

La formación jurídica en procesos de integración regional: el caso de la Escuela de Derecho del Mercosur

GONZALO ÁLVAREZ*

Los procesos de integración regional intentan ubicar a la formación jurídica frente a nuevos desafíos. Las escuelas de Derecho tienen que cumplir nuevos roles, tanto en la formación de grado cuanto en la de posgrado y en las actividades de extensión y capacitación continua. Nos encontramos frente a la necesidad de incorporar nuevos contenidos curriculares tendentes a incluir la dimensión del Derecho de la integración en la formación jurídica de nuestros estudiantes.

Respecto a los estudios de grado en Derecho, esto se da a través de una doble estrategia que supone tanto la incorporación de asignaturas específicas cuyo contenido central es el Derecho de la integración cuanto por otra parte, la incorporación transversal de contenidos pertinentes en el resto de las asignaturas que componen el plan de estudios. Respecto a los estudios de posgrado, es necesaria la elaboración de ofertas de programas de actualización, carreras de especialización y maestrías en Derecho de la integración regional que posibiliten el reciclado de los profesionales que ya se encuentran en el ejercicio de la profesión.¹

* Abogado (UBA). Secretario académico de la Facultad de Derecho de la UBA.

¹ En tal sentido, la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires incorporó en una reciente actualización curricular una asignatura en el plan de estudios de la carrera de Abogacía denominada "Derecho de la Integración" y se incorporaron contenidos específicos del Mercosur en los contenidos mínimos de la mayor parte de las asignaturas del plan. En cuanto al posgrado, la oferta de cursos y carreras es variada, comprendiendo tanto cursos breves independientes hasta una Maestría en Procesos de Integración Regional con énfasis en el Mercosur, de dependencia compartida por varias Facultades de la Universidad.

LA FORMACIÓN JURÍDICA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: EL CASO DE LA ESCUELA DE DERECHO DEL MERCOSUR

GONZALO ÁLVAREZ

El rol de las facultades de Derecho en la difusión del conocimiento del Derecho de la integración es clave. Para que éste sea invocado por las partes en los procesos judiciales y utilizado por los jueces al dictar sentencia es indispensable su conocimiento por parte de todos los actores de la justicia. En tal sentido, las acciones de difusión del Derecho de la integración entre abogados, fiscales y jueces, es otra de las funciones esenciales que nuestras facultades deben prestar a la sociedad.²

EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA EN EL MERCADO COMÚN

Los procesos de integración regional pueden alcanzar diversos niveles de profundidad desde una perspectiva económica. Podemos identificar distintos grados de integración, que van desde la constitución de una zona de preferencia económica hasta la más compleja unión económica, transitando por diversos niveles intermedios. El Mercado Común implica la eliminación de los aranceles intrazona, la adopción de una política comercial común a través de la determinación de un arancel externo común, y la libre circulación de los factores de la producción: bienes, capital, trabajo y servicios.

El Mercosur, como proceso de integración regional que pretende constituirse en un Mercado Común, tiene dentro de su agenda la elaboración de los mecanismos idóneos para posibilitar la libre circulación de los servicios profesionales, y entre ellos, el de la abogacía.

EL MERCOSUR EDUCATIVO

A pocos meses de firmado el Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991) mediante el cual se creó el Mercado Común del Sur (Mercosur), se constituyó formalmente el denominado Sector Educativo del Mercosur (SEM), o Mercosur Educativo. El 17 de diciembre de 1991, en la ciudad

² La Comunidad Europea a través de la denominada *Acción Robert Schumann* financió acciones de capacitación de jueces, fiscales y abogados, para garantizar la invocación del Derecho Comunitario en los estrados nacionales. Sobre la aplicación del Derecho del Mercosur en los tribunales nacionales de los Estados miembro, puede verse el 2º Informe sobre la aplicación del Derecho del Mercosur por los tribunales nacionales (2004) de la Secretaría del Mercosur: [en línea] <<http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp>>.

de Brasilia, el Consejo del Mercado Común, máximo órgano de conducción política del proceso de integración regional, adoptó la Decisión 7/91, mediante la cual se estableció una Reunión Especializada de Ministros de Educación de los Estados parte del Mercosur, que tiene como finalidad proponer medidas para la coordinación de las políticas educativas de éstos.

Cabe destacar el corto período entre la constitución misma del Mercosur y la fecha de creación de un área institucionalizada con competencias concretas en temas educativos. Por ejemplo, en el caso europeo, las acciones de coordinación de políticas educativas comenzaron a partir de los encuentros de los ministros de educación de los países de la Comunidad Económica Europea en la década de los 70, casi dos décadas después de la firma de los tratados constitutivos.

Los objetivos y el plan de actividades que desarrolla el SEM deben ser aprobados por el Consejo del Mercado Común y se expresan en documentos de planificación plurianual denominados inicialmente "Planes Trienales" y, a partir de 2001, "Planes Quinquenales". Para esta fecha se produjeron también cambios en la estructura del SEM, el que quedó compuesto por los siguientes órganos de trabajo: la Reunión de Ministros (RME); el Consejo Coordinador Regional (CCR); las Comisiones Regionales Coordinadoras de Educación Básica y Media No Técnica, de Educación Técnica, de Educación Superior (CRC-EB; CRC-ET; CRC-ES); los Grupos de Gestión de Proyectos (GGP), y el Sistema de Información y Comunicación (SIC).

Podemos señalar como objetivos del Mercosur Educativo definidos en estos documentos: la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, la capacitación de recursos humanos para la contribución al desarrollo, la armonización de los sistemas educativos nacionales y el impulso a una educación de calidad para todos. La armonización de los sistemas educativos nacionales es uno de los objetivos que, desde el inicio del Mercosur Educativo, se impulsó con más vigor. En el año 1994 se suscribió el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico y en 1995 fue el turno de la educación técnica, y se firmó el Protocolo de Integración Educativa, Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico.

LA FORMACIÓN JURÍDICA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: EL CASO DE LA ESCUELA DE DERECHO DEL MERCOSUR

GONZALO ÁLVAREZ

co. Estos protocolos adicionales al Tratado de Asunción establecen tablas de equivalencias entre los diferentes sistemas educativos y crean una Comisión Técnica encargada de realizar el seguimiento de la implementación de los acuerdos.³

En cuanto a la Educación Superior, si bien se suscribieron sendos protocolos de reconocimiento de estudios para la prosecución de estudios de posgrado (1995) y para el ejercicio de actividades académicas (1997), las acciones tendentes a articular el reconocimiento de estudios y títulos, tanto para la educación superior no universitaria, cuanto para la educación universitaria, no siguió el mismo ritmo de avance.⁴

En materia de acreditación de estudios y títulos de nivel superior no universitario no se han suscripto acuerdos específicos.

En el área de la educación superior universitaria se recorrió originalmente un camino similar al de los restantes niveles de los sistemas educativos, tendente a articular los diferentes sistemas nacionales mediante el establecimiento de un protocolo de reconocimiento de estudios y títulos de nivel superior, mediante la elaboración de tablas de equivalencia. Se inició esta tarea con las carreras de abogacía y contador público, y luego se agregó ingeniería. Pero por su complejidad y por el cambio de paradigma en los contextos nacionales vinculados con el impulso de mecanismos de evaluación y acreditación de los estudios universitarios que se verificó en la década de los noventa en la región, se descartó este camino, dando lugar a nuevas estrategias tendentes a posibilitar la articulación de los sistemas.⁵

Los ministros de educación decidieron, en noviembre de 1996, orientar los esfuerzos hacia el impulso de un mecanismo de promoción de la acreditación de las carreras de grado y en 1997 crearon el Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación Universitaria para elaborar un mecanismo de acreditación de carreras que facilitara el reconocimiento de títulos de grado. Como conclusión de estas iniciativas, en junio de 1998, en la reunión ordinaria de la RME, los ministros de educación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, más Bolivia y Chile,

³ Mercosur/CMC/DEC nro. 4/94 y Mercosur/CMC/DEC nro. 7/95.

⁴ Mercosur/CMC/DEC nro. 8/96 y Mercosur/CMC/DEC nro. 4/99 y Mercosur/CMC/DEC nro. 5/99.

⁵ FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto, "La evaluación de la calidad y su acreditación en la educación superior en América Latina y en el Mercosur", s/d.

firman el Memorando de Entendimiento para la implementación de un Mecanismo Experimental, para la Acreditación de Carreras de Grado, para el Reconocimiento de Títulos en los países del Mercosur, Chile y Bolivia (MEXA).

EL RECONOCIMIENTO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS EN EL MERCOSUR: EL MEXA

El MEXA se propuso acreditar programas educativos. Los ministros resolvieron inicialmente comenzar con tres disciplinas en una primera convocatoria voluntaria, que incluiría, según el cronograma inicialmente acordado, la acreditación de carreras de Agronomía en el segundo semestre de 2002, las carreras de Ingeniería en el primer semestre de 2003 y las carreras de Medicina en el segundo semestre de ese mismo año. El procedimiento establecido incluye diversas etapas. La primera importa la elaboración de un informe institucional, el que es seguido por un proceso de autoevaluación que debe llevar adelante la comunidad académica. Luego de ésta, se pasa a la etapa de la evaluación externa a cargo de pares evaluadores, los que deben ser no menos de tres y contar con al menos dos que sean de nacionalidad diferente a la del país de la institución evaluada. Los pares tienen que ser expertos en gestión académica, no necesariamente ligados con la disciplina, o expertos del medio profesional no necesariamente vinculados con el sector académico.

El proceso es conducido en cada uno de los países por su agencia nacional de acreditación o por organismos constituidos ad hoc, que deben ser instituciones de derecho público y "pluripersonales". A cada agencia nacional le corresponde evaluar a las instituciones universitarias del país respectivo. Se crea, además, la Red de Agencias Nacionales de Acreditación. El proceso comprende el análisis de la carrera en su totalidad, incluyendo los programas, el cuerpo docente, la biblioteca, la infraestructura, los laboratorios, entre otros aspectos. El resultado final es un dictamen que concede o deniega la acreditación, emitido por la agencia nacional de evaluación respectiva que intervino en la evaluación de la institución y la denegatoria de la acreditación puede ser impugnada por la institución con fundamento en el manifiesto incumplimiento de los

criterios, procedimientos y parámetros establecidos. El órgano competente para entender en la impugnación es la RME.

En cuanto a los estándares sobre los cuales se emiten los juicios de valor, su elaboración está a cargo de Grupos de Especialistas para cada una de las disciplinas, convocados por los ministerios de educación y designados por la RME. Si el procedimiento de acreditación de una carrera concluye satisfactoriamente (con la acreditación de ésta), la resolución respectiva se comunica a la RME y se publica en el Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo, su órgano de soporte informático y de difusión, que administra un sitio web.⁶ El plazo de vigencia de la primer acreditación no puede exceder los cinco años.

Esta acreditación implica el reconocimiento, por parte de cada Estado, de los títulos de grado universitario otorgados por las carreras acreditadas, sin perjuicio de que tal reconocimiento no incluye, de por sí, derecho al ejercicio profesional, implicando un reconocimiento de naturaleza académica. Sin perjuicio del cronograma inicialmente acordado que señaláramos anteriormente, y que de haberse cumplido ya debería haber implicado la acreditación de las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina que se hubieran presentado a esta convocatoria voluntaria, lo cierto es que el avance ha sido significativamente más lento al planificado. Se dio curso y se concluyó con los procedimientos de acreditación de las carreras de agronomía.⁷

Es importante señalar que el MEXA adolece de un importante problema de naturaleza jurídica. Como hemos mencionado, el MEXA es un acuerdo suscripto por los ministros de educación de los Estados parte del Mercosur y de Chile y Bolivia, en el marco de la Reunión de Ministros de Educación del Mercosur, de la que participan también en forma regular los ministros de educación de Chile y Bolivia. Lo cierto es que cuando este sector fue creado en el año 1991 mediante la sanción de la Decisión N° 7/91 del Consejo del Mercado Común, se estableció que su propósito era el de "proponer" al Consejo del Mercado Común, máximo órgano de decisión política del proceso de integración regional, aquellas medidas que contri-

⁶ Sitio web del Sistema de Información y Comunicación (SIC) del Mercosur Educativo: [en línea] <<http://www.sic.inep.gov.br/>>.

⁷ [En línea] <<http://www.coneau.edu.ar/index.php?item=45&apps=16&id=590&act=ver>>.

buyeran a coordinar las políticas educativas de los Estados parte. Ni en esa oportunidad, ni luego de la revisión de la estructura institucional del Mercosur llevada adelante mediante la firma del Protocolo de Ouro Preto, se modificaron las competencias de la REM, lo cual marca claramente sus competencias “propositivas” y consultivas, mas no resolutivas. En tal sentido, el Memorando que aprueba el MEXA, suscripto por los ministros de educación, carece de suficiente jerarquía jurídica para impulsar procesos de acreditación de carreras de grado en el Mercosur con carácter obligatorio y vinculante. Por ello se ha caracterizado a las convocatorias como “voluntarias”, lo que indudablemente no podría haber sido dispuesto de otro modo, al menos en el marco de las normas jurídicas del Mercosur.

Por otra parte, y como señaláramos más arriba, es importante mencionar que el alcance que se le otorga a la acreditación es exclusivamente académico. No implica el reconocimiento de títulos con fines de habilitación profesional. Éste es un tema clave en el marco de un proceso de integración regional que pretende, como es el caso del Mercosur, constituirse en un Mercado Común, con libre circulación de los factores de la producción. Las discusiones en el Mercosur tendentes a lograr la libre circulación de los servicios profesionales se han dado no en el ámbito del Mercosur Educativo, sino en el ámbito del Grupo Mercado Común.

A esta altura queda claro que este mecanismo, que se asienta en el control de los aspectos vinculados a la calidad en la formación de profesionales, resulta insuficiente para disciplinas universitarias que cuentan con un alto grado de contenido nacional, y donde la acreditación de la calidad en la formación no es suficiente para asegurar el dominio de aquellas competencias profesionales necesarias para el ejercicio profesional en el mercado ampliado. Tal es el caso de la abogacía, cuya habilitación para el ejercicio en cualquiera de los países del Mercosur supone no tan sólo garantizar altos estándares de calidad en la formación de grado, sino también asegurar un profundo conocimiento de los sistemas jurídicos nacionales donde se pretende ejercer la profesión.

En este contexto, las Facultades de Derecho de las universidades públicas de la región, nucleadas en la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, emprendieron la tarea de construir medios idóneos para asegurar la pertinencia en la formación profesional que posibilite el ejercicio profesional en el mercado ampliado.

LAS FACULTADES DE DERECHO FRENTE A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES: EL CASO DE LA ESCUELA DE DERECHO DEL MERCOSUR

En el año 2002, al realizarse el V encuentro de Facultades de Derecho de las universidades integrantes de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, a propuesta del Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Atilio Alterini, se aprobó la conformación de una Escuela de Derecho del Mercosur, a través de la cual las Facultades de Derecho de universidades públicas del Mercosur y de los países asociados, integrantes de dicha asociación, se propusieron dar respuesta a las nuevas demandas que a la profesión jurídica le impone la integración regional.

El primer objetivo en la agenda de trabajo de las facultades fue la creación de una carrera de especialización en los Derechos de los Estados partes, la que posibilitará a los graduados de esta carrera, dominar las competencias necesarias para el ejercicio profesional en los países del Mercosur. Para una etapa posterior quedó la elaboración de trayectos formativos en el Derecho de los Estados parte del Mercosur incorporados a las carreras de grado, con la posibilidad de extender certificaciones adicionales al título de grado que acrediten las competencias para el ejercicio profesional en la región.

Vale aclarar que la competencia legal para otorgar reválidas de títulos universitarios, habilitantes para el ejercicio de una profesión, está en cabeza de las universidades públicas en la Argentina, en el Uruguay y en el Paraguay. En el caso de Brasil, las universidades federales tienen competencia para otorgar reválidas “académicas” de los títulos de grado. Los graduados en universidades extranjeras deben someterse al examen de estado administrado por la Orden de Abogados de Brasil, en las mismas condiciones que los graduados de las universidades brasileñas.

LA CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN DERECHOS DEL MERCOSUR

Durante los años siguientes a 2002 se constituyó un equipo de trabajo, básicamente integrado por representantes del área de posgrado de cada una de las facultades, el que tuvo a su cargo la responsabilidad de llevar

adelante las negociaciones y acuerdos para ser periódicamente presentados para la consideración y aprobación de los Decanos.

En la VIII Reunión de Facultades de Derecho de universidades integrantes de AUGM realizada en la ciudad de Florianópolis, República Federativa de Brasil, en el mes de diciembre de 2005, se aprobó el convenio marco y sus anexos (plan de estudios y reglamento) y en la X Reunión, realizada en la ciudad de La Plata, República Argentina, se concluyeron las tareas, y fue aprobada la presentación institucional de la Carrera de Posgrado en Derechos de los Estados Partes del Mercosur y los contenidos mínimos educativos de las asignaturas que componen el plan de estudios.

La carrera emitirá el título de Especialista en Derechos del Mercosur. En el diploma se indicará que la Carrera depende de la Facultad y la Universidad donde se haya cursado, en los términos del Convenio celebrado por los señores Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades integrantes de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

Al fundamentar la carrera las autoridades pusieron de manifiesto, entre otros argumentos que

en el siglo XX comenzaron a desenvolverse procesos de integración que se apoyan en el desenvolvimiento económico y cultural en general y en la participación democrática y el respeto a los derechos humanos. Entre estos procesos, en cuyo espacio cabe destacar la formación de la Unión Europea, ocupa un lugar destacado para los intereses de nuestra región el Mercado Común del Sur, que se desea ver transformado en una Unión del Sur. Los procesos de integración requieren, según los casos, la libre circulación de los elementos de la producción, o la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios. En cualquier supuesto, es necesaria la circulación en el ejercicio de las profesiones incluyendo, pese a sus características especiales por las particularidades que incorpora (v. gr. de la agronomía, la ingeniería y la medicina) el ejercicio de la abogacía.

Luego, la presentación de la carrera sostiene respecto a la cuestión del reconocimiento de títulos en términos históricos que

ya en el nivel internacional tradicional, previo a la integración, nuestra región tiene importantes antecedentes de interés en el reconocimiento

LA FORMACIÓN JURÍDICA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: EL CASO DE LA ESCUELA DE DERECHO DEL MERCOSUR

GONZALO ÁLVAREZ

de títulos profesionales. En tal sentido, cabe reseñar, por ejemplo, la habilitación automática prevista en el Tratado de Ejercicio de Profesiones Liberales de Montevideo de 1888-89 y el reconocimiento por razonable equivalencia establecido en el Tratado homónimo de 1939-40, cuerpos convencionales que son Derecho positivo en varios de los países de la zona. También pueden tenerse en cuenta diversos tratados bilaterales que favorecen las soluciones al respecto.⁸

Los objetivos principales de la carrera son: a) Formar graduados para la comprensión de los aspectos teóricos y prácticos incluidos en la integración; b) formar agentes para la formulación y el asesoramiento en la integración; c) formar investigadores capaces de referir su tarea, con un nivel elevado de autonomía en la integración; d) contribuir, a través de las investigaciones paralelas, al acrecentamiento y acumulación de los conocimientos sobre integración.

Como objetivos derivados se pretende: a) Ampliar las perspectivas y elevar el nivel del ejercicio de la abogacía en todas sus manifestaciones; b) incrementar la presencia y la cooperación de las universidades en los ámbitos de la integración; c) dar mejores cauces al desenvolvimiento de la vida institucional de la integración; d) promover la comparación, la armonización, la uniformación, la unificación de los derechos y la cooperación procesal, según lo requiera el trámite de la integración; e) permitir que el Mercosur desarrolle su juridicidad atendiendo de la mejor manera posible a sus particularidades, para que participe de los modos más satisfactorios en la constitución de una universalidad superadora de la mera globalización.

La carrera cuenta con una carga horaria total de 720 hs entre cursos y pasantía. Prevé cursos de Bases culturales de cada país, Principios constitucionales, Principios administrativos y tributarios, Principios penales, Principios de Derecho Privado, Principios de Derecho Social, Principios de Derecho Procesal, Principios de Derecho Internacional Público y Privado, Bases culturales de la integración, Teoría de la integración, Derecho de la integración y Talleres de Derecho Público, de Derecho Privado, de Derecho social y de integración. Para finalizar la especialización los es-

⁸ Carrera de Posgrado en Derechos de los Estados Parte del Mercosur, Presentación Institucional, punto 2, a).

tudiantes deben llevar a cabo una pasantía en estudios profesionales, empresas, organismos internacionales o reparticiones públicas para fomentar la movilidad regional de los cursantes.

La especialización podrá cursarse en cada uno de los países y estará a cargo de prestigiosos académicos y profesionales del Derecho. En condiciones de reciprocidad se pretende otorgar la reválida de los títulos de grado de abogado o equivalente.