

LA PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES Y EL MERCOSUR

por

JEAN MICHEL ARRIGHI ()*

I) INTRODUCCION.

1) *La integración latinoamericana: regional-subregional.*

Desde los principios de su vida independiente, los Estados de América Latina han sido firmes defensores —por lo menos en sus repetidas declaraciones— de fortalecer la cooperación regional. Pese a que aun tienen múltiples controversias fronterizas, fuertes rivalidades culturales y serias desigualdades económicas, los instrumentos bilaterales y multilaterales forman un denso tejido de organizaciones y tratados. En nuestro derecho interno, y en su máxima jerarquía, muchas de nuestras Constituciones establecen el fortalecimiento de la unidad latinoamericana como uno de los objetivos a ser alcanzados por el Estado. Así, por ejemplo, la Constitución brasileña de 1988 dispone, en su artículo 4º:

“...A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos de América Latina, visando à formação de uma comunidade latinoamericana de nações”.

Y la Constitución del Uruguay dice, en su artículo 6º:

“...La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”.

Desbordaría en mucho el marco de este trabajo intentar, aunque sólo fuese someramente, dar un panorama de los éxitos y fracasos —los primeros siendo de lejos los más escasos— de los esfuerzos realizados. Baste con recordar, para quedar en los tiempos más cercanos, que al ambicioso proyecto que diera nacimiento en 1960 a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) le debió sustituir, en 1980, el más modesto

(*) Profesor de Derecho Internacional Público (Universidad del Uruguay).

pero "más realista" (al decir de sus comentaristas) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Este último tratado (Montevideo, 1980) permite, como uno de los instrumentos para alcanzar el objetivo final, la celebración de acuerdos de alcance parcial (art. 7 y siguientes), es decir, acuerdos "en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros". Es en virtud de esta autorización que Uruguay ha celebrado sendos acuerdos con Brasil (1) y con Argentina (2) y lo mismo sucedió más recientemente entre estos dos últimos países (3).

Pero tal vez, si excluimos el errático proceso andino iniciado en 1969 con el Acuerdo de Cartagena, el Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 por los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y por el que se decidió la constitución de un "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR), sea el más ambicioso de estos acuerdos.

No escapará al lector, que no es ajeno a este proceso que este tratado pretende iniciar, las experiencias de integración vividas en otras partes. Fundamentalmente, es punto de referencia obligatoria, el éxito que, luego de superados los avatares de los años sesenta y setenta, conoce hoy la Comunidad Europea, coronado por la adopción, en 1986, del Acta Única y su pronta culminación cuando, al 31 de diciembre de 1992 se complete el establecimiento del mercado interior único (4).

Pese a las diferencias entre ambos contextos, las referencias a la experiencia europea, a sus logros y a sus dificultades, son de gran utilidad en el camino que queremos iniciar. Aunque no contamos aún con órganos supranacionales, las Directivas europeas y la riquísima jurisprudencia de la Corte de Estrasburgo deberán ser, con los ajustes necesarios, una valiosa fuente de inspiración.

Otras experiencias cercanas comienzan su andar, tal el caso de la que inician los Estados Unidos de América con Canadá y con México. Ellas son muy recientes para cualquier comentario, pero, a las que ya, en cierta forma, los cuatro países firmantes del Tratado de Asunción, aún antes de su entrada en vigencia, no quisieron ser extraños. Fue así como, el 19 de junio de 1991, en Washington, los representantes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay celebraron con los EE.UU. el llamado Acuerdo "4 + 1" o Rose Garden Agreement" por el que reconocen "los esfuerzos de integración económica y el lugar prioritario que otorgan a trabajar en favor de una mayor integración económica a través del Mercado Común del Sur".

Parece, entonces, claro que, pese a las declaraciones de principios, hemos optado por fortalecer la integración subregional en vez de esperar una lejana unidad continental.

(1) Protocolo de Expansión Comercial entre Brasil y Uruguay (PEC).

(2) Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE).

(3) Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo del 29 de noviembre de 1988. Sobre este proceso, ver C.I.E.S.A.: "Evolución reciente de la integración Argentina-Brasil", Buenos Aires, 1991.

(4) CARREAU, GAILLARD y LEE, "Le Marché Unique Européen", París, 1989.

2) *¿El consumidor, protagonista olvidado?*

Son raras las referencias explícitas al consumidor en los tratados de integración que hemos mencionado. Así, son muy escasas en el marco europeo, tanto en el Tratado de Roma de 1957 como en el Acta Única (5).

Ni el Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI) ni el Tratado de Asunción de 1991 (MERCOSUR) mencionan la palabra "consumidor". ¿Acaso hay que deducir de ello que éste (es decir nosotros todos) no es considerado en un proceso de integración?. Contestar afirmativamente sería injusto, cuando el Tratado de Asunción, entre sus consideraciones del Preámbulo (6) se refiere a "mejorar las condiciones de vida de sus habitantes". Pero contestar negativamente va a requerir una larga elaboración, a la que, con este trabajo, queremos aportar sólo algún pequeño grano de arena, con más preguntas que respuestas.

En Europa, ante un panorama casi tan árido, fue la jurisprudencia comunitaria la que, en buena medida, con marchas y contramarchas, llevó la delantera, desde su ya célebre sentencia "Cassis-de-Dijon" (7), construyendo a través de numerosos fallos el contenido de las restricciones admisibles cuando ellas tienen como objeto ofrecer garantías al consumidor.

Nosotros, por ahora por lo menos, no dispondremos ni de normas supranacionales ni de tribunales regionales. Debemos, pues, contentarnos con el foro nacional y con nuestros ordenamientos jurídicos internos, *sin olvidar el rol determinante que le puede caber a la doctrina*. Ha sido esta última quien primero ha sacado al consumidor de la sombra en que el derecho lo mantenía oculto, proponiendo innovadoras interpretaciones de viejos institutos y propiciando la aprobación de nuevas soluciones para los múltiples problemas actuales.

Hoy, ya, la más moderna legislación da, al consumidor, tanto individual como agrupado en asociaciones, un rol protagónico. Ya no es meramente un objeto pasivo, digno de ser resguardado ante los posibles riesgos del consumo de bienes y servicios, sino que es considerado como actor, sujeto activo, con voz y voto en las múltiples relaciones que lo pueden afectar. Para ello se le ha dotado de instrumentos procesales, administrativos y legales, se han creado nuevos institutos jurídicos como, por ejemplo, el plazo de reflexión en ciertas ventas o una nueva concepción del orden público cuya violación no se sanciona con la nulidad sino con opciones abiertas al consumidor a ser indemnizado o a recibir otro bien

(5) Ver, p. ej., MARTINEZ DE AGUIRRE, C, "Derecho comunitario y protección de los consumidores", Madrid, 1991.

(6) El que forma parte del Tratado y debe ser tenido en cuenta para su interpretación conforme al art. 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

(7) Texto y comentarios en BOULOIS y CHEVALLIER, "Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes", 3a. ed., t. 2, pág. 12, París, 1991.

(8) e, incluso, se han aprobado diversas resoluciones en organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales (9).

Un tratado que tenga como objetivo la constitución de un mercado común desconociendo al consumidor como uno de sus eslabones esenciales significaría un grave retroceso, generador de riesgos y frustraciones. Para aquellos que, como nosotros (10), siempre hemos sostenido que la norma internacional prevalece sobre la norma interna, y que, por lo tanto, en caso de conflicto entre un tratado y una ley —sea ésta anterior o posterior— debe aplicarse el acuerdo internacional, aún cuando, como ocurre en los Estados Partes del Tratado de Asunción, no haya norma constitucional expresa que así lo consagre, la obligación de evitar esos males es ineludible. Sería doloroso que las conquistas nacionales sean borradas por los avances internacionales (11). ¿Cómo entonces analizar el Tratado de Asunción contemplando los derechos de los consumidores y su debida protección?

II) EL TRATADO DE ASUNCION.

1) *Sus aspectos principales* (12).

El Tratado de Asunción, firmado por los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991, consta de un Preámbulo, 24 artículos y 5 Anexos. No es un tratado por el que se establece un mercado común; es un tratado por el que se acuerda el proceso a seguir para que éste se constituya al 31 de diciembre de 1994.

Artículo 1: Los Estados partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR).

(8) REICH, N., "Mercado y Derecho", Madrid, 1985; CALAIS-AULOY, J., "Droit de la consommation", París, 1986; BOURGOIGNIE, Th., "Éléments pour une théorie du droit de la consommation", Bruselas, 1988; STIGLITZ, G., "Protección jurídica del consumidor", 2a. ed., Buenos Aires, 1990; BENJAMIN, A. H., "La protección del consumidor en América Latina", en Informe de la 2a. Conferencia Regional de IOCU, Santiago de Chile, 1990; Varios, "Protección jurídica del consumidor", Cuadernos de la Facultad de Derecho n° 17, Montevideo, 1991.

(9) I.O.C.U., "Algunos instrumentos para la protección legal del consumidor", Santiago de Chile, 1990.

(10) En trabajos publicados en rev. Derecho Laboral, n° 132, Montevideo, 1983 y en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, n° 37, Montevideo, 1990.

(11) Lo que no ha ocurrido, muy por el contrario, en campos tan difíciles y sensibles como los son los de las relaciones laborales o los de los derechos humanos, donde las norma internacionales han permitido importantes progresos en la protección debida a los individuos.

(12) GROS ESPIELL, H., "MERCOSUR: el Tratado de Asunción", Montevideo, 1991; MAGARIÑOS, G., "Uruguay en el MERCOSUR", Montevideo, 1991; ABREU BONILLA, S., "MERCOSUR e Integración", Montevideo, 1991.

Por ello, y aunque el Tratado se establece sin plazo, "de duración indefinida" (art. 19), deberá ser completado o modificado casi totalmente antes de fines de 1994, ya que muchas de sus cláusulas sólo se aplican al período de transición.

Son partes de este convenio los cuatro Estados firmantes y a él podrán adherir, luego de cinco años de vigencia, aquellos Estados miembros de ALADI con la aprobación de los Estados partes. Antes de los cinco años, podrá ser considerada la solicitud de algún Estado que, miembro de ALADI, "no forme parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional" (art. 20) (13).

El Tratado entrará en vigencia, de acuerdo con el artículo 19, a partir de la tercera ratificación, las que deberán ser depositadas ante el Gobierno paraguayo (14).

Los objetivos son: a) el establecimiento al 31 de diciembre de 1994 de un Mercado Común que se denominará "MERCOSUR", b) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, c) el establecimiento de un arancel externo común, y d) asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes.

Los medios para el logro de estos objetivos son: a) la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados, b) la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias y c) el compromiso de armonizar sus legislaciones.

El instrumento clave para llegar al Mercado Común en el plazo fijado es el Programa de Liberación Comercial consistente en rebajas arancelarias progresivas para llegar al 31 de diciembre de 1994 con un arancel cero entre los Estados Partes, salvo para Uruguay y Paraguay en que el plazo se extiende hasta el 31 de diciembre de 1995 (Anexo I).

El Anexo IV permite que, en el período de transición, los Estados puedan aplicar cláusulas de salvaguardia frente a la importación de bienes cuando éstos "causaran daño o amenaza de daño grave a su mercado, como consecuencia de un sensible aumento de las importaciones de ese producto, en un corto período".

En cuanto a la estructura orgánica, los artículos 9 y siguientes disponen que:

"La administración y ejecución del presente Tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico que el mismo establece durante el período de transición, estará a cargo de los siguientes órganos:

- a) Consejo del Mercado Común;
- b) Grupo Mercado Común.

(13) Esta es, hoy, la situación de Chile.

(14) El 29 de octubre de 1991 Argentina y Brasil ratificaron el Tratado. Con anterioridad lo habían hecho Paraguay y Uruguay. Por lo tanto el tratado entra en vigencia el 29 de noviembre, 30 días después de estas últimas ratificaciones.

El primero de estos órganos, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía, es el órgano superior. A él le corresponde "la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos" (art. 10). Sus decisiones se tomarán por consenso —es decir, sin oposición de ningún Estado— y con la presencia de todas las partes (art. 16).

En cuanto al Grupo Mercado Común, es un órgano ejecutor de las decisiones del Consejo, que será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 y que tendrá los Subgrupos de Trabajo designados en el Anexo V. El Grupo contará con una Secretaría Administrativa con sede en la ciudad de Montevideo (art. 15) y, también aquí, sus decisiones serán tomadas por consenso (art. 16).

Vemos pues que, por lo menos en este período que se extiende hasta el 31 de diciembre de 1994, no hay órganos supranacionales con capacidad para tomar decisiones obligatorias aún para aquel o aquellos Estados que se opusieren.

El artículo 18 prevé que, antes de finales de 1994,

"...los Estados partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones".

2) *Restricciones no arancelarias y armonización de legislaciones.*

Dice el artículo primero del Tratado de Asunción:

"...Este Mercado Común 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 las mercaderías y de cualquier otra medida equivalente...".

Por su parte, el artículo segundo del Anexo I establece que se entenderá

"...b) por "restricciones", cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco. No quedan comprendidas en dicho concepto las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980".

Este último Tratado por el que se instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) dispone, en su artículo 50, que:

"Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la ...d) protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales,..."

Armonizando con el Preámbulo que señala como uno de los fines del Tratado de Asunción el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, de la lectura de estos artículos podemos deducir que las restricciones no arancelarias están prohibidas como traba a la libre circulación de bienes y servicios salvo que éstas tuviesen, entre otros, como objetivo la protección de la vida y salud de los individuos, entendida en un sentido amplio, es decir no sólo como una mera protección sino como un medio para su mejora.

En forma similar, el Tratado de Roma de 1957, en su artículo 30, prohíbe las restricciones de "efecto equivalente" a las cuantitativas, exceptuando, en el artículo 36, aquellas justificadas "por razones de ... protección de la salud y vida de las personas y animales" siempre que no constituyan "un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros". Ha sido en base a estas normas que se desarrollara la jurisprudencia de la Corte europea, especificando el contenido de las restricciones autorizadas, entre las cuales la consideración de la protección del consumidor ante distintas prácticas comerciales (precio, publicidad, apelación controlada de ciertos productos, etc.) ha ocupado un rol central (15).

Pero el Tratado de Asunción, como veremos más adelante, no crea un tribunal supranacional. Tampoco el tratado, a diferencia de lo que ocurre en Europa (16), dispone de instituciones con competencia para dictar normas aplicables a todos los Estados partes y que por lo tanto logren una uniformización de la legislación. La interpretación y aplicación de estas disposiciones quedará sometida, hasta por lo menos fines de 1944, a las normas y tribunales nacionales. Si, pese a los numerosos instrumentos supranacionales, el camino europeo ha sido lento, vacilante y aún objeto de numerosas críticas por sus incertidumbres, ¿cuánto más no será por estos lugares?.

Definir que una norma tiene como objetivo proteger la vida y la salud de las personas, y que por lo tanto es una restricción autorizada al ingreso de bienes o de servicios de otros Estados partes, será competencia del juez y del legislador nacional. El Tratado concluye su artículo primero con:

"el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración".

En un sentido meramente formal, para el cumplimiento de este compromiso alcanza con dictar normas similares en los distintos países. Aunque ello ya de por sí no sea tarea fácil, a normas iguales, restricciones

(15) MARTINEZ DE AGUIRRE, op. cit., pág. 92; artículo del Prof. REICH en Cuaderno de la Facultad..., cit.

(16) El artículo 139 del Tratado de Roma distingue entre reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones que pueden ser adoptadas por el Consejo y la Comisión Europea.

autcrizadas homogéneas, y por lo tanto se elimina, o se reduce, una fuente casi segura de controversias. Pero no alcanzará con la mera armonización. Volvemos a insistir: para dar fiel cumplimiento al convenio también este proceso armonizador deberá tener en cuenta, de acuerdo con el Preámbulo, la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. No sólo se trata de leyes iguales, se trata de leyes mejores. Si ello no ocurriese así, tendríamos el denominado efecto de "armonización negativa". Este último consiste en lo siguiente: si un bien producido en un Estado comunitario puede —si cumple con las normas de ese Estado— circular libremente por los demás Estados, aunque éstos tengan normas más exigentes, los productores tenderán a instalarse en el Estado "más beneficioso", aquél que por ejemplo tenga menos exigencias de calidad o de seguridad o de protección al medio ambiente, pudiendo surgir así verdaderos "paraísos" en el Mercado Común.

Para evitar ésto hay dos posibilidades: o los Estados bajan todas sus exigencias, y es la "armonización negativa", o ya por normas supranacionales ya por normas similares, adoptan las exigencias más elevadas del grupo, y es la "armonización positiva", aquella que nos exige el Preámbulo del Tratado.

3) *Los medios de solución de controversias.*

Entre tanto, ¿cómo se solucionarán las controversias?. Supongamos que un Estado prohíba el ingreso en su territorio de determinado producto de otra parte basado en que dicho bien supone un riesgo para la salud del consumidor. Según el Estado que prohíbe se estará frente a una restricción al ingreso y a la circulación permitida por el Tratado. Si, en cambio, el otro Estado, del que es originario el bien, entiende que su comercialización no afecta la salud, considerará que ha habido una violación del acuerdo. A diferencia del Tratado europeo, nuestra fuente internacional integradora no prevé una instancia jurisdiccional comunitaria. El Anexo III dispone que, hasta tanto no se adopte un sistema permanente de solución de controversias a acordarse antes del 31 de diciembre de 1944 en base a la propuesta que el Grupo Mercado Común deberá elevar a los gobiernos en un plazo de ciento veinte días a partir de la entrada en vigencia del Tratado, el procedimiento será el siguiente: primero, las negociaciones directas; si de ellas no surge una solución, deberá someterse la controversia a consideración del Grupo Mercado Común, el que tendrá sesenta días para formular recomendaciones a las partes; y si aquí tampoco se logra un acuerdo, la controversia se elevará al Consejo. Como tanto el Grupo como el Consejo resuelven por consenso, y como sus miembros son funcionarios gubernamentales, la oposición obstinada de un gobierno bloqueará toda solución por esta vía. Tal vez queda, ya no para el Estado de origen sino para el proveedor privado, la vía de los tribunales del Estado que se opone al ingreso del bien. Pero por cierto que se tratará de un azaroso deambular en el que no nos internaremos aquí y que poco tiene que ver con un efectivo proceso de integración.

Las normas nacionales de protección al consumidor, en la medida en que tienen como uno de sus objetivos, implícito o expreso, la protección de la vida y de la salud así como la mejora de la calidad de vida y en la medida en que regulan la circulación de bienes y servicios, serán, sin duda, protagonistas de estas dificultades y desafíos.

III) LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR EN LA REGION.

1) *Antecedentes* (17).

Es a partir de la década del sesenta que la legislación de los países más desarrollados comienza a tener en cuenta al consumidor. Aparición de las primeras organizaciones de consumidores, creación de instancias gubernamentales, concuerdan con la multiplicación de bienes y servicios ofrecidos en condiciones accesibles a los habitantes de los países que han logrado recomponer sus economías luego de la devastadora segunda guerra mundial.

Si los bienes y servicios también llegan masivamente a nuestras costas, ello coincide con dos procesos dolorosos: una profunda crisis económica que afecta a la mayoría de la población y una ola de autoritarismo que recorre el mapa de América. Salvo excepciones, como por ejemplo ocurre en México que en 1975 aprueba la Ley Federal de Protección al Consumidor, si la necesidad de dictar normas protectoras de los consumidores es imperiosa (18), las condiciones políticas le son adversas. Surgen, pese a todo, las primeras y muy modestas organizaciones de consumidores y, casi clandestinamente, las primeras reivindicaciones comienzan a manifestarse. Se esbozan los primeros proyectos tendientes a combatir las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión, a impedir las prácticas comerciales desleales y a propugnar por la defensa de los intereses difusos.

Pero habrá que esperar el proceso de redemocratización, que se extendiera a lo largo de la década del ochenta (19), para iniciar el lento camino de la efectiva protección de los consumidores. A nivel internacional, ello coincide con la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de su resolución 39/248 del 9 de abril de 1985, "Directrices para la Protección del Consumidor", a la que siguieron dos resoluciones del Consejo Económico y Social (julio de 1988 y julio de 1990). A nivel

(17) Ver, "Protección del consumidor en América Latina y el Caribe", Informe del Seminario Gubernamental, Montevideo, 9 al 11 de marzo de 1987, Naciones Unidas, doc. RLA/86/010.

(18) No sólo bienes y servicios, sino también la publicidad y el crédito que los presentan como accesibles, inundan nuestros países generando nuevas necesidades que quedan insatisfechas o a la merced de proveedores desleales ante los cuales el consumidor está indefenso.

(19) Proceso que culmina en 1984 para Argentina, en 1985 para Uruguay y Brasil y en 1989 para Paraguay.

regional, la International Organization of Consumers Unions (IOCU) celebró en Montevideo, en octubre de 1986, su Primera Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (20) convocando a las nacientes organizaciones de consumidores. Poco después, en marzo de 1987, las Naciones Unidas, también en Montevideo, impulsaron la realización de un encuentro de autoridades gubernamentales a efectos de discutir la aplicación de los "Directrices" en el Continente. A nivel nacional, junto al surgimiento de nuevas organizaciones de consumidores, se instituyeron organismos públicos a nivel nacional (21) y a nivel local (22), y, a las normas dispersas que, de lejos o de cerca, abordaban parcialmente algunos problemas de los consumidores, le comenzaron a sustituir múltiples proyectos presentados ante las distintas instancias nacionales. La protección de los consumidores comienza a salir de la oscuridad para aparecer en los medios masivos de comunicación, en las aulas universitarias y en más de un congreso, conferencia o seminario.

2) *Estado actual de la legislación.*

Coincidente con el retorno a la democracia, se inicia en Brasil el proceso de elaboración de una nueva Constitución.

En ella, y siguiendo el ejemplo español (23), incorpora en el inciso XXXII de su artículo 5º, como uno de los derechos fundamentales:

"O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor".

En cumplimiento de esta disposición, fue sancionada la ley 8.078 de 11 de setiembre de 1990, que entró en vigor el 11 de marzo de 1991, conocida como "Código de Defesa do Consumidor" (24). Esta extensa ley, de más de cien artículos, cubre numerosos tópicos vinculados a la protección del consumidor. Algunas de estas normas se refieren, sin duda, directamente a la protección de la salud (p. ej. las contenidas en el Capítulo IV). Así, el artículo 10 comienza diciendo:

(20) La Segunda conferencia se celebró en Santiago de Chile, noviembre 1990, y entre tanto, I.O.C.U. instaló su Oficina Regional para América Latina y el Caribe la que, a través de numerosos Programas, brindó apoyo a las organizaciones de consumidores y a las autoridades gubernamentales. Así, se estableció un Programa Jurídico que propuso un modelo de ley-tipo para la Región. Ver: I.O.C.U., "Algunos...", cit.

(21) Creación, en 1987, de la Dirección de Defensa del Consumidor en Uruguay.

(22) Creación de las Procuradurías del Consumidor (PROCON) en distintos Estados de Brasil.

(23) Ver, QUINTELA GONCALVEZ, M. M., "La protección de los consumidores y usuarios y la Constitución española", Madrid, 1986.

(24) Es numerosa la bibliografía aparecida sobre el Código brasileño. Sin indicar los muchos artículos en revistas, podemos señalar los siguientes libros; Varios: "Comentarios ao Código de Proteção do Consumidor", ed. Saraiva, San Pablo, 1991; I.D.E.C., "Código de Defesa do Consumidor", San Pablo, 1991; BRITO FILOMENO, G., "Manual de direitos do consumidor" San Pablo, 1991; "Código... anotado por sus autores", ed. Forense, San Pablo, 1991.

“O fornecedor não poderá colocar no mercado do consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividades ou periculosidades à saúde ou segurança...”.

Otras, en cambio, hacen referencia a aspectos que, en general en el derecho comparado, son objeto de disposiciones nacionales o internacionales específicas. Tal el caso de la Sección VI del Capítulo V referida al derecho de acceso a Bancos de Datos. Aquí, la directa vinculación con la protección de la vida y salud de las personas, para retomar la fórmula del artículo 50 del Tratado de ALADI, parece mucho más lejana.

La discusión sobre su posible vinculación directa con la protección de la salud, sin duda, se centrará en las normas que regulan la publicidad (artículos 36, 37 y 38), aquellas referidas a la información al consumidor (etiquetado, etc.) y aquellas que regulan algunas prácticas comerciales (artículos 39 y siguientes).

Argentina, Paraguay y Uruguay no disponen, aún, de una ley que especifique las disposiciones de protección de los consumidores. Normas aisladas sobre algunos pocos aspectos, como por ejemplo normas sobre calidad de ciertos bienes o sobre la legitimación para la protección de los intereses difusos (tal como ocurre en el nuevo Código del Proceso del Uruguay, art. 42) se superponen a los clásicos institutos del Derecho Civil y del Derecho Comercial. Los parlamentos de Argentina (25) y de Uruguay (26) tienen, en estos momentos, a estudio, sendos proyectos de ley. Todos ellos, aunque menos extensos que el Código de Brasil, cuando sean aprobados, plantearán sin duda, el mismo problema: ¿cuáles de sus normas pueden ser restricciones no arancelarias a la libre circulación de bienes de servicios autorizadas por el Tratado de Asunción de 1991?. La efervescente experiencia europea podrá servir de guía; pero, ante la ausencia de instituciones supranacionales similares para la interpretación y solución de controversias, y a las puertas de un proceso de integración, conviene un armónico trabajo de legisladores, jueces y doctrina de los cuatro países involucrados.

IV) CONCLUSION.

El Tratado de Asunción de 1991 inicia el proceso de integración entre cuatro Estados (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) el que deberá culminar en diciembre de 1994 con la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se integran así cuatro Estados que suman doscientos millones de habitantes distribuidos en casi doce millones de kilómetros cuadrados.

Coexistiendo con un fuerte proceso de “desregulación” por un lado y con múltiples experiencias integradoras por otro, tiene como objetivo pri-

(25) Ver STIGLITZ, G., op. cit., págs. 97 y siguientes.

(26) Ver artículo de ARRIGHI, J. M., ORDOQUI, G. LANDONI, A. y CREIMER, I. en Cuadernos de la Facultad de Derecho, cit.

mordial el de lograr la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos al interior de un arancel externo común. En la medida en que logre aumentar la oferta de bienes y servicios, ello será positivo para los consumidores de estos países.

Las restricciones a esta circulación que el Tratado autoriza, son aquellas, entre otras extrañas al tema de este trabajo, tendientes a proteger la vida y la salud de las personas y teniendo en cuenta que uno de los fines del acuerdo es la mejora en la calidad de vida de los habitantes de los cuatro Estados. Hay aquí un primer mecanismo de protección de los consumidores. Ello, sin embargo, está lejos de solucionar los eventuales problemas, por distintas razones: primero, porque al no existir aún un mecanismo supranacional de solución de controversias, su aplicación estará librada a la buena voluntad de cada administración; segundo, porque al no existir normas comunes, también estará librado a sus caprichos la mayor o menor extensión que cada Estado le de al concepto.

Una única puerta abre el Tratado: la armonización de las legislaciones como un compromiso de los Estados. Pequeña abertura por la que deberemos, con urgencia ya que los plazos son cortos, comenzar a trabajar. Si no logramos, a corto plazo, la aprobación de normas nacionales que aseguren a los consumidores del MERCOSUR el nivel común más elevado, veremos circular libremente por algunos Estados, bienes cuya comercialización estará prohibida en otros, veremos extenderse prácticas comerciales sancionadas por algunos pero autorizadas en otros, multiplicarse, en fin, los ya muy numerosos riesgos a los que se encuentran sometidos diariamente los consumidores de esta parte del planeta.