistas.-

"Por un camino no siempre lineal América Latina, al igual que otras regiones del mundo, parece decida a caminar hacia un proyecto de Integración que no tiene todavía hoy contornos definidos." (1).-

Pero bastante se ha avanzado en este aspecto desde la creación de la A.L.A.L.C. -ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO- en 1960, proyecto que aspira a conformar una zona de libre comercio entre los países

(*) Este trabajo fue realizado en junio de 1992 por una Beca de Iniciación en la Investigación de Post Grado de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la U.N.N.E.

firmantes del Tratado de Montevideo que le dio origen (Argentina, Brasil, Paraguay, Chile, Mexico, Uruguay, Perú) y sus posteriores adherentes (Ecuador, Colombia, Venezuela y Bolivia), y un profundo cambio de mentalidad se ha ido operando en estas últimas décadas.-

A efectos de cimentar los vínculos logrados y enriquecer el intercambio, ya hacia los años 80 surge A.L.A.D.I. -ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION-, que, debido a múltiples factores (diversificada ubicación geográfica entre los países, notorias diferencias de avances en su desarrollo, etc.) ha variado la rigidez de la concepción multilateral o de los grandes acuerdos regionales propugnada por su antecesora, enrolándose en la idea del bilateralismo y mayor flexibilidad en las formas de negociación entre los distintos Estados.-

En el marco de A.L.A.D.I. y buscando alcanzar objetivos no tan ambiciosos pero sí de posible concreción, se ha priorizado el mecanismo de los pactos bilaterales para cumplir las etapas necesarias en el tránsito hacia un Mercado Común concordando, de esta manera, con la nueva realidad mundial que convierte a los bloques regionales en indudables sujetos protagónicos.-

II.-EL MERCADO COMUN DEL SUR “MERCOSUR”.-

II.1. ANTECEDENTES.-

El 26 de marzo de 1991 se firmó en Asunción del Paraguay el “TRATADO PARA LA CONSTITUCION DE UN MERCADO COMUN entre la REPUBLICA ARGENTINA, la REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, la REPUBLICA DEL PARGUAY y la REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY”, persigue como objetivo final la conformación de un Mercado Común entre estos países para el 31 de diciembre de 1994.-

La firma de este instrumento no ha surgido como un hecho aislado. Ha nacido de las innumerables negociaciones que a lo largo de la década han venido realizando los países pilares de este proceso integracionista, Brasil y Argentina; que, reconsiderando sus posturas antagónicas advirtieron la necesidad de integrar sus economías como medio para salir del estancamiento.-

A partir de la década de los 80 las condiciones económicas mundiales cambiaron: se hace necesario a un mundo cada vez más competitivo, que requiere de un mayor desarrollo tecnológico, y particularmente en lo que hace a los países de América Latina se han dado las condiciones políticas propicias mediante el retorno a los gobiernos constitucionales, para que recupere plena vigencia el espíritu integracionista.-

Uno de los primeros pasos dados en este sentido fue la "Declaración de Iguazú", firmada el 30 de noviembre de 1985 por los presidentes de Argentina y Brasil, que crea una Comisión Mixta para intentar una mayor cooperación entre ambos países.-

Este acercamiento siguió su curso, suscribiéndose en 1986 dos instrumentos que constituyeron la plataforma de lanzamiento del Proyecto de Integración: en el mes de julio, el Acta que establece el "Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil" (P.I.C.A.B.) con la intención de crear un espacio económico común, que dé apertura a perspectivas conjuntas de crecimiento de sus pueblos; y posteriormente, en el mismo año, el "Acta de Amistad Argentino-Brasileña Democracia, Paz y Desarrollo", que reconoce al desarrollo económico como requisito indispensable para el logro de la justicia social, la paz y la consolidación de la democracia en la región.-

El Programa (PICAB) cumplió en gran medida su cometido, y que merced a la minuciosa labor de la Comisión Mixta encargada de su ejecución, fue posible la implementación de diversos Protocolos sobre distintas materias entre los años 1986-1988.-

Estos primeros intentos en la labor integracionista entre estos países vieron su culminación en noviembre de 1988 con la firma del "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil", incorporando como norma de derecho positivo para nuestro país por Ley 23695, e igualmente ratificado por el Estado del Brasil. Este Tratado, reconociendo que ambos países son integrantes de un espacio económico común y aplicando los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría, ha trazado como objetivo inmediato la consolidación de un proceso de integración y cooperación económica entre ambos países mediante la adopción de medidas conjuntas tendientes a remover obstáculos arancelarios y a la gradual armonización de sus políticas económicas, fiscales, monetarias, etc., y con el compromiso de constituir un Mercado Común en un plazo no mayor de 10 años.-

La evolución de este proceso se ha precipitado a partir de julio de 1990 con la "Declaración de Buenos Aires" que se propone concretamente la adopción de mecanismos tendientes al logro de la segunda fase del proceso: el establecimiento del Mercado Único, antes de 1995.-

A las intenciones de estos países, se sumaron otros de la región: Uruguay, Paraguay, y manifestando una firme voluntad política favorable a la Integración, han comprometido su accionar con la firma del "Tratado de Asunción" asumiendo la obligación irrevocable de constituir el Mercado Común.-

Sin desmerecer la importancia de los antecedentes mencionados, entendemos junto a algunos comentaristas que, el MERCOSUR se hace hoy posible

merced a las profundas transformaciones políticas y económicas que se han producido a nivel internacional, desde los cambios en la Europa del Este, hasta la intensión formulada por el gobierno de los E.E.U.U. a través de la "Iniciativa Bush para las Américas" de crear una zona de libre comercio desde Alaska a la Argentina. Todo ello, acompañado de grandes virajes de las concepciones económicas en la gran mayoría de países, alejándose del dirigismo estatal y enrolándose tras las ideas del mercado libre.-

Pero, a la vez, tal como lo señala DASSO, esta iniciativa tiene grandes posibilidades de éxito va que responde a un intenso proceso de transformación interno de cada país. Es así que, *"...Mercosur constituye un subproducto de tres procesos de construcción interna que llevan tiempo y que son: proceso de democratización, de transformación de economías obsoletas en economías competitivas con tecnologías eficientes ...y finalmente un proceso de inserción competitiva en los mercados mundiales."*(2).-

De esta manera y sin perder de vista las singulares condiciones económicas y políticas que actualmente se manifiestan en la zona y en el mundo, estos cuatro Estados han decidido impulsar este proyecto de integración, considerando que *"...la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración, es una condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social"*.(3).-

Por todo ello, si bien este Tratado constituye la culminación de un larga trayectoria de esfuerzos mancomunados, *"...pretende ser el inicio de un definitivo ciclo de realizaciones complejas en la cuestión de la Integración Latinoamericana."*(4) y es así como debe estudiarse. No como un hecho pasado para analizar sus consecuencias, sino como un proceso en ejecución que apenas inicia su devenir.-

II.2.- PROPOSITOS Y PRINCIPIOS.-

Contestes en que la Integración Regional constituye un objetivo prioritario que debe ser alcanzado, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay - en adelante, los Estados Partes - se han comprometido a constituir, antes del 1ro. de enero de 1995 el MERCADO COMUN DEL SUR.-

De los considerandos de su preámbulo se advierte que los Estados Partes estiman como indispensable para la aceleración de sus procesos de desarrollo, la necesidad de contar con un marco que amplíe las dimensiones de sus mercados nacionales y de aprovechar eficazmente los recursos disponibles, a lograrse mediante la coordinación de sus políticas económicas y la complementación de distintos sectores de sus economías, así como la impor-

tancia de alcanzar una adecuada inserción internacional. Se manifiestan convencidos de que tales postulados pueden lograrse a través de la integración y cooperación entre los pueblos.-

Para ello se comprometen a conformar un Mercado Común, que implica:

- * la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;

- * el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales;

- * la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

- * el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.-

El Tratado, que está destinado a regular el comportamiento de los Estados Partes durante el período de transición (hasta el 31 de diciembre de 1994), señala los instrumentos a cumplirse durante ése lapso a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, que se establecerá sobre la base de la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes.-

A efectos de llegar a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, se ha trazado un Programa de Liberación Comercial, detallado en el Anexo I del Tratado, que consiste en la remoción gradual y progresiva de gravámenes que afecten al comercio de bienes y servicios entre países integrantes del Mercosur -tomando a ésta palabra en un sentido amplio que abarca las rebajas arancelarias, no arancelarias y toda otra medida equivalente u otra restricción al comercio entre los Estados Partes-. Este Programa se inicia con una desgravación progresiva, lineal y automática de productos, con miras a llegar al 31 de diciembre de 1994 a un arancel "0" (cero) para el comercio intraregional.-

Pero se establece una nómina de excepciones de productos de cada país a los que se excluye en forma temporaria del programa de desgravación y, reconociendo las diferencias puntuales de ritmo de Paraguay y Uruguay, se concede a éstos países un mayor plazo para la eliminación de sus productos de las listas de excepciones extendiéndose hasta el 31 de diciembre de 1995.-

Para los productos originarios de un Estado Parte se consagra el compro-

miso de los restantes Estados Partes de otorgar a dichos productos idéntico tratamiento impositivo que resulta aplicable en su territorio, como si fuera un producto nacional de ése país, para lo que se especifica en el Anexo II del Tratado, el Régimen General de Origen.-

Se acuerda también en casos excepcionales, la posibilidad de recurrir a una cláusula de salvaguardia, y aplicar temporaria y unilateralmente derechos de importación en el caso de que las importaciones de un producto de origen de un Estado causen daño o amenaza de daño grave al mercado de otro Estado Parte, con el compromiso de promover la realización de consulta entre los Organos del Tratado a fin de que dicha solución sea eliminada. (Anexo IV).-

Los Estados Partes, se han comprometido también a definir un "arancel común" que incentive la competitividad externa de los Estados Partes (art.5 inc.c), cualquiera sea la Nación del Mercosur por la que ingrese un producto que no sea de origen de los cuatro firmantes; para lo que resulta indispensable transformar el concepto latente de frontera separación" e incorporar el de "frontera cooperación".-

A efectos de solucionar las controversias que se presenten, se ha optado por instituir un sistema de negociaciones indirectas entre los Estados Partes y ante su fracaso, se preven instancias ante los distintos órganos del Mercado Común.-

Para alcanzar las metas propuestas en materia de liberación comercial y para que las mismas sean de utilidad y no queden fuera de contexto, se torna necesaria la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales de los Estados Partes, a realizarse en forma convergente con el Programa de desgravación arancelaria y para-arancelaria, para lo cual y afectos de realizar un trabajo permanente se han instituidos 10 subgrupos de trabajo competentes en áreas específicas: asuntos comerciales, aduaneros, normas técnicas, política fiscal y monetaria, transporte terrestre y marítimo política industrial y tecnológica, política agrícola, energética, y coordinación de políticas macroeconómicas. Anexo V.

II.3.-SU ESTRUCTURA ORGANICA.-

Para la ejecución del Tratado y la adopción de decisiones durante el período de transición, del texto mismo del instrumento; en su capítulo Segundo surgen los siguientes órganos:

- el CONSEJO DEL MERCADO COMUN: es el órgano superior es el órgano superior del Mercado Común, está conformado por los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de los Estados Partes, y a él corresponden las funciones de conducción política y la toma de decisiones para asegurar el

cumplimiento de los plazos y fines trazados.-

- el GRUPO MERCADO COMUN: conforma su órgano ejecutivo, coordinado por los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores de los Estados Partes, tienen facultad de iniciativa y sus funciones específicas, según reza el art. 13 del Tratado, son las de: tomar los recaudos necesarios para el cumplimiento de las decisiones del Consejo, y proponer medidas concretas para la aplicación del Programa de Liberación Comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas y negociación de acuerdos con terceros países y en general, velar por el cumplimiento del Tratado. Está integrado por cuatro miembros titulares por país (y cuatro alternos) representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Bancos Centrales.-

El grupo Mercado Común, cuenta con una Secretaría Administrativa, que tiene su sede en Montevideo, establecida con la misión de custodia de la documentación y la comunicación de las actividades del Grupo.

El Tratado prevé que a efectos de la toma de decisiones tanto en el Consejo como en el Grupo del Mercado Común, se requiere la presencia de todos los Estados Partes y las mismas se adoptarán por consenso.-

- la COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA del MERCOSUR: si bien se encuentra prevista por el art. 24 del Tratado, no se detalla su conformación ni se impone un término a dichos efectos, previéndose sin embargo que corresponde a los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes informar a sus respectivos Poderes Legislativos acerca de la marcha del Mercado Común.

Cabe tener en cuenta que los Organos mencionados precedentemente, son los establecidos para la administración y ejecución del Tratado y los Acuerdos Específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico del mismo, durante el período de transición, hasta el 31 de diciembre de 1994. Si bien no está prevista en el mismo Tratado su estructura institucional definitiva, se comprometen los Estados Partes a determinarla antes de la fecha fijada como límite para el período de transición, convocando una reunión extraordinaria para tales efectos.-

II.4. CONCLUSION.-

De la sintética referencia que precede acerca de los antecedentes, objetivos del Tratado y la estructura orgánica que provisoriamente determina puede deducirse, que a efectos de un estudio pormenorizado que realmente valore en su justa medida todos y cada uno de sus aspectos y plantee correctamente sus inconvenientes y ventajas, se requiere la labor de un grupo interdisciplinario para que efectúe una investigación especializada.-

Tales metas y factibilidades están fuera del alcance y de la índole de este trabajo, sin embargo la referencia mencionada se realiza para que sirva como marco a otros cuestionamientos más concretos y otras implicancias que podrían sí resultar de mayor interés.-

Si nos preguntamos si realmente resulta conveniente que nuestro país asuma junto a sus pares latinoamericanos, un compromiso de integración, entendemos que tal interrogante, válido para otras épocas, carece hoy de utilidad, por cuanto más bien el fenómeno de la integración se impone hoy como una necesidad y teniendo en cuenta la experiencia brindada en la materia por otros modelos similares (Mercado Común Europeo) ya no puede dudarse de los beneficios que ella trae para los Estados y sus pueblos.-

Partiendo de la base de que la Integración es necesaria para los países latinoamericanos y más concretamente para los Estados Partes del Mercosur, cabe plantearse si es realmente posible lograr el objetivo propuesto. Para ello, es menester analizar ciertas circunstancias: Por una parte, Argentina, Uruguay y Paraguay, tienen una misma raíz histórica y cultural hispánica y tal como lo expresa SUAREZ ANZORENA, no existen grandes distancias entre la tradición de estos países y el origen lusitano del Brasil, lo que hace decir a este autor que *"...esencialmente sus bases humanas son asimilables y compatibles."*(5).- Por otra parte, si bien presentan múltiples diferencias, en lo referente a sus sistemas jurídicos, los cuatro se organizan bajo un sistema constitucional, fundado en los principios del estado de derecho, reconociendo la protección de la persona y sus derechos y tutelando la propiedad privada,- donde la normativa de derecho privado responde, en los cuatro países, a la misma concepción continental-romanista que le ha servido de fuente.-

Y aún más allá de lo estrictamente histórico y jurídico, existen entre sus pueblos, profundas coincidencias políticas y económicas, resisten los mismos embates y afrontan las mismas dificultades: en sustancia, comparten las carencias de los países en desarrollo.-

De todo lo dicho, puede concluirse que, a pesar de las grandes diferencias existentes entre estos pueblos, son más sus coincidencias; de allí que consideremos perfectamente compatible intentar un proyecto de integración, todavía más, teniendo en cuenta la firme decisión política que hoy los anima .-

Ahora bien, tomando como punto de partida la factibilidad de la integración de estos cuatro países, cabe plantearse la pregunta ¿cómo? Para ello, el Tratado y sus anexos prevén los propósitos y los instrumentos de los cuales se valdrán los Estados Partes para lograr un Mercado Común, y como ya lo señaláramos precedentemente, establece distintas etapas o metas hasta su consecución (libertad de circulación de mercaderías, bienes y servicios mediante la eliminación de derechos aduaneros, un arancel externo común y la coordi-

nación de políticas sectoriales y macroeconómicas). Pero, entendemos que ello no puede lograrse sin la debida armonización de sus legislaciones en las materias pertinentes, de allí surge la importante labor que le cabe al jurista en el fortalecimiento del proceso de integración.

III.-CUESTIONES JURIDICAS QUE SE PLANTEAN.-

Compartimos el criterio de SALERNO al considerar que, *"Resulta simplista pensar que los problemas concernientes a la integración dependen de una política de aranceles. La cuestión es mucho más compleja porque forma parte de un movimiento que tiende a acercar a los pueblos y a sus culturas, arminizando los intereses en aras de la convivencia regional."*(6).-

De allí que, sin ser una condición previa para la constitución del Mercado Común, el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, resulta de una importancia notable. Tales consideraciones, nos han llevado a investigar: **¿cuáles son las cuestiones jurídicas que se plantean?.-**

III.1.-MULTIPLICIDAD DE ORDENAMIENTOS.-

La intención de establecer un Mercado Común obliga a crear instituciones complejas, a diagramar una superestructura que entrelaza las legislaciones estatales. Con la principal dificultad que los promotores del proyecto de integración se encuentran, es como una vasta multiplicidad de ordenamientos jurídicos, si bien coincidentes en sus fuentes y en su espíritu, presentan amplias diferencias en temas puntuales, cuya armonización se hace indispensable, a fin de lograr sus objetivos:-

A modo de ejemplo y teniendo en cuenta las necesidades que se presentan hoy en la realidad de América Latina gran afluencia de capitales, tecnología, facilidades de financiamiento, etc.-, estimamos necesaria la armonización de legislaciones en algunos aspectos: libre circulación de capitales en la región, radicación de inversiones externas, regulación uniforme en cuanto la posibilidad de acceso al crédito por parte de las empresas de uno u otro Estado miembro, transferencia de tecnología, conciliación de regímenes fiscales y de exportaciones promocionadas, entre infinidad de otros temas.-

Por supuesto, sin la pretensión de adentrarnos a tratar in extenso ninguno de estos temas, ya que el caracter de este trabajo no se lo propone, y participando de la opinión de que las legislaciones han de ser armonizadas inspirandose

en las pautas que se adopten en materia política, entendemos cumplir al expresar algunos temas candentes, manifestándonos en todo sentido a favor de la armonización de los distintos ordenamientos jurídicos.-

Como bien lo expresa BALDINELLI, *"Tal vez el mejor modo de comprender cuáles son las políticas que hay que armonizar y hasta qué grado, sea reconocer que, dentro de un mercado común, los bienes, los servicios, los capitales y las personas deben circular con la misma libertad con que hoy lo hacen en el interior de cualquiera de los Estados comprometidos en el proyecto."* (7).-

Para alcanzar realmente estas metas trazadas, no debe perderse de vista la importancia que revisten las normas jurídicas, considerando indispensable *"...que el derecho ha sido, y seguirá siendo, en el futuro, lo más formidable herramienta en mira de la unidad de los pueblos."* (8).-

III.2.-CUESTION DE SUPRANACIONALIDAD.-

Contestes en que las normas de derecho son un instrumento idóneo para coadyuvar a los mecanismos políticos que procuran la Integración a efecto de obtener un marco jurídico político uniforme y regido por las mismas reglas, nos surge otra vez el planteo de: ¿cómo habrá de lograrse tal aspiración?.- Se recurrirá a la mecánica de permanente contacto entre los legisladores de los países a fin de que las leyes sancionadas en cada uno de ellos regulen aspectos similares en igual sentido?. O será necesario, para lograr una mayor uniformidad, acudir al dictado de normas comunes que emánen de un órgano superestatal?.-

Desde ya, sin pretender traspasar arbitrariamente el modelo utilizado por las comunidades Europeas, pero reconociendo que de su experiencia tenemos muchas lecciones que aprender, estimamos que la primera metodología resultaría muy difícil de implementar, llevaría mucho tiempo en la instrumentación de las decisiones, ya que debería recurrirse a una etapa previa de negociación interestatal a efectos de adoptar un criterio similar y luego llevarse al seno de los Poderes Legislativos Nacionales para su sanción.

Por otra parte teniendo en cuenta que los cuatro países tienen un gobierno constitucional que exige el reparto y control de los poderes, puede ocurrir que lo previamente acordado se vea frustrado al no contar con la mayoría necesaria en cada Estado para que ese proyecto se convierta en ley y no existirían las garantías indispensables para que el criterio que traduce los intereses comunes sea verdaderamente receptado y aplicado como obligatorio en el territorio de ese Estado.-

De allí que, consideremos que algunas competencias de los Estados,

deben ser transferidas a órganos específicos a crearse con la función de velar por que se cumplan los fines de la comunidad, y de esta manera se permita llegar a un auténtico "Derecho de la Integración" que además de crear instituciones propias y organizar las relaciones entre los Estados miembros, vaya aún más allá, e interfiera -más o menos- directamente en las regulaciones positivas estatales, en todo aquello que constituya materia común a todos sus integrantes.-

Compartimos la afirmación de SALERNO, al expresar *"...El régimen jurídico de la integración es una superestructura armada por encima de los ordenamientos locales, que de uno u otro, condiciona a éstos, determinando una adecuación gradual."*(9).-

Por ello estimamos que uno de los mejores mecanismos con que se cuenta para lograr el propósito señalado precedentemente -la armonización de las legislaciones de los Estados Partes- es a través de los mandatos del Derecho Comunitario. Esto, agiliza las decisiones, uniforma y elimina el riesgo de su adopción o no por parte de los Estados miembros, ya que tales normas se imponen en forma obligatoria. *"Y sin la generación de un sistema jurídico comunitario autónomo, de jerarquía superior a la de los distintos sistemas nacionales, no hay integración posible."*(10).-

Tras lo dicho, no se nos escapa, que tales afirmaciones también puede resultar cuestionables desde el punto de vista del Derecho Constitucional de cada Estado. Pueden delegarse estas competencias, inherentes a un Estado Nacional, aunque lo sean en forma limitada?. O por el contrario, tal atribución de facultades afectan a la soberanía de dicho Estado?.-

Todas estas dificultades deben resolverse a la luz de la Constitución de cada Estado miembro. No existiría inconveniente alguno, si la misma Constitución estableciera como posibilidad tal delegación, supuesto en el cual, desde el punto de vista constitucional de ese país tal recaudo estaría cubierto y no se obstaculizaría en ese aspecto el proceso de Integración.-

No ocurre lo mismo en el caso de que el texto constitucional no contuviera precepto alguno, tal es el caso de la Constitución Argentina vigente, y ante ese silencio, si cabe plantearse estos interrogantes. No pretendemos hacer un estudio comparativo de las opiniones de la doctrina nacional en esta materia, pero sí, nos manifestamos a favor de la transferencias de competencias estatales a favor de los órganos de la comunidad supraestatal, compartiendo la opinión de BIDART CAMPOS, de que sería conveniente una reforma constitucional que elimine las dificultades interpretativas, aunque no desecha la posibilidad en el actual derecho constitucional.

"Nuestra Constitución, al momento en que fue redactada mal podría prever un tipo de comunidad internacional o supernacional como el que nos muestra la realidad contemporánea."(11). Pero, esta sola circunstancia no

puede ser motivo que entorpezca el proceso de integración.-

III.3.- SU INSTITUCIONALIZACION DEFINITIVA.-

Como bien lo señala OTEIZA y TEMPESTA: *“La meta de la integración no puede prescindir de un fino sistema de relojería que ordene las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales que deberá contener el instrumento que cree un auténtico mercado común en América del Sur.”* (12).-

El Tratado de Asunción fija las primeras bases para la integración del Mercosur, dejando a los Estados miembros múltiples posibilidades para su concreción, previendo únicamente antes de finalizar el período de transición, la celebración de una reunión extraordinaria que determinará la estructura definitiva.-

“Esta reunión, como consecuencia de que deberá determinar la estructura institucional definitiva, deberá decidir respecto de la naturaleza jurídica del sistema de integración que se conformará.” (13). Esto también nos obliga a preguntarnos: ¿cuál será la estructura a adoptarse?. Será suficiente la estructura orgánica establecida por el Tratado? O será necesario conformar otras esquemas?.-

Ya nos hemos manifestado a favor del establecimiento de un sistema de normas de derecho de naturaleza supranacional como medio idóneo para lograr la armonización legislativa, que comiencen a elaborarse durante el período de transición. Cuanto más debe preocupar este tema, a la hora de diagramar la institucionalización definitiva.-

Desde ya descartamos que resulten suficientes los Organos determinados por el Tratado para cumplir con esta meta, por lo menos en la forma y con las ambigüas funciones que han sido estipuladas, por lo que se advierte la importancia de que se adopte un sistema coherente de derecho comunitario, que cree órganos supraestatales con funciones y facultades suficientemente atribuidas como para que con su cumplimiento se hagan posibles los esfuerzos de integración.-

Siempre teniendo en cuenta la experiencia que en este aspecto nos aporta la Comunidad Europea, nos permitimos bosquejar algunas pautas que en nuestro criterio deberían apreciarse para elaborar la estructura final.-

Se considera conveniente la modificación de los órganos establecidos, por cuanto como ya lo señaláramos ellos no son suficientes, pero no hace falta que los mismos desaparezcan, bien podrían cumplir funciones importantes dentro del Mercado Común ya conformado, con la sola reestructuración de sus funciones.-

Así, el Consejo, si bien es hoy el órgano supremo, *"...no tiene competencia para crear normas legislativas de derecho comunitario. Sólo se le atribuyen las ambiguas funciones de asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos del Tratado (???)"* (14) Sin embargo, no debe dejárselo a un lado sino dotarlo justamente de las funciones precisas. Debe constituir el principal órgano de decisión de la Comunidad conformada en el futuro, que represente y defienda los intereses estatales frente a la Comunidad en su conjunto. Podría tenerse en cuenta para variar su composición según el tema que se fuera a tratar, tal lo establecido por el modelo europeo, agregándose así la intervención de otros sectores gubernamentales que no sean necesariamente los Ministerios de Relaciones Exteriores, que sean idóneos en la materia a decidir.-

Otro aspecto importante radica en el mecanismo en de adopción de decisiones en el seno del Consejo, aunque ahora sea de utilidad el sistema de consenso, en una etapa futura sería conveniente transformarlo por algún otro medio que reconozca una "mayoría calificada". De lo contrario como bien lo advierte ALVAREZ TRONGE, *"De no adoptarse algún sistema de decisión por mayorías, bastará la oposición de algún país integrante, para restarle virtualidad a las propuestas y a la dinámica del proceso de integración."*(15), aunque, si estimamos conveniente que ciertas decisiones expresamente delimitadas, sean tomada con el requisito de unanimidad.-

Referente al Grupo, también consideramos posible su subsistencia, con funciones específicamente asignadas, pero en vez de ampliar las que hoy posee, restarle capacidad de iniciativa que se trasladaría a otro órgano, circunscribiéndose a la mera ejecución e implementación técnica de las decisiones del órgano mayor.-

También se considera indispensable la creación de un órgano verdaderamente comunitario semejante a "La Comisión" del esquema europeo o "La Junta" del Grupo Andino. Este órgano, de carácter eminentemente comunitario, debe tener a su cargo la misión de la defensa de los intereses comunitarios, que, en el sistema supranacional, deben prevalecer muchas veces sobre los particulares de cada Estado; por ello, es conveniente que sus miembros tengan la suficiente independencia con respecto a sus gobiernos, ya sea por un medio especial de consenso para su designación o bien estableciendo un plazo de mandato inferior o superior al de las autoridades nacionales. También hay que tener presente la necesidad de adoptar decisiones por mayorías especiales y para algunos casos la unanimidad; como también podía considerarse para más adelante un sistema de ponderación de votos que evalúe índices de población u otros criterios económicos y políticos.-

Por otra parte, el accionar del órgano descrito en último término, no debe desarrollarse en forma aislada de la tarea de los demás órganos, particularmen-

te de la del Consejo, por cuanto aquél estaría imbuído de amplias facultades de iniciativa que habrán de ser estudiadas y evaluadas por el órgano decisorio, por ello, convendría proponer una estrecha relación interorgánica que viabilice el tratamiento de los temas y no superponga sus actividades.-

Además de estos órganos político, ejecutivo y supraestatal, para constituir un verdadero sistema de derecho comunitario, es importante establecer otros que cumplan funciones legislativas, ya que consideramos que una de las mejores armas para lograr la armonización legislativa interna es mediante la labor normativa en conjunto de un órgano superestatal; y funciones judiciales, ya que no tardarán en presentarse problemas en la aplicación e interpretación de las reglas jurídicas comunitarias.-

En lo que hace a las funciones legislativas, el Tratado de Asunción prevé la constitución de una comisión Parlamentaria Conjunta, pero no se impone un mandato perentorio para su organización -por lo que queda al criterio de conveniencia política- y tampoco se delinean sus atribuciones.-

Esta Comisión Parlamentaria, quedará entonces constituida según el modelo que surja en el futuro derivado de las conversaciones políticas ya que el texto del Tratado se refiere a ella como una fórmula flexible que podrá tener más o menos funciones, mayor o menor independencia de los gobiernos estatales, etc. según el esquema elegido.-

Aunque al principio tenga escasas funciones, entendemos que dicha Comisión debe instrumentarse ya en el período de transición e irá perfeccionándose y jerarquizándose a medida que el proyecto comience a dar sus frutos. *"...sería conveniente que en una etapa posterior, se fuesen delineando las atribuciones de la Comisión Parlamentaria constituyéndose con pocos miembros representativos de los diversos sectores de los pueblos que componen el Mercado; coexistiendo con el Consejo, el Grupo y los Subgrupos, para controlar el ejercicio de sus funciones específicas..."*(16). pasando así en una etapa mucho más avanzada, de las meras recomendaciones a las propias resoluciones con total fuerza obligatoria.

Hay consenso en la opinión de los autores consultados en que resulta preocupante que el Tratado no prevea una autoridad judicial supranacional. Entendemos que, tal como expresáramos anteriormente si bien este instrumento internacional está destinado a reglar para el período de transición debió haber esbozado algún órgano independiente, con funciones jurisdiccionales.-

El único mecanismo que el Tratado prevé para la solución de controversias hasta el 31 de diciembre de 1994, se basa en negociaciones diplomáticas bilaterales, que en caso de verse fracasadas admiten la sumisión de la controversia a la consideración del Grupo del Mercado Común que expresara sus recomendaciones a fin de allanar las dificultades. El principal problema que

surge es que las soluciones emanadas del Grupo, pueden ser muy acertadas desde el punto de vista técnico -ya que puede valerse de la opinión y asesoramiento de expertos y peritos- pero carecen de fuerza ejecutiva respecto de los organismos internos de cada uno de los países, convirtiendo en ilusoria la solución de los conflictos; y cabe decir lo mismo respecto de la instancia superior prevista para el Consejo, que llevaría a situaciones similares.-

De todo esto se deducen los inconvenientes del sistema y se aprecia la necesidad de crear alguna otra alternativa para dirimir los conflictos.

Sin embargo, los Estados Partes, en el Capítulo II del Anexo III han advertido este inconveniente y por ello han colocado en manos del Grupo del Mercado Común la responsabilidad de lograr otro sistema a regir durante el período de transición, que en nuestra opinión sentaría las bases para ir perfeccionando el esquema de organización definitiva.-

En cumplimiento de tales instrucciones y por iniciativa del Grupo, se ha firmado el 17 de diciembre de 1991 por los Presidentes de los cuatro países, el "Protocolo de Brasilia para la solución de controversias", que prevé distintas instancias que van desde la negociación directa, pasa por la etapa de intervención de los órganos del Tratado y arriba a la instancia de una solución arbitral, que opere de una forma rápida, sencilla y económica y a la cual puedan acudir los particulares como procedimiento para la solución de sus conflictos.-

De esta manera, se avanza en la tarea de lograr un mecanismo de solución de conflictos, evitando con ello que el proceso de integración se vea amenazado por los métodos puramente diplomáticos que frecuentemente no alcanzan los resultados esperados.-

Pero creemos que este es sólo el comienzo y que debe seguir avanzándose, en la tarea de estructuración definitiva, hacia un tribunal judicial supranacional, que entienda como última instancia en todas las diferencias planteadas al momento de aplicar e interpretar el Derecho Comunitario, ejerciendo una jurisdicción voluntaria sobre quienes decidan sujetar sus controversias a su ámbito de actuación, pero con fallos de carácter obligatorios que sienten jurisprudencia uniforme a nivel supranacional.-

Resulta necesario, que para un futuro mediato, este organismo se convierta en el poder judicial de la comunidad, que aplique en forma obligatoria las disposiciones comunitarias, no sólo para dirimir controversias entre los países integrantes, sino también para posibilitar la aplicación en forma inmediata de las normas supranacionales también sobre los habitantes de cada uno de los Estados.-

Con ello y en aras de la unidad del orden jurídico comunitario, además de asumir el control de legalidad de los actos comunitarios se lograría una interpretación uniforme de las normas supranacionales a aplicarse, por diferentes

autoridades, a los particulares, buscando así la salvaguardia de la seguridad jurídica, elemento clave para el proceso de integración.-

En nuestra opinión este organismo, encargado de priorizar el bien común supranacional, debe estar dotado de una total imparcialidad frente a los Estados integrantes, y sus miembros -igual número por cada Estado- ser lo suficientemente independientes de los gobiernos del país de origen y de los criterios judiciales de sus Estados, para lo que debería establecerse un sistema especial de designación, consensuada por los demás Estados miembros o cualquier otra modalidad, pero tratando de lograr las mayores garantías de imparcialidad.-

IV.- CONCLUSIONES FINALES.-

* La INTEGRACION, entendida hoy como un fenómeno que va más allá de la eliminación de trabas aduaneras y que abarca la unión cultural y social de los pueblos, se presenta para los países latinoamericanos como una alternativa válida para salir del estancamiento y acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. Así, concientes de que la Integración regional constituye una necesidad impostergable y perfectamente posible a pesar de sus diferencias, los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mediante la firma del Tratado de Asunción, han hecho el firme compromiso de constituir hacia fines de 1994, un Mercado Común que irá perfeccionándose en el futuro.-

* Estimamos que el papel que le cabe al Derecho, como herramienta idónea para crear condiciones aptas para la convivencia, adquiere singular relevancia en un proceso de integración, ya que constituye un requisito indispensable para lograr la coordinación en materia económica, y la simultánea armonización normativa en sus diferentes aspectos. Al Hombre de Derecho le compete entonces una tarea vital para el fortalecimiento del sistema.-

* La labor del jurista en un proyecto integracionista no resulta una tarea fácil debido a las múltiples cuestiones jurídicas que a su paso se plantean. Entendemos que, aunque se presenten importantes diferencias en los múltiples ordenamientos legislativos de los diversos países, es compatible y necesaria su armonización.-

* Para la creación de un Mercado Común no basta con expresar intenciones, hace falta dotarlo de las instituciones apropiadas con las funciones precisas. Para ello, creemos indispensable que se opere la consiguiente transferencia de competencias estatales a ciertos Organismos específicos instruidos para sostener el proyecto integrativo a fin de lograr en el futuro la conformación de una Comunidad entre los miembros. A su vez, consideramos que cuanto antes se produzca esta delegación de competencias a organismos supraestatales con

facultades de legislar, más pronto se logrará la armonización normativa interna entre los Estados, ya que aquella autoridad, con las facultades suficientes, irá provocando su adecuación.-

* Avanzando en las etapas del proceso, llegará el momento de idear un sistema de organización definitivo. A nuestro criterio, el mismo debería esquematizarse reformando los actuales órganos creados para operar durante el período de transición, dotándolos de una mayor especificación técnica, precisando sus funciones específicas evitando superposición de facultades. Sin perjuicio de ello y tomando de otras experiencias integracionistas, creemos apropiado determinar un órgano de carácter eminentemente comunitario, que asuma la defensa de los intereses comunitarios, muchas veces en colisión con los de cada Estado, y de esta manera posibilitar el logro de los objetivos de integración.-

* El modelo de institucionalización definitiva debería inspirarse -al igual que los sistemas jurídicos estatales de los países miembros- en una tríada de poderes, delimitándose atribuciones y agilizando la constitución de la Comisión Parlamentaria conjunta prevista por el Tratado, que a partir de su conformación se irá perfeccionando y jerarquizando. Por otra parte, resulta menester el establecimiento de una autoridad judicial supranacional, con independencia suficiente que controle la legalidad de los actos comunitarios y los interprete de manera uniforme.-

CITAS BIBLIOGRAFICAS.-

- (1).- MORELLO, Augusto Mario y OTEIZA, Eduardo. "La sociedad binacional argentino-brasileña y la experiencia de la Comunidad Económica Europea". Revista Jurisprudencia Argentina-1990 IV, pág.816.-
- (2).- DASSO, Ariel Gustavo. "Mercosur. Problemática Jurídica". Revista LA LEY Año LVI N°225 (22-11-91), pág.1.-
- (3).- HUTCHINSON, Tomás. "El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) Una aspiración concreta: la integración regional". Revista LA LEY Año LV N°174 (12-09-91), pág.2.-
- (4).- EKMEKDJIAN, Miguel Angel. "El nuevo tratado del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y la Integración latinoamericana". Revista LA LEY Año LV (14-06-91) pág.3.-
- (5).- SUAREZ ANZORENA, Carlos. "Notas sobre el Mercado Común del Cono Sur" Revista LA LEY Año LV N°194 (10-10-91) pág.2.-
- (6).- SALERNO, Marcelo Urbano. "Treinta años de integración latinoamericana: perspectiva jurídica y empresaria". Revista LA LEY Año LV N° 174 (12-09-91), pág.2.-
- (7).- BALDINELLI, Elvio. "Armonización de políticas crediticias, fiscales y de promoción de exportaciones". Revista INTEGRACION LATINO-AMERICANA - INTAL- Año 16 N°167 (Mayo 1991), pág.3.-
- (8).- PALMERO, Juan Carlos. "Unidad del Derecho Privado Latinoamericano". R.D.C.O. 1986, pág.379.-
- (9).- SALERNO, Marcelo Urbano. "Treinta años de Integración Latinoamericana: perspectiva jurídica y empresaria". Revista LA LEY Año LV N°174 (12-09-91), pág.2.-
- (10).- EKMEKDJIAN, Miguel Angel (4)
- (11).- DASSO, Ariel Gustavo. "Mercosur, problemática jurídica" Revista LA LEY Año LVI N°225 (22-11-91) pág.2.-
- (12).- OTEIZA, Eduardo y TEMPESTA, Guillermo. "El desafío del mercado único. Significado en la experiencia de la Comunidad Económica Europea y las perspectivas que ofrece el Mercosur" Revista JURISPRUDENCIA ARGENTINA N°5756 (25-12-91) pág.18.-
- (13).- GROS ESPIELL, Héctor. "El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea". Revista EL DERECHO t.144, pág.916.-
- (14).- EKMEKDJIAN, Miguel Angel (4)
- (15).- ALVAREZ TRONGE, Manuel. "Aspectos jurídicos del Mercosur". Revista LA LEY Año LVI N°59 (24-03-92) pág.1.-
- (16).- ALBANESE, Susana. "El tratado de Asunción: hacia la constitución de "Mercosur". Revista LA LEY Año LV N°197 (15-10-91), pág.1.-

BIBLIOGRAFIA.-

- ALBANESE, Susana. (16)
- AGUINIS, Ana María M.de y C. de ZALDUENDO, Susana. "Experiencias y perspectivas de la empresa conjunta en América Latina". R.D.C.O. 1990-A.pág.1 a 30.-
- ASTOLFI, Andrea. "El contrato internacional de "Joint venture". Depalma Bs.As. 1986.-
- ALVAREZ TRONGE (15)
- ARCAGNI, José Carlos. "Mercosur: El Mercado Común del Cono Sur del Continente Americano. Realidades y perspectivas". Revista LA LEY Año LVI N°242 (17-12-91), pág.1 a 3.-
- BALDINELLI, (7)

- BARRA, Rodolfo. "El rol de la justicia en el proceso de integración". Revista LA LEY Año LVI Nº 65 (01-04-91) pág. 1 a 3.
- BIDART CAMPOS, Germán J. "La posible integración de Argentina en una comunidad superestatal, a la luz de nuestra Constitución". Revista EL DERECHO 38-1019 a 1023.-
- BARRERA, Carlos A. "La construcción del mercado único Europeo". Revista INTEGRACION LATINOAMERICANA -INTAL- Año 15, Nº 161 (Octubre-Noviembre 1990), pág. 1 a 4.-
- DASSO (11)
- DAVEREDE, Alberto Luis. "El sistema de solución de controversias en el Mercosur". Revista LA LEY Año LVI Nº 83, Pág. 1 y 2.-
- EKMEKDJIAN, Miguel Angel. "¿Hacia un derecho comunitario latinoamericano? (¿Es viable un mercado común latinoamericano?). Revista EL DERECHO Año XXVI Nº 7096 (19-10-88), PÁG. 1 a 6-(4).-
- "Hacia la República Latinoamericana". Bs. As. Depalma 1991.-
- ESGUIVAR, Luis-RUA BOIERO, R. "MERCOSUR" Ed. LA LEY Bs.As. 1991.-
- ETCHEVERRY, Raúl Anibal. "Derecho Comercial y Económico. Formas jurídicas de la organización de la empresa". Astrea. 1986.- "Empresas binacionales argentino-brasileña: Un nuevo instrumento de integración". R.D.C.O.1990 B, pág. 555 a 574.-
- FUENTES FERNANDEZ, Alfredo. "Integración y desarrollo de América Latina en el decenio de 1990". Revista INTEGRACION LATINOAMERICANA - INTAL- Año 14 Nº 148 (Ag.1989) pág. 42 a59.-
- GROS ESPIELL(13)
- HALPERIN, Marcelo. "El Mercado Común del Sur y un nuevo sistema regional de relaciones económicas multilaterales". Revista INTEGRACION LATINOAMERICANA -INTAL- Año 16 Nº 167(Mayo 1991), pág. 36 a 45.-
- "El reto de la "nueva" integración: objetivos e instrumentos para la consolidación del MERCOSUR". Revista INTEGRACION LATINOAMERICANA -INTAL- Año 17 Nº 175 (enero-febrero 1992) pág. 32 a 40.-
- HUTCHINSON (3)
- LAREDO, Iris Mabel. "Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)". Revista INTEGRACION LATINOAMERICANA -INTAL- Año 16 Nº 171-172 (sept-octubre 1991) pág. 3 a 25.-
- MERCADO COMUN entre ARGENTINA, BRASIL, URUGUAY Y PARAGUAY (MERCOSUR) Banco Interamericano de Desarrollo -INTAL- Fundación Banco de Boston. Bs. As. junio de 1991.-
- MORELLO, Augusto v OTEIZA*(1)
- OTEIZA, Eduardo y TEMPESTA, Guillermo (12)
- PALMERO, Juan Carlos. "Unidad del derecho privado latinoamericano". R.D.C.O. 1986, pág. 379 a 403.-
- PETRAKOVSKY, Edgardo G. A. y BLOCH, Alejandro Esteban. "Estatuto de empresas binacionales argentino-brasileñas. Ley 23935". Revista LA LEY Año LV Nº 199 (17-10-91) pág.1 y 2.-
- SALERNO, Marcelo Urbano.*(6)
- SUAREZ ANZORENA, Carlos (5)
- VAN HOEK, F. J. "Cooperación e integración regionales en Europa: lecciones que se deben aprender". Revista INTEGRACION LATINOAMERICANA -INTAL- Año 15, Nº 161 (Oct.-Nov.1990) pág. 38 a 41.-
- VESCOVI, Enrique, VESCOVI, Eduardo. "Hacia la integración institucional evaluación del derecho Internacional y Privado y comunitario en latinoamérica". Revista LA LEY 1987-E pág. 1087 a 1093.-