

CONSTITUȚIA EUROPEI ȘI MERCOSUL

Mercosul – integrarea tratatelor Problema aproximării în domeniul tratatelor*

Prof. dr. MONICA HERMAN SALEM CAGGIANO
Universitatea São Paulo – Brazilia

1. Reprezintă o onoare excepțională invitația de a participa la această întâlnire în orașul Iași, România, pentru a prezenta și dezbate noua Europă și Constituția sa. O Europă guvernată de un Drept Comunitar care, începând cu mai 2004, într-un mod cu totul deosebit, a început să guverneze 25 de țări¹, cu o influență puternică asupra altor două, care așteaptă să adere în 2007. România este unul dintre aceste state².

În prezent, asistăm la spectacolul federalizării europene și, desigur, nu putem să lăsăm deoparte analizarea acestui proces atât de particular. Criticat de mulți, așteptat cu nerăbdare crescândă de alții, mai ales de țările condamnate la 50 de ani de regim totalitar, dezideratul pentru o Europă unită – dacă aceasta va putea să se concretizeze în viitor – conduce la măsuri inovatoare. Chiar dacă încă nu se mulează perfect pe modelul federalist, acestea își găsesc, desigur, sursa inspiratoare în principiile stabilite de părinții constituției nord-americane, îndeplinind, în afară de asta, perspectiva de îmbunătățire și întărire a democrației.

Într-adevăr, Daniel J. Elazar, unul dintre cele mai respectate nume ale doctrinei federaliste, proclama rețeta federală drept una dintre cele mai importante „invenții” ale doctrinei democratice și, totodată, unul dintre cei trei stâlpi ai democrației moderne și convoca analiștii și politicienii să asiste la „the federalist revolution”.

Deci, ideea de „federalist revolution”, o bază puternică pentru democrație, a condus la elaborarea unei Constituții pentru Europa, al cărei proiect³ amintea de următoarea observație: «Constituția noastră ... se numește „democrație” deoarece puterea nu se află în mâinile unei minorități, ci în cele ale celui mai mare număr de cetățeni» (Tucidide II, 37).

Adevărul este că noua Europă încearcă deja să conteze pe o Constituție proprie, o ordine juridică menită să asigure dezvoltarea economică, progresul și pacea; o singură ordine juridică menită să pună împreună diversitățile, să mențină echilibrul dintre unități diverse și diversificate – culturi, tradiții, limbi vorbite. Noua Constituție – ori Tratatul instituind o Constituție pentru Europa – conferă bază instituțională hotărârilor Comunității Europene⁴. Se prevede un Președinte, ales de Consiliu, cu un mandat de doi ani și jumătate. Mai mult, este prevăzută și funcția de Ministru al Afacerilor Externe⁵.

Noua Constituție, în prezent în proces de acceptare de către statele ce compun comunitatea, conferă Uniunii „personalitate juridică”, în temeiul art. I-6^o din noul document constituțional.

* Comunicare prezentată la Sesiunea științifică a Universității „Mihail Kogălniceanu” Iași din 28 mai 2005

¹ Intrarea celor 10 noi țări în Uniunea Europeană a fost hotărâtă în 12.12.2002, la Copenhaga, Danemarca.

² La cele 15 state s-au aliniat încă 10 (Letonia, Lituania, Estonia, Polonia, Ungaria, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia, Malta și Cipru), iar la aceste 25 s-au alăturat, în calitate, de observatoare, Bulgaria și România, cu expectativa de a se integra în Comunitatea Europeană la 1 ianuarie 2007.

³ Valéry Giscard d'Estaing a fost liderul grupului însărcinat cu elaborarea unui proiect de Constituție pentru CE, acesta fiind prezentat în 20 iunie 2003.

⁴ Trebuie observat că, chiar și după Tratatul de la Nisa, Uniunea continua să nu aibă personalitate juridică internațională și nu atingea problema apărării.

⁵ Rămân Comisia (funcții executive) și Parlamentul compus din 626 membri, care împarte cu Consiliul funcțiile legislative.

2. Mercosul – Piața Comună a Sudului – constituit prin Tratatul de la Asunción (martie 1991), confirmat și pus în aplicare prin Protocolul de la Ouro Preto din 1994, constituie, pe teritoriul sud-american, unul dintre cele mai semnificative reflexe ale procesului de globalizare, aflat într-un stadiu avansat în toate părțile lumii. Preconizat ca instrument menit să autorizeze integrarea regională, mai ales în ceea ce privește temele macroeconomice, cu deosebire în domeniul comercial, Tratatul a generat, totuși, chiar de la început, în jurul său, o expectativă de acțiune cu amplu spectru, provocând dezbateri și impunând o atenție specială.

Prin natura sa genetică, Mercosul are ca scop crearea unei piețe comune, configurate după modelul Comunității Europene. El se află, deocamdată, în etapa de uniune vamală. Se preconizează circulația bunurilor, persoanelor, serviciilor, capitalurilor și coordonarea politicilor macroeconomice, implicând statele membre: Brazilia, Argentina, Paraguay și Uruguay.

Trebuie să precizăm că, din perspectiva dreptului, acest nou aranjament ar trebui exprimat printr-o ordine juridică proprie, marcată de vectorii unității, uniformității și eficienței. Pe lângă acestea, procesul de integrare impune aplicarea și interpretarea uniforme și simultane ale aceleiași ordini.

Mercosul nu dispune de instituții care să exprime o voință juridică distinctă de cea a statelor membre, nici de instituții specifice și independente care să dețină puteri generatoare de competență specifică și să dezvolte procese prealabile pentru evaluarea violărilor și aplicarea sancțiunilor.

Mercosul nu deține personalitate juridică proprie și nu dispune de un statut ca acela dobândit de Comunitatea Europeană cu ocazia creării noii Constituții, dacă putem numi așa Tratatul care îi dă viață.

Într-adevăr, structura acestui bloc, cât și baza sa juridică – Tratatul de la Asunción – se bazează pe standarde de interguvernabilitate și flexibilitate, sfârșind prin a se revela inoperante, producând rezultate timide și punctuale la nivel regional, ceea ce încă rezervă modelului Mercosul o prezență doar pe hârtie.

În acest context, trebuie să atragem atenția asupra dificultăților operaționale care îngreunează integrarea efectivă a normelor protocolurilor menționate.

3. Mercosul se prezintă ca o realitate, teoretic, „definitivă în ceea ce privește decizia politică, conform căreia piața comună să fie o înțelegere de durată nedefinită”⁶, cu limbă proprie, spaniola fiind adoptată ca limbă oficială, deși Brazilia nu s-a străduit să asimileze la nivel constituțional natura juridică a tratatului internațional și, în consecință, postura sa ierarhică, îndepărtându-se de soluția agreată de Paraguay în 1992 și de Argentina în 1994.

În realitate, deși poziția doctrinei și a jurisprudenței este controversată și complicată, pentru noi prevalează tendința de a recunoaște primatul dreptului intern, în ciuda criticilor severe care însoțesc această poziție. În această direcție, rezumată de către celebrul vot acordat de Ministrul Leitão de Abreu, Tribunalul Federal a hotărât că Puterea Judiciară este obligată să acorde prioritate dreptului intern⁷. În acest memorabil caz, prin care au fost anulate pozițiile anterioare ale aceluiași ministru, s-a ajuns la proclamarea prevalării aplicării normei interne posterioare care, în situație de conflict, o suspendă automat pe cea convențională. Cu toate acestea, cea din urmă își va redobândi eficiența deplină de îndată ce legea cu care se află în conflict este revocată.

Asimetria în tratamentul constituțional al tratatelor de către statele membre și, mai mult, lipsa unei norme specifice, în Brazilia, menite să ajute la soluționarea eventualelor conflicte – factori la care se adaugă controlul de constituționalitate exercitat asupra regulilor convenționale și furia legislativă (printr-o normare infra-legală) a autorităților braziliene – va contribui la

⁶ Nadia de Araujo, Código do Mercosul, Tratados e Legislação, Rio de Janeiro, Renovar, 1998.

⁷ RE n. 80 004-SE, în RTJ vol. 83, p. 809. (Rel: Min Xavier de Albuquerque. Tribunal Pleno)

fragilizarea protocoalelor (deja menționate) de procesare universitară comună în domeniul Mercosul.

Este adevărat faptul că, datorită ultimului Amendament Constituțional (45/2004), a fost recunoscută valabilitatea „hotărârilor Tribunalului Penal Internațional pentru crearea căruia Brazilia își dăduse acordul” (art. 5°, §4°), ceea ce va provoca dezbateri fierbinți cu privire la o eventuală reducere a suveranității – deși această poziție a fost rezultatul exercitării suveranității -, cu privire la calitatea hotărârilor pe care o țară va trebui să le respecte, sau la soluționarea unui eventual conflict între decizia Curții Internaționale și aceea a unui tribunal intern.

Este de asemenea adevărat că, în această reformulare, s-a dat statut constituțional „tratatelor și convențiilor internaționale asupra drepturilor omului aprobate de fiecare cameră a Congresului Național, în două tururi, cu trei cincimi din voturile membrilor respectivi” (art. 5°, §3°), subiect care, la rândul său, va conduce la reflecția asupra unei eventuale posibilități de a recepționa acordurile anterioare, în materie de drepturile omului, cu același efect.

Asemenea măsuri, fără îndoială, creează progrese în concretizarea Mercosul. Ele nu elimină, totuși, probleme care persistă, chiar dacă autorizează prevalarea voinței politice a fiecărui stat, diminuând astfel siguranța și certitudinea deciziilor Tratatului, a rezoluțiilor și directivelor produse – adică ambianța necesară dezvoltării sale.

4. Este sigur că fenomenul globalizării, ce introduce o amplă mobilitate de capital și, în consecință, o presiune competitivă la niveluri din ce în ce mai accentuate – dezvăluind un climat sumbru și nevralgic, descris cu limpezime de Brecher și Costello în opera lor „Global Village or Global Pillage”⁸ – deschide pentru analiști un câmp complex și polemic de analiză, fiind vorba de o chestiune controversată, dur atacată, chiar și pentru că este însoțită de probleme serioase și grave, ca, de exemplu, indiscutabila vocație pentru pluralism. Consecința este un proces de integrare cu mult mai dificil și lipsit de parametrii originari ai experiențelor anterioare.

Într-adevăr, nu trebuie ignorat faptul că, în trecut, comerțul și războaiele de cucerire prilejuiau dezvoltarea și influențele reciproce între civilizații și culturi diferite. Totodată, era impusă o anumită ordine – ordinea stabilită de către „Imperiu”, idee ce nu mai supraviețuiește în

peisajul
globalizat.

Aici, lumea

s-a transformat într-un „sat global”, în care toate triburile sunt, în mod firesc, îndemnate să conviețuiască.

Deși există critici care văd ca rezultat al acestui fenomen tocmai îndepărtarea de mult dorita „global harmony”, atrăgând atenția asupra posibilei apariții a unei situații emergente de haos și de rivalitate globală distructivă⁹, realitatea faptelor ne poziționează ca spectatori în fața progresului acestui proces și ne obligă la o abordare a temelor care compun nucleul său nevralgic. Aceasta presupune regândirea consensului etic care trebuie împărțit și acceptat atât la nivel global, cât și la cel regional. Și, mai mult, cere reformularea conceptului de legitimitate în raport cu statul, o instituție serios afectată de noua ordine internațională suprastatală.

5. Tabloul globalizării, așadar, introduce o serie de provocări, deoarece dezvăluie fragilitatea și precaritatea instrumentelor tradiționale.

De fapt, marile chestiuni ale viitorului se prezintă globale în dimensiunea lor: explozie populațională, mișcări migratorii de masă, megalopolisuri cu niveluri populaționale peste capacitate, chestiunea mediului înconjurător și a preservării sale, exigența reformulării obiceiurilor consumatorilor, noua configurare a delincvenței, asumând configurația de crimă

⁸ Brecher, Jeremy e Costello, Tim, *Global Village, Economic Reconstruction From the Bottom Up*, South End Press, Cambridge, Massachusetts, 1998.

⁹ *Op. cit.* Sup., p. 31.

organizată în dimensiuni internaționale, falimentarea reprezentării politice și distanțarea membrilor comunității sociale a partidelor și a propriilor instituții – slăbite și discreditate, tot mai inapte pentru a-și îndeplini misiunea și pentru a servi drept canal de comunicare cu guvernul. Este o listă pur și simplu exemplificativă, dar care ilustrează relevanța și volumul punctelor ce reclamă soluționare și un nou tratament.

Acest tablou indică și direcțiile necesare pregătirii studenților pentru a înfrunta provocările globalizării. Se cere o atenție specială pentru aceia care vor lucra cu legea, adică pentru viitorii operatori ai dreptului, care credem că trebuie să-și asume rolul de instrument de adaptare a intereselor divergente prezente în sfera provocărilor globalizării.

6. Rezultă de aici imperativul reorientării domeniilor abordate în universitate, „locus”-ul cel mai potrivit pentru pregătirea acelor care se vor confrunta cu noile provocări. Se impun noi direcții de politici educaționale, chiar și pentru că sistemul de educare a elitelor a avut drept consecință apariția unui sistem de educație a maselor, căruia va trebui să i se dea mai multă atenție.

Este adevărat faptul că, deja de mult timp, comunitatea universitară își arată îngrijorarea față de viitor, în legătură cu schimbările perspectivelor sociale. „Declarația Mondială referitoare la Învățământul Superior în secolul XXI – Viziune și Acțiune”, document ce a rezultat în urma Conferinței Mondiale asupra Învățământului Superior, desfășurată la Paris, în sediul Unesco, din octombrie 1998; studiile ce abordează chestiunea conexiunii dintre învățământul superior și domeniul muncii, care cer instituțiilor universitare o nouă poziție¹⁰; nenumăratele întâlniri, seminarii și congrese organizate cu scopul specific de a dezbate această temă; ONG-urile – rețele, asociații și grupuri – care s-au înființat având ca scop dezbaterile ideilor menite să ajute la formularea unor politici educaționale apte să proiecteze acțiunea Universității în secolul XXI, sunt realități ce demonstrează bine această angoasă.

În spațiul latino-american, viitorul Universității și rolul său în procesul globalizării continuă să fie obiect de dezbateri și acțiuni rezultate din programe legate de catedre Unesco sau direcționate spre sprijinirea anumitor proiecte specifice, cum ar fi: proiectul UNAMAZ (Asociația Universităților Amazonice); RIMA (Rețeaua Internațională de Mobilitate Academică); rețeaua DEUSTO, care implică țările Mercosul într-un program de perfecționare a profesorilor universităților catolice din America Latină¹¹; Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, o fundație având drept obiectiv principal un proces de apropiere între universitățile din America Latină.

Cu toate acestea, problema prezintă forme diferențiate. Deși în domeniul învățământului superior importantă este cerința de investiție spre a forma conducători, cercetători și profesori, realitatea generează un tablou de tensiune permanentă între Universitate și Guvern, producând obstacole foarte dificile în calea noilor obiective, inclusiv în ceea ce privește cooperarea internațională.

7. Într-adevăr, Universitatea apare astăzi cu noi responsabilități în drumul său către noul secol. În acest sens, sarcinile sale sunt evident mai mari. Așa cum a arătat Ulrich Teichler în documentul său intitulat „Répondre aux exigences du monde du travail”¹², Universitatea trebuie să-și îndrepte atenția asupra pregătirii studentului pentru o piață de muncă, astăzi foarte

¹⁰ Conferința Mondială asupra Învățământului Superior, publicație Unesco.

¹¹ Este ceea ce se înțelege din concluziile la care s-a ajuns în cadrul Seminarului Internațional promovat de Asociația Națională a Conducătorilor Instituțiilor Federale de Învățământ Superior (ANDIFES), Brazilia, Senatul Federal, 5 septembrie 1995.

¹² Ulrich Teichler este membru al Centrului de Cercetări din domeniul Învățământului Superior și al Muncii al Universității Kassel, Germania. Lucrarea a fost prezentată în cadrul Conferinței Mondiale asupra Învățământului Superior, Unesco, Paris, 5-9 octombrie 1998.

diversificată, și trebuie, de asemenea, să fie gata să întâmpine aspirațiile unei societăți care cere studiu continuu de-a lungul întregii vieți.

În sfârșit, ea se adevărește ca o instituție care trebuie să fie aptă pentru a-și împlini misiunea de a contribui la dezvoltarea societății. Cooperarea și schimbul internațional se dovedesc a fi instrumente hotărâtoare pentru o îndeplinire adecvată a acestei funcții.

8. Odată cu transpunerea în peisajul latino-american a tematicii privind cerința de spații pentru schimbul de experiențe instituționale, de inovații pedagogice de interes comun al universităților, de metode de gestionare instituțională și de rezultate de cercetări educaționale, au fost semnate, în cadrul Mercosul, următoarele Protocoale: a) Integrarea Culturală a Mercosul (Fortaleza, 17.12.96); b) Integrarea Educațională pentru continuarea studiilor postuniversitare în universitățile țărilor membre Mercosul (Fortaleza, 17.12.96); c) Integrarea educațională pentru formarea de resurse umane la nivel postuniversitar între membrii Mercosul (Fortaleza, 17.12.96); d) Recunoașterea titlurilor și gradelor universitare pentru exercitarea activităților academice în Statele membre Mercosul (Asunción, 11.06.97).

Așadar, din punct de vedere formal, aliniindu-se la o realitate deja consacrată în dreptul comunitar european, statele membre Mercosul încearcă să rupă barierele birocratice în vederea schimbului educațional; aceasta, totuși, numai la nivel de cursuri postuniversitare și posibile activități docente, fără obligativitatea revalidării diplomelor respective. Cu toate acestea, hotărâri recente luate de Ministerul Învățământului, prin intermediul Fundației sale de Coordonare a Perfecționării Personalului din Învățământul Superior (CAPES), suprimă, pur și simplu, cursurile străine de masterat și de doctorat din lista programelor considerate valabile în Brazilia, iar poziția insistentă și refractară a autorităților braziliene față de cursurile la distanță, din domeniul postuniversitar, deși sprijinită de primatul dreptului intern, nu contribuie cu nimic, de fapt, la concretizarea efectivă a protocoalelor educaționale semnate în cadrul Mercosul.

9. Nu putem, totuși, atribui lentoarea dezvoltării relațiilor dintre instituțiile învățământului superior din țările membre Mercosul numai vidului constituțional, climatului de nesiguranță ce decurge de aici și măsurilor birocratice de înaltă tehnologie.

Adevărul este că, deși îndemnate de acordurile deja semnalate, nenumărate asociații și rețele internaționale de universități s-au înființat, iar termenii semnați sunt întotdeauna neclari, depinzând de o concretizare reală. Și, pentru asta, este necesar să se progresăm un pic mai mult, autorizând o mobilitate și față de învățământul superior.

Și mai mult: se impune compatibilizarea programelor de studiu, deoarece, așa cum afirma Agustin Escolano Benito, profesor la Universidad de Valladolid, Spania, „în domeniul interculturalității, unul dintre polurile centrale se află în configurarea programelor de studiu, atât în perspectiva de a elimina date contrare la recunoașterea diversității, cât și pentru a introduce atitudini și cunoaștere care să ușureze înțelegerea și cooperarea culturilor în contact, totul pornind de la o abordare interactivă pentru toate etniile”¹³.

În plus, trebuie dezvoltat un sistem comun și adecvat de metode de evaluare instituțională cu scopul de a prezerva și a ocroti problema calității învățământului.

Numai astfel, printr-un efort comun din partea propriilor instituții, va fi atins obiectivul internaționalizării Universității, ceea ce îi va asigura, în consecință, posibilitatea de a întâmpina noul secol, fiind pregătită să înfrunte provocările și să-și îndeplinească misiunea, ce are în prezent un spectru mult mai amplu.

¹³ La educacion ante los escenarios de fin de siglo, in Educação Brasileira, Revista do CRUB, v. 20, n. 40, ianuarie-iulie 1998, p. 11 e segs.