

El Mercosur y la adhesión de Venezuela

Roberto Chacón De Albuquerque¹

Resumen: *En este artículo, se analiza el proceso de integración de Venezuela al Mercosur. La integración regional, el Mercosur como opción política y realidad jurídica también son objeto de estudio, así como el propio Protocolo de Adhesión de Venezuela. El proceso de aprobación de acuerdos internacionales en Brasil es explicado.*

Abstract: In this article, Venezuela's integration process to the Mercosur is analyzed. Regional integration, Mercosur as a political option and legal reality are also object of study, as well as Venezuela's Protocol of Adhesion. The approval process of international agreements in Brazil is explained.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO DESTINO
- III. EL MERCOSUR COMO OPCIÓN POLÍTICA
- IV. EL MERCOSUR COMO REALIDAD JURÍDICA
- V. LA ADHESIÓN DE VENEZUELA AL MERCOSUR
- VI. LA APROBACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN BRASIL

I. INTRODUCCIÓN

Con el Protocolo de Adhesión del 4 de julio de 2006, se aprobó el ingreso de Venezuela como País Miembro del Mercosur. Hay entre Venezuela y Brasil una complementaridad de economías. Venezuela tiene una abundancia de petróleo y gas natural, mientras Brasil dispone de un sector industrial bastante complejo. La integración de Venezuela al Mercosur impulsaría el desarrollo de la Región Amazónica, abriendo una senda de exportación hacia el Mar del Caribe. Bajo el punto de vista de Venezuela, la adhesión al Mercosur estimularía la diversificación de su estructura productiva, disminuyendo su dependencia con relación a la exportación de petróleo.

El Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur ha sido el resultado de un largo proceso de acercamiento de Venezuela con los Países Miembros del Mercosur. Brasil y Venezuela firmaron en 1994 el Protocolo de la Guzmanía, con directrices para la cooperación entre los dos países. Se estipuló en este Protocolo el impulso de acciones en la frontera para asegurar la ocupación y el desarrollo de la Región Amazónica, el estímulo al comercio y a las inversiones, así como la creación de una zona de libre comercio en Sudamérica.

¹ Abogado, Doctor en Derecho por la Universidad de São Paulo, profesor de la Graduación y del Postgrado del Curso de Derecho de la Universidad Católica de Brasília.

En este artículo, analizamos el fenómeno de la integración regional, más particularmente del Mercosur. Esta organización de integración regional está abierta a la adhesión de otros países de Latinoamérica, preferencialmente de Sudamérica. La adhesión al Mercosur, no obstante, no es un proceso sencillo. Todos los Países Miembros del Mercosur tienen que aprobar internamente el ingreso de Venezuela. El Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, como lo veremos, tiene que ser sometido en Brasil a un trámite de aprobación que está lejos de ser caracterizado como rápido. La última palabra con respecto a la aprobación de acuerdos internacionales en Brasil es de la Cámara de Diputados y del Senado. A la Presidencia de la República le cabe esforzarse para construir mayorías parlamentarias favorables a la aprobación de los acuerdos internacionales que le parezcan benéficos al País. La integración regional puede ser un destino, pero al Parlamento le cabe decidir cuales son sus protagonistas y su ritmo.

II. LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO DESTINO

La integración regional no es un fenómeno reciente, surgido solamente a partir de la década del 50 con la Comunidad Económica Europea, antecesora de la Unión Europea. El Zollverein (unión aduanera) ha sido establecido en el siglo XIX para eliminar las barreras arancelarias entre los Estados alemanes, manteniendo un sistema arancelario proteccionista con los partners comerciales extranjeros. El constituyó una herramienta fiscal eficiente para la posterior unificación alemana. El Barón de Río Branco, estadista brasileño, al proponer una parceria política y económica entre los países del ABC, Argentina, Brasil y Chile, vislumbró en el comienzo del siglo XX el proceso de integración regional sudamericano.

La integración regional es el resultado del reconocimiento de la parte del Estado Nación de que es necesario facilitar el comercio intrarregional, estimulando la complementaridad de sus economías al explotar ventajas comparativas recíprocas, para enfrentar la competencia internacional de países terceros. La Unión Europea y el propio Mercado Común del Sur (Mercosur) se insertan dentro de esta lógica. Exhaustos por la Segunda Guerra Mundial, los países europeos juntaron fuerzas para convivir y competir política y económicamente con las dos mayores potencias políticas y económicas de la postguerra, los Estados Unidos y la Unión Soviética. Para que surgiera el Mercosur, ha sido necesario el final de la Guerra Fría. Con la redemocratización del Cono Sur, sus dos países más grandes, Brasil y Argentina, han precisado integrarse regionalmente para adaptarse a un proceso de globalización en el cual los Estados Unidos consolidaban una parceria comercial estratégica con los países asiáticos.

La globalización por sí misma tampoco es un fenómeno reciente, surgido a partir de la década del 80. La expansión portuguesa, iniciada con la conquista de Ceuta (1415), ha dado inicio a un proceso de globalización europeo del cual Brasil es uno de los resultados. Con los Descubrimientos, hubo un transbordamiento de la política y de la economía de países europeos sobre otros continentes, llevando a la modificación definitiva o a la extinción de culturas y civilizaciones. La globalización actual disminuye la capacidad de autodeterminación económica del Estado Nación, desafiándolo a concebir e implementar políticas públicas que sean capaces de contrapesar los efectos de una competición internacional sobre la cuál él tiene poca o ninguna capacidad de control. Acosados por disensiones internas que pueden terminar en guerra civil, los llamados "Estados quebrados" no tienen siquiera condiciones de participar de la integración regional como mecanismo de neutralización de los efectos negativos de la globalización.

La integración regional ha sido objeto de varias iniciativas institucionales. La Unión Europea y el Mercosul son algunas de ellas, pero no deben ser olvidadas la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina, la Unión Africana, entre varias otras organizaciones de integración regional existentes. Si bien administrada regio-

nalmente, la globalización puede constituir un factor de desarrollo económico. Para que el poder político y económico de la correspondiente región sea fortalecido, puede ser necesario que haya una mitigación del concepto de soberanía estatal, para que la región adquiera en relación a países terceros una identidad comunitaria asegurada por instituciones permanentes. Estas instituciones permanentes con proyección supranacional, de las cuales se pueden dotar algunas organizaciones de integración regional, como la Unión Europea, son un indicio de que los respectivos Países Miembros están dispuestos a reconocer en la integración regional una más valía capaz de llevarlos a cogitar abrir mano de su propia soberanía en pro del ideal comunitario.

El derecho de la integración regional y el derecho comunitario no se confunden. El derecho de la integración resulta de un proceso de integración del cual no surge un derecho propio suficientemente autónomo e independiente que se sobrepone al derecho nacional de los Países Miembros. Este es el caso del Mercosur. El es el producto de la integración regional intergubernamental. El derecho comunitario, al contrario del derecho de la integración, constituye un derecho autónomo e independiente que se sobrepone al derecho nacional de los Países Miembros. Su principal innovación es la supresión de las necesidades de su submisión al proceso de ratificación para que él sea considerado válido. En el derecho comunitario, los Países Miembros de la respectiva organización de integración regional pasan a aceptar su primacía sobre el derecho nacional. Los Países Miembros de la Unión Europea reconocen la primacía del derecho comunitario, el cual emana de una estructura institucional capaz de conferirle medios para orientar la política y la economía comunes. El derecho comunitario es una señal de que el derecho de la integración puede constituir un fenómeno introductorio rumbo a un objetivo más ambicioso, asociado a un proceso de integración regional más intenso.

Al estudiarse los aspectos institucionales de la integración regional, suele muchas veces subyarse las experiencias de la Unión Europea y del Mercosur, que son distintas. La Unión Europea tiene un proyecto supranacional, mientras el Mercosur es eminentemente intergubernamental en su concepción original. La integración regional es un fenómeno de las relaciones internacionales que no se limita a los continentes europeo y americano. Hay una tendencia de diversificación de las organizaciones de integración regional que se contraponen a la tentativa de homogeneización económica encabezada por la globalización financiera. Las organizaciones de integración regional empiezan entonces a constituir un intermediador entre los Países Miembros y la propia globalización. La Unión Africana, iniciativa de integración regional panafricana con aspiraciones supranacionales, basada en el modelo de la Unión Europea, es un paradigma importante, si llevamos en consideración que este modelo también inspira aquellos que tienen la intención de agregar a las instituciones del Mercosur un carácter supranacional. En Asia, las iniciativas de integración regional han preferido adoptar el modelo intergubernamental. La Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) no tienen una proyección supranacional.

III. EL MERCOSUR COMO OPCIÓN POLÍTICA

La Guerra Fría tuvo diferentes consecuencias en cada continente. Si, en Europa, ella significó la compartimentación del Viejo Continente en dos áreas bajo la influencia de Estados Unidos y Unión Soviética, África se tornó el escenario de conflictos fratricidas apoyados por estos dos protagonistas. La Guerra Civil de Angola duró más de un cuarto de siglo. Ella empezó luego de la independencia de Angola, en 1975. No terminó antes de 2002. Ha sido el conflicto más largo de toda la Guerra Fría. En un país que no tenía más de 10 millones de habitantes, se estima que 500 mil han perecido. La Guerra Civil de Angola

transformó un tercio de la población en refugiada, desplazándola sobretodo rumbo a la capital. En Sudamérica, más precisamente en el Cono Sur, la principal consecuencia de la Guerra Fría ha sido la ruptura democrática. Regímenes de excepción bajo autoridad militar suspendieron las garantías constitucionales, mientras combatían a los opositores al gobierno.

En este ambiente político, no se podría pensar en la formación de un bloque comercial cuyo propósito sería la promoción de la libre circulación de bienes, personas y capital entre los respectivos Países Miembros. Bajo un régimen de excepción, no hay integración política ni cultural en el interior mismo del país sometido a la dictadura. Lo que hay es un consenso artificial mantenido por el arbitrio. Siendo así, cómo lanzar un proyecto de integración política y económica? Para que el Mercosur tomara cuerpo, ha sido necesario aguardar la redemocratización del Cono Sur. Una redemocratización que no ha sido posible sin el ablandamiento de la Guerra Fría, el cual señalaba el principio de una nueva era. Los patriarcas del Mercosur, como no podría dejar de serlo, son los dos primeros presidentes democráticamente electos de Brasil y Argentina tras el fin de los regímenes de excepción del Cono Sur. El texto fundador del Mercosur no es el Tratado de Asunción (1991), sino la Declaración de Iguazú (1985).

La Declaración de Iguazú, o el Acta de Iguazú, ha sido firmada por el presidente brasileño José Sarney y su homólogo argentino Raúl Alfonsín para impulsar la integración política y económica de sus países. El sitio de la firma de este acuerdo no podría ser más simbólico. Foz de Iguazú es una ciudad brasilenã que se ubica en la llamada "Triple Frontera". La Triple Frontera es una región donde se encuentran las ciudades de Foz de Iguazú (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) y Ciudad del Este (Paraguay). Las fronteras de Brasil, Argentina y Paraguay son separadas por los ríos Iguazú y Paraná. El río Paraná separa Brasil de Paraguay, mientras el río Iguazú separa Brasil de Argentina. El Puente de la Amistad conecta las ciudades de Foz de Iguazú y Ciudad del Este. A su turno, el Puente Tancredo Neves conecta las ciudades de Foz de Iguazú y Puerto Iguazú. Cerca de Foz de Iguazú, se ubica la represa hidroeléctrica de Itaipú, la primera en potencia instalada del mundo. Itaipú es un emprendimiento de Brasil y Paraguay, en la frontera entre estos dos países. Durante dos regímenes de excepción del Conosur, hubo acusaciones de que la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú dañaría la construcción de la represa hidroeléctrica de Yacretá-Apipé, un emprendimiento de Argentina y Paraguay.

No solamente el ablandamiento de la Guerra Fría, que contribuyó significativamente para el proceso de redemocratización del Cono Sur, sino otros factores impulsaron la adopción de la Declaración de Iguazú. Brasil y Argentina, recién salidos de regímenes de excepción, enfrentaban políticas proteccionistas en el comercio exterior y estaban asfixiados por una deuda externa aplastante. Terminado el arbitrio, los gobiernos civiles encontraron sus países prácticamente en la bancarrota. El ideal de la integración sudamericana había sido defendido por intelectuales y políticos durante décadas, sin grandes consecuencias palpables. Ahora, sería diferente. La integración regional era finalmente vislumbrada como un mecanismo para enfrentar la competencia internacional. Brasil y Argentina se integrarían para integrarse juntos al mundo. El Acuerdo sobre Cooperación Técnico-Operativa entre los Aprovechamientos de Itaipú y Corpus puso fin a las disputas por recursos naturales entre Brasil y Argentina en la Cuenca del Plata. Habían bases geopolíticas sólidas que permitieron el acercamiento de estos dos países hacia la integración regional. Ellos vivenciaban un período histórico singular. Había estabilidad política, pero no estabilidad económica. El aumento del intercambio comercial entre Brasil y Argentina sería un medio de sacarse adelante pese a todas las dificultades económicas.

La integración regional, empezando en términos bilaterales, se tornara un proyecto estratégico para contrapesar un escenario de la post-Guerra Fría que no era favorable a Sudamérica. Los Estados Unidos se volvían crescentemente hacia una parceria con los países asiáticos. La Unión Europea, a su turno, estaba más ocupada en prepararse para su expansión rumbo al este del Viejo Continente. Un espacio económico común en el Cono Sur, con la apertura de los mercados y el estímulo a la explotación de ventajas comparativas, ha sido vislumbrado como una condición esencial para incrementar la competitividad de los Países Miembros de la Declaración de Iguazú. Se consolidara la idea de que la integración regional debería servir para construir un espacio común regional por medio de la liberalización comercial. La agenda era clara. Cubría la eliminación de todos los entreses tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios. Esta agenda no tenía una temática social, sino primariamente comercial. Los gobiernos civiles acordaron que antes de colocar en práctica un programa de distribución de ingresos, era necesario generar más ingresos con el comercio intrarregional. Esta perspectiva política cobraría su precio más adelante. Los Países Miembros de la Declaración de Iguazú encontrarían ventajas comparativas sobretudo en la exportación de productos primarios hacia países terceros. Poco sería hecho para incrementar los niveles educacionales, indispensables para agregar valor a los productos exportados. La idea de integración regional concebida por la Declaración de Iguazú evolucionó, abriéndose camino para que otros países democráticos del continente se agregaran a este nuevo espacio común. La integración regional empezó a ser entendida como un mecanismo para asegurar la continuidad democrática de los Países Miembros. Más tarde, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (1998) consagraría este principio. El Mercosur de dotó entonces de la llamada “cláusula democrática”.

El Protocolo de Ushuaia es muy claro. Si un País Miembro del Mercosur adopta una forma de régimen no democrática, este país debe ser excluido de esta organización de integración regional. Para el artículo 1, “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo”. Lo previsto en el Protocolo de Ushuaia, artículo 2, se aplica específicamente en “caso de ruptura del orden democrático”. Se prevé un proceso de evaluación de la situación política del País Miembro sobre el cual recaen acusaciones de ruptura del régimen democrático. Según el artículo 3, “toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados Partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes”. “En caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado” (artículo 4). “Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, en el ámbito específico de los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos” (artículo 5). El Protocolo de Ushuaia, artículo 6, establece que “las medidas previstas en el artículo 5 precedente serán adoptadas por consenso por los Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva”.

Más adelante, el Protocolo, artículo 7, define que condiciones deben ser observadas para el cese de las sanciones: “Las medidas a que se refiere el artículo 5 aplicadas al Estado Parte afectado, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los

Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo”.

El Tratado de Asunción es un marco en la constitución de la integración regional del Cono Sur. El es uno de los resultados de la Declaración de Iguazú, lanzando un mercado común entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Todos estos países vivenciaron regímenes de excepción durante la Guerra Fría, al contrario de lo que sucedió en Venezuela. Si uno lleva en consideración este pasado reciente del Cono Sur, la adopción no solamente del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, como del posterior Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur (2005), debe ser encarada con naturalidad. La vigencia de la democracia es condición indispensable para la propia existencia del Mercosur. El sólo tiene legitimidad mientras funcione como un factor que asegure el mantenimiento de la democracia de sus Países Miembros y de la paz entre sus Países Miembros. Los paralelismos entre el Protocolo de Ushuaia y el Protocolo de Asunción son propositalmente evidentes. La adopción de ambos Protocolos ha sido fuertemente influenciada por la tentativa de golpe de estado ocurrida en Paraguay después de su redemocratización.

El Protocolo de Asunción, artículo 1, aclara que “la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración entre las Partes”. Se establece en el artículo 2 el compromiso de los Países Miembros para la promoción de los derechos humanos: “Las Partes cooperarán mutuamente para la promoción y protección efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales a través de los mecanismos institucionales establecidos en el MERCOSUR”. Si la supresión del régimen democrático puede provocar la exclusión del respectivo País Miembro del Mercosur, la violación a los derechos humanos puede tener consecuencias semejantes a las previstas en el Protocolo de Ushuaia. “El presente Protocolo se aplicará en caso de que se registren graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en una de las Partes en situaciones de crisis institucional o durante la vigencia de estados de excepción previstos en los ordenamientos constitucionales respectivos. A tal efecto las demás Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con la Parte afectada” (artículo 3). “Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, las demás Partes considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos del proceso de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes del mismo” (artículo 4). “Las medidas previstas en el artículo 4 serán adoptadas por consenso por las Partes, y comunicadas a la Parte afectada, la cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva a la Parte afectada” (artículo 5). “Las medidas a que se refiere el artículo 4 aplicadas a la Parte afectada, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicha Parte de que las causas que las motivaron fueron subsanadas. Dicha comunicación será transmitida por las Partes que adoptaron tales medidas” (artículo 6). La defensa de la democracia y la protección a los derechos humanos requieren un esfuerzo continuo de vigilancia que no debe ser contaminado por contingencias políticas. Tanto el Protocolo de Ushuaia como el Protocolo de Asunción pueden perder su legitimidad si carecen de una operabilidad exenta e imparcial.

IV. EL MERCOSUR COMO REALIDAD JURÍDICA

La Declaración de Iguazú, artículo 7, identifica claramente los factores que amenazaban inviabilizar completamente las jóvenes democracias del Cono Sur: “Los presidentes coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio, y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo”. Los regímenes democráticos recién instalados heredaron no solamente una pesada carga política, en términos sobretudo de violaciones a los derechos humanos, sino también una pesada carga económica. Uno de los caminos a seguir para aliviar estos obstáculos sería la integración regional: “Concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas” (artículo 8). Más adelante, la Declaración de Iguazú, artículo 18, identifica el ideal comunitario: “Dentro de ese espíritu expresaron su firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral. En armonía con los esfuerzos de cooperación y desarrollo regional, expresaron su firme convicción de que esta tarea debe ser profundizada por los gobiernos con la indispensable participación de todos los sectores de sus comunidades nacionales, a quienes convocaron a unirse a este esfuerzo, ya que cabe también a ellos explorar nuevos caminos en la búsqueda de un espacio económico regional latinoamericano”.

Si la Declaración de Iguazú es el marco que lanzó el Mercosur, su fundación jurídica debe ser sin duda atribuida al Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991. El período de cinco años que transcurrió entre la firma de la Declaración de Iguazú y del Tratado de Asunción ha sido muy importante en términos de historia mundial. En estos cinco años, la Guerra Fría entre Estados Unidos y Unión Soviética se acabó. El Muro de Berlín se cayó el 9 de noviembre de 1989. La Alemania se reunificó en el 3 de octubre de 1990. En el 26 de diciembre de 1991, la Unión Soviética ha sido disuelta. En un mundo nuevo, los países del Cono Sur concedieron en el Tratado de Asunción el Mercado Común del Sur (Mercosur).

En el artículo 1 del Tratado de Asunción, están fijados los principales fundamentos del Mercado Común:

- 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; y
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

No hay en el artículo 1 ninguna referencia a instituciones supranacionales. Al contrario, la expresión más fuerte a la cual el artículo 1 remite es “coordinación”. “La coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales”. “La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes”. Para que haya coordinación, es necesario que haya cooperación entre los Países Miembros. Cooperación entre gobiernos. El Mercosur entonces se caracteriza en el artículo 1 del Tratado de Asunción como una organización de integración regional intergubernamental. Si se prefiera, una organización de integración regional interpresidencial. Esta característica confiere más maleabilidad al Mercado Común del Sur, pero también no deja de atribuirle potencialmente más inestabilidad. Si no hay instituciones supranacionales en el bloque, si el Mercosur es una organización de integración regional interpresidencial, la dinámica de la integración es dependiente de la comprensión y entrosamiento que exista entre los respectivos presidentes de la República. Si no hay una comprensión y un entrosamiento razonable entre estos presidentes, el margen para la debilitación de la dinámica del proceso de integración es patente. La estructura del Mercosur como una organización de integración regional intergubernamental ha sido confirmada por el Protocolo de Ouro Preto (1994), el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, el cual estableció sus bases institucionales. El sistema de toma de decisiones es necesariamente consensual. Técnicamente, no es prevista la toma de decisiones por mayoría simple ni cualificada: “Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes” (artículo 37). El Protocolo de Ouro Preto, artículo 34, reconoció la personalidad jurídica de Derecho Internacional del Mercosur, atribuyéndole competencia para negociar, en nombre propio, acuerdos con países terceros, grupos de países y organizaciones internacionales.

Los dos órganos principales del Mercosur, que fomentan el proceso de integración regional, son el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común. Son ellos que comandan la consecución de los objetivos determinados por el Tratado de Asunción. Estas dos instituciones fundamentales son instituciones intergubernamentales, interpresidenciales. Ellas, estrictamente hablando, no tienen ni una sede propia ni personal propio. El Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común son órganos cuyo personal, tanto jefes como subordinados, pertenecen a la Administración Pública de los respectivos Países Miembros. Más específicamente, a la Presidencia de la República y a los Ministerios de los Países Miembros del Mercado Común del Sur. Ellos se reúnen periódicamente con la intención de impulsar el proceso de integración regional basado en lo previsto originariamente en el Tratado de Asunción.

Para el Protocolo de Ouro Preto, el Consejo del Mercado Común es el ápice de la estructura institucional del Mercosur: “El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del Mercosur al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común” (artículo 3). La composición del Consejo del Mercado Común, como no podría dejar de serlo, es eminentemente intergubernamental: “El Consejo del Mercado Común estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores; y por los Ministros de Economía, o sus equivalentes, de los Estados Partes” (artículo 4). Más que intergubernamental, interpresidencial. Los Ministros son nombrados y libremente despedibles por los Presidentes de la República. Aquellos siguen las directrices establecidas por estos mandatarios. En las reuniones del Consejo del Mercado Común, los Presidentes de la República deben estar presentes al menos dos veces por año: “El Consejo del Mercado Común se reunirá todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los

Estados Partes” (artículo 6). El Consejo del Mercado Común funciona de hecho como un órgano presidencial colegiado, compuesto por una pluralidad de representantes y titulares de las Presidencias de la República. El Protocolo de Ouro Preto, artículo 8, prevé tres atribuciones del Consejo del Mercado Común que le atribuyen la supremacía en la conducción del proceso de integración regional: “Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común: I - Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; II - Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; III - Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur”. El Mercado Común del Sur existe, pero su existencia es dependiente en última instancia de la voluntad de los Presidentes de la República de sus Países Miembros. Si el Mercosur depende de la voluntad de estos mandatarios para que siga su destino de profundizar la integración regional entre los respectivos Estados Partes, uno podría afirmar que el Mercosur en cuanto tal no tiene voluntad propia.

El Grupo Mercado Común es el brazo ejecutivo del Consejo del Mercado Común. El Protocolo de Ouro Preto, artículo 10, le reconoce específicamente esta atribución: “El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur”. El Consejo del Mercado Común elabora las directrices políticas, al Grupo Mercado Común le cabe ejecutarlas. Uno podría imaginarse el Consejo del Mercado Común como la presidencia del Mercado Común del Sur, mientras el Grupo Mercado Común es su gabinete de ministros. Los miembros del Grupo Mercado Común, como no podría dejar de serlo en una organización de integración regional intergubernamental, también pertenecen a la Administración Pública de los Países Miembros: “El Grupo Mercado Común estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. El Grupo Mercado Común será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores” (artículo 11). Al contrario de lo que es previsto para el Consejo del Mercado Común, no se establece en el Protocolo de Ouro Preto, artículo 13, una periodicidad específica para las reuniones del Grupo Mercado Común: “El Grupo Mercado Común se reunirá de manera ordinaria o extraordinaria, tantas veces como fuere necesario, en las condiciones establecidas en su Reglamento Interno”. El Protocolo de Ouro Preto, artículo 14, destaca el rol del Grupo Mercado Común como brazo ejecutivo del Consejo del Mercado Común: “Son funciones y atribuciones del Grupo Mercado Común: I- Velar, dentro de los límites de su competencia por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; II- Proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común; III- Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común”.

El Parlamento del Mercosur recién instalado, empezando a funcionar el 7 de mayo de 2007, tampoco confiere a esta organización de integración regional una proyección supranacional. El Parlamento no tiene “funciones y atribuciones” decisorias típicas de un Parlamento nacional. El no elabora leyes de cumplimiento obligatorio a los ciudadanos de los Países Miembros del Mercado Común del Sur. Ha sido elaborado como un órgano autónomo e independiente. Para que funcione de esta manera, será necesario verificar si los parlamentares del Mercosur actuarán como representantes de los intereses de los Países Miembros de los cuales ellos provienen, o como representantes de los intereses del Mercosur. Un dato que no debe dejar de ser llevado en consideración es que la única organización de integración regional del mundo con una efectiva proyección supranacional, la Unión Europea, tiene como Países Miembros democracias parlamentarias. Los Países Miembros del Mercosur, al contrario, no son democracias parlamentarias, sino repúblicas presidencialistas en las cuales los respectivos Parlamentos tampoco ejercen de manera indiscutible las “funciones y

atribuciones” decisorias típicas de un Parlamento. En los Países Miembros del Mercosur, los Parlamentos muchas veces casi no legislan. Es el Poder Ejecutivo que por medio de decretos o instrumentos jurídicos semejantes asume muchas veces el protagonismo de la actividad legislativa. A los Parlamentos les cabe frecuentemente dar el beneplácito a iniciativas legislativas que no tuvieron su origen ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado. Si la dinámica nacional funciona de esta manera, es difícil imaginarse que la dinámica comunitaria funcionará de otra manera.

Quizás la mayor importancia del Parlamento del Mercosur residirá en su rol de instancia investigadora del cumplimiento de los derechos humanos en los Países Miembros. El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (2005), artículo 4, establece: “El Parlamento tendrá las siguientes competencias: (...) 2. Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. 3. Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR”. Esta atribución del Parlamento del Mercosur, por más bien intencionada que sea, puede revelarse ineficaz. Los principales responsables por violaciones a los derechos humanos son los Gobiernos que, por acción u omisión, permiten que los derechos humanos sean descumplidos. Para que el Parlamento del Mercosur asuma esta “función y atribución”, será necesario que los miembros del Parlamento del Mercosur desarrollen una actividad profesional que se desprenda de los intereses de los países de los cuales ellos son provenientes. Un mecanismo efectivo de vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos mantenido por una organización internacional es el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Grupos de trabajo compuestos por expertos independientes examinan y vigilan la situación de los derechos humanos en países específicos o fenómenos importantes de violación a los derechos humanos en el mundo. Los expertos informan públicamente a la comunidad internacional al respecto de las violaciones ocurridas. Si los expertos estuvieran vinculados a un Gobierno cualquiera, no sería plausible esperar imparcialidad de sus trabajos.

El Parlamento del Mercosur no elabora leyes, normas jurídicas de cumplimiento obligatorio. Al contrario, el Parlamento del Mercosur aprueba proyectos de leyes que deberán ser sometidos a la aprobación de los Parlamentos de los Países Miembros. El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, artículo 4, prevé específicamente: “El Parlamento tendrá las siguientes competencias: (...) 12. Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Partes, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Partes, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del MERCOSUR, antes de su aprobación. Si el proyecto de norma del MERCOSUR es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación. En caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiere expedido en el plazo mencionado en el primer párrafo del presente numeral, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación. Los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del MERCOSUR que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento,

mencionado en el párrafo anterior. El plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el párrafo precedente, será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional. Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento del Estado Parte rechaza la norma, ésta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del MERCOSUR". Los Parlamentos de los Países Miembros tienen el derecho de rechazar las normas propuestas por el Parlamento del Mercosur.

El Poder Judicial del Mercosur tiene dos instancias. Los Tribunales *Ad Hoc*, constituidos para un caso concreto específico, resuelven el conflicto en primera instancia con un laudo. El Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, en caso de recurso de las partes de un caso concreto específico sometido a un Tribunal *Ad Hoc*, tiene el poder de revisar el laudo para verificar si él posee errores jurídicos. El Tribunal Permanente de Revisión también puede resolver directamente un caso específico si las partes lo solicitan, sin que sea necesario someter el caso a un Tribunal *Ad Hoc*. El Poder Judicial del Mercosur, en esta configuración, ha sido creado por el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias (2002). El Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur atiende reclamos contra los Países Miembros del Mercosur por incumplimiento de las normas del Mercosur. Los demandantes pueden ser tanto un País Miembro como un particular, persona física o jurídica. El Protocolo de Olivos, artículo 26, establece la obligatoriedad de los laudos: "1. Los laudos de los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* son obligatorios para los Estados Partes en la controversia a partir de su notificación y tendrán, con relación a ellos, fuerza de cosa juzgada si transcurrido el plazo previsto en el Artículo 17.1 para interponer el recurso de revisión, éste no fuere interpuesto. 2. Los laudos del Tribunal Permanente de Revisión son inapelables, obligatorios para los Estados Partes en la controversia a partir de su notificación y tendrán, con relación a ellos, fuerza de cosa juzgada". Y, más adelante, en el artículo 27, se prevé la obligación del cumplimiento de los laudos: "Los laudos deberán ser cumplidos en la forma y con el alcance con que fueron dictados. La adopción de medidas compensatorias en los términos de este Protocolo no exime al Estado parte de su obligación de cumplir el Laudo".

Se ha conferido entonces a los laudos de los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* y del Tribunal Permanente de Revisión una proyección de supranacionalidad que los proyectos de leyes del Parlamento del Mercosur no poseen. Los laudos de los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* y del Tribunal Permanente de Revisión son decisiones judiciales revestidas de obligatoriedad. No necesitarían ser homologados por la instancia judicial máxima de los Países Miembros a los cuales ellos se dirigen. Las normas propuestas por el Parlamento del Mercosur, al contrario, son proyectos de ley comunitarios que deben ser homologados, aprobados, por los Parlamentos de los Países Miembros. En los Países Miembros, no obstante, puede ocurrir que las instancias máximas de los Poderes Judiciales se consideren solamente a sí mismas como teniendo el derecho de analizar y decidir un caso en concreto. La Constitución de Brasil, artículo 5, estipula: "Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos: (...) XXXV - la ley no excluirá de la apreciación del Poder Judicial la lesión o la amenaza de derechos". Primero, de que Poder Judicial se está hablando? Del Poder Judicial brasileño? Si éste es caso, los laudos de los Tribunales Arbitrales *Ad Hoc* y del Tribunal Permanente de Revisión tendrían que ser homologados en Brasil para que puedan ser ejecutados en el territorio brasileño. Para la Constitución brasileña, artículo 1: "La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos: I - la soberanía".

El párrafo único del artículo 4 de la Constitución, por otro lado, establece: “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”. No se ha previsto, no obstante, que esta “comunidad latinoamericana de naciones” podría tener una dimensión supranacional. Si los Países Miembros del Mercosur pretenden caminar hacia la formación de una organización de integración regional supranacional, sería recomendable que ellos reformen sus Constituciones para que ellas reconozcan explícitamente la dimensión supranacional del Mercado Común del Sur. *Pari passu*, los Países Miembros del Mercosur tendrían también que reformar las instituciones políticas de esta organización de integración regional para que ellas se revistan del carácter de la supranacionalidad. Esto significaría la superación del modelo de integración intergubernamental, interpresidencial. Significaría también una pérdida significativa de poder de la parte de los mandatarios de los Países Miembros. Como éstos son repúblicas presidencialistas, se supone que el Mercosur tendría de la misma manera un régimen presidencialista. Y, como en todo régimen presidencialista, el mandatario podría asumir un protagonismo político sin grande oposición. El presidencialismo es un fenómeno eminentemente estadounidense y latinoamericano.

La Unión Europea es una organización de integración regional cuyos Países Miembros siguen el régimen parlamentarista. Al Mercosur le cabría la alternativa de adoptar una proyección supranacional fundamentada en el presidencialismo.

El Tratado de Asunción, artículo 1, al crear el Mercado Común del Sur, ha previsto, como lo hemos subrayado anteriormente, que este Mercado Común implicaría: “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”. Este es el requisito fundamental para que exista una zona de libre comercio. Más adelante, el artículo 1 prevé que el Mercado Común también resultaría en: “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 económico-comerciales regionales e internacionales”, fundamento de cualquier unión aduanera. Enseguida, el Tratado de Asunción, en el mismo artículo 1, establece las bases para la creación de un mercado común: “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 Mercosur, no obstante, no puede todavía ser considerado ni una zona de libre comercio perfecta ni una unión aduanera completa. Hay productos que no pueden circular con total libertad entre los Países Miembros sin que ellos sean sometidos a “derechos aduaneros”. Por otro lado, también hay productos que son importados de países terceros por algunos Países Miembros con aranceles diferenciados. Estas excepciones existen, pero son minoritarias.

V. LA ADHESIÓN DE VENEZUELA AL MERCOSUR

El Mercosur no ha sido concebido para incluir apenas los Países Miembros originarios, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Ni tampoco exclusivamente los países que hacen parte del Cono Sur. La Constitución brasileña, por ejemplo, como lo hemos subrayado, reitera, en el artículo 4, párrafo único: “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”. El Tratado de Asunción, artículo 1, también aclara: “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)”. La denominación “Mercado Común del Sur” no remite siquiera a los países de Sudamérica, ni de Latinoamérica. El Mercado Común del Sur, si se tiene en cuenta solamente esta denominación, podría aceptar como Países Miembros Sudáfrica, o otros países del llamado “Sur” en desarrollo, en oposición al “Norte” desarrollado.

No se puede olvidar, no obstante, que el Mercosur corresponde a un proyecto de integración geoestratégico. Primeramente, de Sudamérica. Secundariamente, de Latinoamérica. En razón de esto, el Mercosur está abierto a la incorporación de otros países, con el status de País asociado o de País Miembro.

Por medio de acuerdos de complementación económica, se establece el status de País asociado al Mercosur. El Mercosur, de hecho, celebra acuerdos de complementación económica con cada País asociado. Estos acuerdos tienen como objetivo sobretudo asegurar la libre circulación de bienes y servicios, constituyendo un factor de expansión del intercambio comercial entre los Países Miembros y el País asociado. La denominación “acuerdos de complementación económica” se debe al hecho de que, con la libre circulación de bienes y servicios, se espera que haya una complementación e integración de las economías de los respectivos países. Se establece con tales acuerdos un espacio económico ampliado para facilitar la libre circulación de bienes y servicios, con la reducción de tarifas arancelarias. Los Países asociados participan en la calidad de invitados de las reuniones de los órganos del Mercosur. Ellos también son instados a firmar acuerdos sobre cuestiones específicas que fomenten el proceso de integración. El status de País asociado puede ser interpretado como una etapa preliminar al de País Miembro.

El Mercosur ha celebrado los siguientes acuerdos de complementación económica con países de Sudamérica:

- Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Chile;
- Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Bolivia;
- Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Perú; y
- Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Colombia, Ecuador y Venezuela.

Con respecto a la adhesión al Mercosur como País Miembro, el Tratado de Asunción, artículo 20, determina: “El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás Países Miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado”. Más adelante, el mismo artículo 20 prevé: “La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes”. “Los demás Países Miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración” no se tornan Estados Partes del Mercosur por medio de acuerdos de complementación económica, sino con la celebración de protocolos. Los acuerdos complementarios al Tratado de Asunción, la norma institucional básica del Mercosur, se llaman “protocolos”. Ellos, los protocolos, en la calidad de acuerdos internacionales, necesitan ser aprobados unánimemente por los Países Miembros del Mercosur en un proceso de internacionalización normativa para que sean considerados válidos.

El Protocolo de Adhesión al Mercosur, del 4 de julio de 2006, aprobó el ingreso de Venezuela como País Miembro a esta organización de integración regional. En el artículo 1, el Protocolo establece: “La República Bolivariana de Venezuela adhiere al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, al Protocolo de Olivos para Solución de Controversias

del MERCOSUR, que figuran como anexos I, II y III, respectivamente, en los términos establecidos en el artículo 20 del Tratado de Asunción”. Para el artículo 2, “el mecanismo de solución de controversias establecido en el Protocolo de Olivos se aplicará a la República Bolivariana de Venezuela en las controversias relacionadas con las normas de MERCOSUR anteriores a la vigencia del presente Protocolo, a medida que la República Bolivariana de Venezuela adopte progresivamente dichas normas”. De esta manera, se asegura la aplicación de las “normas de Mercosur” hasta mismo con relación a las controversias generadas al largo del proceso de adhesión.

“La República Bolivariana de Venezuela adoptará el acervo normativo vigente del MERCOSUR, en forma gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento. A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo, establecerá el cronograma de adopción de dicha normativa. Las normas MERCOSUR que a la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento estén en trámite de incorporación, entrarán en vigencia con la incorporación al ordenamiento jurídico interno de los Estados Partes originales del MERCOSUR. La adopción por parte de la República Bolivariana de Venezuela de tales normas, se realizará en los términos del párrafo anterior.” (artículo 3). “A más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento, la República Bolivariana de Venezuela adoptará la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) y el Arancel Externo Común (AEC). A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo establecerá el cronograma de adopción del AEC contemplando las eventuales excepciones al mismo de acuerdo con las normas pertinentes del MERCOSUR” (artículo 4). El Arancel Externo Común sin duda es el fundamento de cualquier unión aduanera.

El Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, artículo 5, estipula los plazos para alcanzar el libre comercio entre Venezuela y los Países Miembros originales del Mercosur. Los plazos máximos para el comercio entre Venezuela y Brasil, con la excepción de los productos sensibles, “en los que el plazo podrá extenderse hasta el 1 de enero de 2014”, son los siguientes:

- Brasil a Venezuela: 1 de enero de 2010;
- Venezuela a Brasil: 1 de enero de 2012.

El artículo 5 aún dispone: “Durante el período de transición del programa de liberalización comercial y hasta tanto la República Bolivariana de Venezuela adopte el Régimen de Origen del MERCOSUR, se aplicará el Régimen de Origen previsto en el Acuerdo de Complementación Económica N° 59”, firmado entre el Mercosur y la Comunidad Andina. “A más tardar el 1 de enero de 2014 quedarán sin efecto las normas y disciplinas previstas en el Acuerdo de Complementación Económica N° 59 para la relación entre las Partes” (artículo 6). Hasta esta fecha, el proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur deberá estar completado. El artículo 7 prevé que “el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo definirá las condiciones y los cursos de acción a ser negociados con los terceros países o grupos de países involucrados para la adhesión, por parte de la República Bolivariana de Venezuela, a los instrumentos internacionales y Acuerdos celebrados con los mismos en el marco del Tratado de Asunción”.

Esta adhesión es fundamental para que “los instrumentos internacionales y Acuerdos” celebrados por el Mercosur con países terceros incorporen a Venezuela. Así, los compromisos asumidos internacionalmente por el Mercosur comprenderán a todos los respectivos Países Miembros.

Para el artículo 10, “a partir de la fecha de la entrada en vigencia del presente Protocolo, la República Bolivariana de Venezuela adquirirá la condición de Estado Parte y participará con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR de conformidad con el artículo 2 del Tratado de Asunción y los términos del presente Protocolo”. El artículo 2 del Tratado de Asunción dispone: “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”. Todos los Países Miembros deben participar de los derechos y deberes establecidos por la normativa del Mercosur.

Para que el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur sea considerado válido, es necesario que él sea aprobado internamente por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. “El presente Protocolo, instrumento adicional al Tratado de Asunción, entrará en vigencia el trigésimo día contado a partir de la fecha de depósito del quinto instrumento de ratificación” (artículo 12). Esos países tienen que aprobar internamente aquel Protocolo de acuerdo con lo previsto en sus Constituciones a respecto de la incorporación de tratados internacionales a su orden jurídico. El Parlamento argentino ya aprobó el ingreso de Venezuela al Mercosur. El Congreso uruguayo también ha aprobado el ingreso de Venezuela.²

VI. LA APROBACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN BRASIL

La aprobación de acuerdos internacionales en Brasil sigue un trámite que involucra el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Hay, en Brasil, un sistema que no es sencillo para la aprobación de estos acuerdos. La terminología utilizada para la denominación de acuerdo internacional no importa mucho para que él sea o no sometido a este sistema de aprobación. Lo que importa es que el acuerdo haya sido celebrado entre personas jurídicas de Derecho Internacional y que sea regido por éste. La terminología utilizada, de hecho, es indiferente. La llamada incorporación de “acuerdos internacionales” por el derecho brasileño ocurre por medio de actos complejos que comprenden la participación de varios agentes políticos. La aprobación de acuerdos internacionales en Brasil no es un acto solamente jurídico, sino también político.

La aprobación de acuerdos internacionales obedece resumidamente al siguiente trámite:

- Celebración del acuerdo internacional por el Presidente de la República o por sus representantes;
- Aprobación del acuerdo internacional por el Congreso Nacional, con un decreto legislativo;
- Ratificación del acuerdo internacional por el Presidente de la República, con el depósito del instrumento respectivo;
- Promulgación del acuerdo internacional por el Presidente de la República, con un decreto presidencial.

Todos estos procedimientos son indispensables para la aprobación, incorporación y vigencia de acuerdos internacionales en el orden jurídico brasileño. La Constitución brasileña establece un delicado equilibrio entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional en términos de tratados internacionales. No se puede olvidar que la actual Constitución brasileña, aprobada tras la redemocratización de la década de 80, tiene mismo rasgos

2 COMISIÓN brasileña aprueba ingreso de Venezuela a Mercosur. Disponible en: <<http://www.rnv.gov.br/noticias/?act=ST&f=4&t=54996>>. Acceso en: 12 oct. 2007.

parlamentaristas. No mucho después de la aprobación de esta Constitución, hubo en Brasil un plebiscito en el cual la población tuvo la oportunidad de optar por el régimen parlamentarista. Los Presidentes de la República que asumieron el poder tras la aprobación de la actual Constitución nunca tuvieron mayoría entre los representantes del Congreso Nacional. Los representantes del gobierno han sido siempre minoritarios. Los gobiernos han sido siempre gobiernos de coalición, con pactos ni siempre estables entre el partido gubernista y partidos de oposición en el Congreso Nacional. Como no podría entonces dejar de serlo, la Constitución brasileña contempla la necesidad de ser un equilibrio de voluntades entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional para la aprobación de acuerdos internacionales. El artículo 84 establece: “Compete privativamente al Presidente de la República: (...) VIII - celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a referendo del Congreso Nacional”. El artículo 49, a su turno, determina: “Es de competencia exclusiva del Congreso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional”. El Presidente de la República puede celebrar un acuerdo internacional, pero él no podrá ratificarlo sin la anterior aprobación del Congreso Nacional. Para que el acuerdo internacional sea aprobado por el Congreso Nacional, es necesario que el Presidente de la República construya una mayoría favorable a tal aprobación tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

VII. LA APROBACIÓN DE VENEZUELA COMO PAÍS MIEMBRO DEL MERCOSUR EN BRASIL

El Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, como todos los “tratados, convenciones y actos internacionales”, está sujeto a “referendo del Congreso Nacional” (Constitución Federal, artículo 84, apartado VIII). Como acabamos de subrayar: “Es de competencia exclusiva del Congreso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional” (Constitución Federal, artículo 49). En el Congreso Nacional, el análisis empieza por la Cámara de Diputados. Antes de llegar al Plenario de Cámara de Diputados, él tiene que ser sometido a la aprobación de la Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía y de la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de la misma Cámara de Diputados. Los informes de las Comisiones no resultan en el archivamiento definitivo del acuerdo internacional.³

Para que el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur llegue a ser sometido a la aprobación del Senado, él debe ser aprobado por la Cámara de Diputados. En caso de no aprobación, el Senado no puede revertir la situación. La tramitación en el Senado es idéntica a la de la Cámara de Diputados. La Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía y la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado deben examinar el

3 El Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, artículo 24, determina: “A las Comisiones Permanentes, en razón de la materia de su competencia, y a las demás Comisiones, en lo que les sea aplicable, cabe: (...) II - discutir y votar proyectos de ley, dispensada la competencia del Plenario, salvo lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 132 y exceptuados los proyectos: (...) e) relativos a materia que no pueda ser objeto de delegación, consonante con el párrafo 1 del artículo 68 de la Constitución Federal”. Para el artículo 68, párrafo 1, de la Constitución Federal: “No serán objeto de delegación los actos de competencia exclusiva del Congreso Nacional”. “Es de competencia exclusiva del Congreso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional” (Constitución Federal, artículo 49).

Protocolo. Si el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur logra la aprobación del Senado, el Congreso Nacional adopta un decreto legislativo. Si el Senado rechaza el Protocolo, ni la Cámara de Diputados ni el Presidente de la República pueden revertir este rechazo.

Hasta el momento, el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur logró la aprobación de la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados. En el respectivo informe, se planteó que “la adhesión de Venezuela al MERCOSUR no tiene nada de intempestiva y tampoco resulta de una decisión política sin substrato económico, comercial e histórico”.⁴ Así, el informe concluye que “el Protocolo en discusión va al encuentro de los intereses mayores de los Estados Partes del MERCOSUR. Específicamente en relación a los intereses de Brasil, acreditamos que la adhesión de Venezuela al Mercosur, más allá de ampliar el protagonismo internacional de ese bloque económico en foros extranjeros de negociación, aumentará las exportaciones de nuestra industria, generando empleo y ingreso, creará fuentes alternativas de energía, principal obstáculo al nuestro crecimiento sostenido, y promoverá acciones conjuntas más significativas que tengan como objetivo el desarrollo de la Región Amazónica”.⁵ La Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía de la Cámara de Diputados, como su propia denominación lo revela, examina sobretodo aspectos constitucionales. No ofrece obstáculos a la aprobación de acuerdos internacionales, salvo si ocurre alguna inconstitucionalidad.

VIII. CONCLUSIÓN

La consolidación y la ampliación del Mercosur es un objetivo estratégico, una política de Estado de todos los Países Miembros de esta organización de integración regional. La adhesión de Venezuela al Mercosur puede contribuir para ampliar el protagonismo de este bloque económico en foros de negociación internacionales. Las exportaciones de los Países Miembros del Mercosur podrán ser incrementadas.

El Protocolo de Adhesión ha creado un Grupo de Trabajo que debería especificar el cronograma de adopción de la parte de Venezuela del conjunto de normas del Mercosur, del Arancel Externo Común (AEC), del programa de liberalización comercial y de los acuerdos comerciales firmados por el Mercosur. Este Grupo de Trabajo no ha logrado presentar un informe conclusivo sobre la mayoría de tales cuestiones técnicas. Los siguientes aspectos no han sido completamente resueltos:

- El cronograma de adhesión de Venezuela a la normativa del Mercosur, con indicación de plazos;
- El cronograma de adhesión de Venezuela al Arancel Externo Común (TEC), con la lista de los productos para cada etapa del proceso de esta adhesión;
- Los cronogramas para la implementación del libre comercio entre Venezuela y Brasil; y
- El método de adhesión de Venezuela a los acuerdos negociados con países terceros.

4 BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Mensagem n. 82, de 2007 (Do Poder Executivo). Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, assinado em Caracas, em 4 de julho de 2006, pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e da Venezuela. Parecer do Relator, Deputado Doutor Rosinha. Brasília, 21 ago. 2007, p. 10.

5 *Ibidem*, p. 12.

Al analizar el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, el Congreso Nacional de Brasil podrá llevar en consideración estas cuestiones técnicas.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional. 3° ed. Curitiba: Juruá, 2003.

BARBOSA, Rubens. O Mercosul e a Venezuela. O Estado de São Paulo, 25 set. 2007, p. A2.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Mensagem n. 82, de 2007 (Do Poder Executivo). Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, assinado em Caracas, em 4 de julho de 2006, pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e da Venezuela. Parecer do Relator, Deputado Doutor Rosinha. Brasília, 21 ago. 2007.

BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BRUM, Argemiro J. *Integração do Cone Sul: Mercosul*. Ijuí: Ed. Unijuí: 1995.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. *O Poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

COMISIÓN brasileña aprueba ingreso de Venezuela a Mercosur. Disponible en: <<http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=4&t=54996>>. Acceso en: 12 oct. 2007.

KUNZLER, Jacob Paulo & QUADROS, João Carlos Maciel de. *Mercosul e o mercado internacional*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

MARIANO, Marcelo Passini. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduanearas, 2000.

REZEK, José Francisco. *Direito dos tratados*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984.

-. *Direito internacional público: curso elementar*. 10. ed. ver. y actual. São Paulo: Saraiva, 2005.

RIBEIRO, Patrícia Henriques. *As relações entre o direito internacional e o direito interno: conflito entre o ordenamento brasileiro e normas do Mercosul*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

STEINFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TRINDADE, Otávio A. D. Caçado. *Mercosul no direito brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.