

La presente carta abierta, dirigida a la Presidencia Pro Tempore paraguaya del MERCOSUR, fue enviada a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, con copia al Tribunal Permanente de Revisión, al Parlamento del MERCOSUR y a la Secretaria del MERCOSUR. Asimismo, dado su carácter de carta abierta será puesta a consideración de la opinión pública regional, por lo que se agradecerá su más amplia difundida, en todos los medios posibles.

CARTA ABIERTA A LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE PARAGUAYA:

Una propuesta institucional para eliminar las restricciones en el MERCOSUR

Prof. Dr. Alejandro D. Perotti

(ex Consultor Jurídico de la Secretaría del MERCOSUR, Universidad Austral, Buenos Aires), adperotti@alaisdepalacios.com.ar

Buenos Aires, 04/10/15

Cómo es de público conocimiento, el 17 de julio, en el marco de la “Cumbre de Brasilia”, Paraguay asumió la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, lo cual implica, en pocas palabras, que será el director y administrador del bloque, teniendo un importante poder de iniciativas y acciones a ser impulsadas en su seno.

Previo a dicha Cumbre de Presidentes, Paraguay y Uruguay consensuaron una posición común relativa a reducir las restricciones que existen en el comercio intrazona. Ello se tradujo, reclamos de por medio, en la **Decisión N° 23/15** por la cual el Consejo del Mercado Común (CMC) instruyó al Grupo Mercado Común para que elaborare un “Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico” durante el segundo semestre del 2015, a efectos de su aprobación en la última reunión del CMC de este año. La citada Decisión explícitamente menciona que dicho Plan debe contener las siguientes “**prioridades**”: barreras arancelarias y no arancelarias y medidas de efecto equivalente, medidas que afecten la competitividad relativa de los países, entre otras.

El mandato es elaborar un **Plan**, y eso puede abarcar **muchas alternativas**, de diversa índole, desde programas de armonización de requisitos técnicos, mecanismos de reconocimiento mutuo de certificaciones, reglamentaciones sobre exigencias sanitarias, fitosanitarias, administrativas, etc. Pero el Plan también puede implicar, sin dudas, **propuestas institucionales** tendientes a las prioridades referidas.

En este marco, humildemente, quisiéramos hacer la **presente propuesta**, en particular a la Cancillería guaraní.

Para ello debo recordar que en diciembre de 2010 y luego de un “intenso” debate, el **Parlamento del MERCOSUR aprobó** – como Proyecto de Norma N° 02/10 – el “**Proyecto de Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR**”. Este instrumento regula en detalle la creación, integración, composición, atribuciones y competencias, procedimientos y etapas de cumplimiento de sentencias de la propuesta “Corte de Justicia” mercosureña (CJM).

El artículo 4, inciso 13, de su Protocolo Constitutivo otorga al Parlasur la capacidad para elaborar y presentar “Proyectos de norma” al CMC.

Ese Proyecto de Protocolo Constitutivo de la CJM, en el Parlasur, fue de la autoría conjunta de un parlamentario argentino – Adolfo Rodríguez Saá – y otro paraguayo – Eric Salum Pires –.

En el seno del Parlasur fue “profundamente debatido”, y es bien sabido que logró ser aprobado por las delegaciones de todos los Estados Partes en virtud de la tenaz y encomiable defensa que hizo el Dr. Eric Salum (quien negoció muy hábilmente el proyecto).

Por ello, **este instrumento**, como se ve, **se lo debemos a “Paraguay”**.

Luego de aprobado, el Parlasur envió inmediatamente el Proyecto al Consejo del Mercado Común, y así consta **como Anexo IV del acta Nº 02/10 del CMC (XLª reunión, Foz de Iguazú, 16/12/10)**. Los links para bajar estos documentos, figuran al final de este artículo.

Desde entonces (diciembre de 2010) el CMC (es decir, las cancillerías) no lo ha analizado.

Por ello, sería **altamente recomendable que Paraguay**, en su carácter de Presidencia *Pro Tempore*, **pusiera sobre la mesa de negociaciones el análisis y aprobación de dicho instrumento, pues sin dudas esto traería varias ventajas para la república guaraní y para el MERCOSUR.**

Entre los **beneficios** más evidentes pueden mencionarse – entre muchos otros – los siguientes:

- 1) como toda institución independiente, la CJM provoca una **mayor equiparación** entre los derechos de los Estados Partes “grandes” y “chicos” (cabe recordar que “derecho” e “instituciones” dan poder a los países “chicos”), con lo cual se benefician en especial Paraguay y Uruguay;
- 2) otorga **absoluta obligatoriedad** a los fallos de la Corte de Justicia;
- 3) da absoluta **independencia** a los jueces de la Corte de Justicia en relación a los gobiernos;
- 4) permite que las **personas físicas** y las **empresas** puedan **demandar directamente** ante la Corte de Justicia, con lo cual cuando existen – por ejemplo – trabas a las importaciones, en lugar de que sea la cancillería la que tenga que reclamar ante el país infractor, es el propio afectado quien puede accionar directamente ante la Corte de Justicia;
- 5) consolida a Asunción como “capital jurídica” del MERCOSUR, ya que sigue siendo la sede de la Corte de Justicia;
- 6) cabe resaltar que una de las pocas oportunidades (tal vez la única) en las cuales un país “chico” es igual a uno “grande”, y en la cual no pesa el PBI o la cantidad de habitantes o la importancia política, es “frente” a un juez imparcial e independiente, en ese caso no gana el de mayor peso sino el que tiene razón según el derecho.

Un dato importante es que el poderoso Supremo Tribunal Federal de Brasil ya se expidió públicamente, y por escrito, manifestando que una Corte de Justicia del MERCOSUR **es absolutamente “compatible” con su Constitución Federal de 1988. El resto de las Cortes Supremas nacionales han apoyado también esta iniciativa.**

En resumidas cuentas, el Proyecto de Protocolo Constitutivo de la CJM trae las siguientes innovaciones:

- a) reemplaza al Tribunal Permanente de Revisión por la Corte de Justicia, y la instituye como un órgano eminentemente judicial;
- b) otorga absoluta independencia a los jueces de la Corte de Justicia en relación a los gobierno, resaltándose que en su designación tienen un importante rol las propias Cortes Supremas nacionales;

- c) crea la posibilidad (como ocurre en la Comunidad Andina y el SICA) de que las personas físicas y las empresas puedan accionar directamente ante la Corte de Justicia por violaciones a los derechos que el MERCOSUR les concede;
- d) da carácter permanente a la Corte de Justicia;
- e) permite que la Corte de Justicia controle la legalidad de las normas del MERCOSUR (posibilidad que hoy no existe);
- f) los fallos de la Corte de Justicia (incluyendo las respuestas a las consultas de los jueces nacionales) son totalmente obligatorios para los Estados Partes *so pena* de sufrir sanciones;
- g) permite a cualquier juez, de cualquier instancia, de cualquier Estado Parte consultar directamente, sin intermediarios, a la Corte de Justicia sobre la interpretación que cabe asignar a las normas mercosureñas.

El hecho de que Paraguay coloque este tema en debate durante su Presidencia *Pro Tempore*, sin dudas, marcará un hito para el país y será una señal clara del MERCOSUR que el Gobierno guaraní quiere instaurar.

De hecho, dicho Estado Parte ha presentado un proyecto sobre revisión del Protocolo de Olivos, tal como se informa en la nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay sobre de la “Reunión de Coordinadores Nacionales del MERCOSUR” que tuvo lugar el 19/08/15 en la Cancillería paraguaya; en ella se informa que “[d]e *igual manera*, [el Viceministro de Relaciones Económicas e Integración del Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajador Rigoberto] *Gauto dejó constancia que se buscará fortalecer las instituciones vigentes en el MERCOSUR, como por ejemplo... el tema de ‘Solución de Controversias’ se propondrá una revisión al sistema para hacerlo más eficiente y efectivo, de manera que las delegaciones y los particulares tengan en este mecanismo una forma de resolver las controversias sin entrar en zona de conflictos, dijo Gauto*”¹. A su vez, en la reciente XCIX^a reunión del GMC (Asunción, 22 y 23 de setiembre de 2015), se dejó constancia de lo siguiente: “**Protocolo de Olivos.** La PPTP presentó una propuesta en el marco del SGT N° 2 con el objetivo de fortalecer y perfeccionar el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, de manera de agilizar la solución de controversias en el MERCOSUR” (ver Acta N° 03/15 del GMC, punto 6.2²).

Por otro lado, impulsar la creación de la Corte de Justicia es una forma contundente de cumplir con el “Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico” que se mencionó al comienzo.

Y esta propuesta no es una mera sugerencia idealista, institucionalista o formalista, sino una iniciativa con importante impacto práctico.

Para ello piénsese en lo siguiente. Las fronteras están minadas de restricciones al comercio, y de ello dan cuenta los continuos reclamos de las empresas. Sin ir más lejos, la Argentina, a comienzos del 2012, creó la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), verdadera traba a las importaciones que han sufrido – entre otros – los empresarios paraguayos; hoy, a más de tres años, continúa aplicándose. Si la CJM hubiera existido, “cualquier” empresa habría podido demandar directamente la violación a la libre circulación de mercaderías y, a más tardar, en cuatro o cinco meses la Corte de Justicia hubiera declarado que las DJAI eran

¹Nota de prensa disponible en: [click aquí](#) y en: [click aquí](#)

²Acta disponible en: [click aquí](#), y en: [click aquí](#)

incompatibles con el MERCOSUR y con ello la Argentina hubiera estado obligada a no aplicarlas.

En Europa, los más de 60 años de integración demuestran, claramente, que la libre circulación de mercaderías se logró “a fuerza” de fallos de su Tribunal de Justicia. Si bien es cierto que no es adecuado transpolar “modelos” foráneos, la máxima que enseña que sin Corte de Justicia no hay libre circulación es absoluta y contundentemente aplicable a nuestro MERCOSUR. Como se dijera (ver, *del autor*, “Diplomacia presidencial y sus límites”, diario ABC, sección Economía, 11/03/12³), la diplomacia presidencial (es decir las reuniones y llamados telefónicos de los presidentes) resultan un método inapropiado y errado para solucionar restricciones al comercio regional.

Por ello, no sólo la Cancillería o el Ministerio de Industria deberían involucrarse en este asunto, sino también las empresas, los sindicatos, las cámaras empresariales, la sociedad civil y los abogados.

La instalación de la Corte de Justicia no garantizará, pero sí facilitará que de una buena vez, los Estados Partes comiencen a cumplir las previsiones del artículo 1 del Tratado de Asunción, y con ello que los “espejitos de colores” que hoy aparecen en su texto vayan siendo reemplazados por obligaciones concretas y ejecutables.

Como el propio Proyecto de Protocolo Constitutivo de la CJM lo dice en su exposición de motivos ***“La doctrina y la práctica ratifican que la existencia de una Corte de Justicia resulta imprescindible a los fines de consolidar el mecanismo jurídico interno del bloque, lo cual resulta necesario para dotar de seguridad y certeza jurídicas al proceso de integración, y con ello garantizar la aplicación de los derechos que se atribuyen a los Estados Partes, a los órganos regionales y a las personas físicas y jurídicas. Esta conclusión no es ajena al MERCOSUR, sino más bien resume su esencia. En definitiva, la creación de la Corte de Justicia salvaguardará el Estado de Derecho en el MERCOSUR, elevando su nivel de desarrollo institucional y jurídico, y colmando con ello la ausencia de una instancia jurisdiccional comunitaria”***.

No es la primera vez que hacemos esta propuesta (ver, *del autor*, “Órgano puede aplicar sanción por incumplimiento de Estados”⁴ y “Sugieren al Paraguay impulsar una Corte de Justicia en el MERCOSUR”⁵, ambos publicados en la edición impresa, en diario ABC, sección Economía, del 27/05/13), pero esperamos que, por obra de la PPT-Paraguay, sea la última.

Extra: links de acceso a los documentos citados en esta carta:

- a) Proyecto de Norma N° 02/2010 “Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR” aprobado por el Parlamento del MERCOSUR, [click aquí](#)
- b) Acta N° 02/10 del CMC (XLª reunión, Foz do Iguacú, 16/12/10) (ver punto 3), [click aquí](#) y [click aquí](#)
- c) Anexo IV “MERCOSUL/XL CMC/DI N° 07/10” del acta N° 02/10 del CMC en el cual consta el “Proyecto de Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR”, [click aquí](#)
- d) Todo el contenido del acta N° 02/10 del CMC, [click aquí](#)

³Disponible en: [click aquí](#)

⁴Disponible en: [click aquí](#)

⁵Disponible en: [click aquí](#)