

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012

CRÉDITOS

NOTA

**LA VIABILIDAD DEL MERCOSUR PARA LOS PAÍSES CHICOS
PUESTA A PRUEBA: EL CASO DEL FALLIDO INGRESO DE VENEZUELA
COMO SOCIO PLENO**por **José A. Moreno Ruffinelli**

Presidente y miembro del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (2004-2009); Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay (2001-2003); Presidente de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay (1990-1993); Catedrático en Derecho de la Universidad Nacional y de la Universidad Católica de Asunción

INTRODUCCIÓN

En el año 2005 la República Bolivariana de Venezuela solicitó su ingreso al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como miembro pleno. Esta solicitud se basó, al parecer, en motivaciones políticas que guardaban relación con los desencuentros del Presidente Hugo Chávez con el entonces Presidente de Colombia, Álvaro Uribe. Por lo demás, en el ámbito de la Comunidad Andina (CAN), tanto Colombia como Perú habían manifestado su intención de suscribir tratados de libre comercio con los Estados Unidos, los cuales en su momento fueron denunciados por Chávez como instrumentos al servicio del “imperialismo” que herían “de muerte” a la CAN.

Una lectura de este giro geopolítico hacia el MERCOSUR podría sugerir que el gobierno de Venezuela pretendía contrarrestar los posibles efectos de su retiro de la CAN accediendo a otro bloque regional en el cual ejercer su influencia al margen de Washington. Además, y por razones meramente coyunturales, en el MERCOSUR Chávez encontraba algunos mandatarios ideológicamente afines, salvando las diferencias, pues la orientación de izquierda de los presidentes de los miembros plenos del MERCOSUR de aquel entonces (al menos en los casos de Brasil y Uruguay) tendía más hacia la izquierda democrática e institucional que hacia la izquierda populista y demagógica latinoamericana con la cual algunos analistas identifican al régimen de Chávez.

A fecha de hoy, tres de los cuatro parlamentos de los socios plenos del MERCOSUR han dado su aprobación para el ingreso de Venezuela, a saber, Brasil, Uruguay y Argentina. El Congreso paraguayo, sin embargo, no ha prestado hasta la fecha su conformidad, razón por la cual Venezuela, hasta el momento, no es socio pleno del MERCOSUR.

La historia del intento del actual gobierno de Venezuela de ingresar al MERCOSUR en calidad de socio pleno (actualmente este país posee el estatus de Estado asociado, desde el año 2004) resulta ilustrativa en varios sentidos. En primer lugar, de ser plausible la explicación esbozada sobre la motivación del gobierno venezolano para acceder al MERCOSUR vinculada a su retiro de la CAN, ello sugeriría que los bloques de integración regionales de Latinoamérica corren el riesgo de ser empleados menos como auténticas herramientas de integración política y económica que como una especie de “club de amigos” entre políticos ideológicamente afines.

En segundo lugar, los hechos resultan significativos a efectos de evaluar el estado real de la integración que existe entre los cuatro países que poseen calidad de socios plenos del MERCOSUR. No es ninguna novedad que este organismo es percibido por no pocos de los ciudadanos de los países que lo integran, y en especial de los países chicos, como es el caso de Paraguay (y en menor medida quizás, Uruguay), como un intento fallido que no sólo no ha cumplido con los objetivos para los cuales fue creado, a saber, lograr un área de libre circulación de bienes y la adopción de un arancel externo común a todos los

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

productos ingresados al bloque, sino que tampoco ha traído mayores beneficios para sus ciudadanos, por lo cual no es infrecuente que se alcen voces que cuestionen la utilidad del organismo regional. Por citar sólo un caso paradigmático de una larga lista cuya enumeración exhaustiva excedería el propósito de esta nota, piénsese en las medidas proteccionistas que ha aplicado últimamente Argentina, algo que resulta contrario el espíritu de integración y que ha causando un enorme perjuicio a la economía paraguaya (y también a la de varios otros países).

Pero cuando a los magros o, en la peor de las evaluaciones, nulos beneficios económicos de una integración se añade una dimensión política que parece atender contra la especial situación de debilidad en la que se encuentran los socios menos poderosos, la situación se agrava aún más. Recuérdese que el MERCOSUR constituye un bloque acentuadamente asimétrico, integrado en calidad de socios plenos por dos “gigantes”, Brasil y Argentina (ambos miembros del G20), al lado de países más chicos como Paraguay y Uruguay. El episodio que pasaremos a reseñar en esta nota hace suponer que el MERCOSUR puede constituir, para estos países (aunque en esta oportunidad el país afectado de forma más directa ha sido Paraguay, no así Uruguay), un organismo no sólo ineficiente a la hora de alcanzar sus objetivos, sino además, una potencial amenaza para su soberanía.

Está claro que la integración consiste, precisamente, en la cesión de espacios de soberanía en determinados ámbitos. De modo que no se trata aquí de defender un concepto anticuado de soberanía, mucho menos aunado a un nacionalismo rancio como el que evidencia actualmente el gobierno de algún país del bloque. Pero cuando la integración mal hecha lleva a los gobiernos a desconocer las normas constitutivas del organismo integrador, además de las disposiciones constitucionales de los Estados que lo componen, hay sobradas razones para que los ciudadanos de estos país es, cuando no sean abiertamente hostiles al proceso, mantengan serias desconfianzas, lo cual resulta contraproducente de cara al objetivo de alcanzar la integración.

**BREVÍSIMA HISTORIA DE UN INGRESO FRUSTRADO
(AL MENOS HASTA LA FECHA)**

Los primeros pasos: del Acuerdo Marco para la Adhesión de Venezuela al MERCOSUR a la firma del Protocolo de Adhesión

El 9 de diciembre de 2005 se firmó en Montevideo, Uruguay, el “Acuerdo Marco para la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”. La intención de los países integrantes del bloque parecía ser la rápida incorporación de Venezuela al bloque. En efecto, este acuerdo, que creaba un grupo de trabajo para tratar la incorporación de Venezuela, fijaba unos plazos muy breves para establecer las bases que luego permitirían la firma de un “Protocolo” para el ingreso de Venezuela. A través del Protocolo, el acuerdo se formalizaría, siempre, por supuesto, ad referendum de los congresos de los Estados partes, es decir, los cuatro socios plenos (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), siguiendo las normas que rigen el ingreso de nuevos socios al bloque.

En julio de 2006, sin mencionarse siquiera las conclusiones del grupo de trabajo creado para la incorporación de Venezuela (donde debían constar los acuerdos previos arribados para posibilitar su ingreso), se firmó en Caracas el “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”. El Protocolo fue suscrito invocando el artículo 20 del “Tratado de Asunción” de 1991 (es decir, el instrumento en virtud del cual se constituyó el MERCOSUR). Dicho artículo permite, bajo ciertas condiciones, la adhesión al tratado de otros países que no hayan sido sus firmantes originales.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012**

CRÉDITOS

Es importante hacer notar que el Protocolo de Adhesión creaba a su vez otro grupo de trabajo integrado por los Estados partes, con la finalidad de negociar los acuerdos que permitirían que, a los cuatro años de vigencia del instrumento, Venezuela adoptara la nomenclatura común del MERCOSUR y se adecuase al arancel externo común. Las reuniones del grupo de trabajo se efectuaron, aun sin entrar en vigencia el Protocolo de Adhesión, con la finalidad de acelerar el proceso, de manera tal a que, una vez aprobado el Protocolo por los poderes legislativos de los cuatro países afectados, Venezuela adquiriese el estatus de socio pleno.

Los congresos de Argentina y Uruguay ratificaron el Protocolo sin mayores dilaciones, en tanto que en Brasil el Senado fue en principio más reacio a hacerlo (lo cual suscitó en su momento las descalificaciones del Presidente Chávez, quien amenazó además con retirar el pedido de adhesión), hasta que finalmente la cámara alta del Congreso brasileño accedió a la ratificación. El Congreso de la República de Paraguay es hasta la fecha el único poder legislativo de los cuatro países que no ha ratificado el Protocolo. Por lo tanto, dicho instrumento no ha podido entrar en vigor, según las normas del Tratado de Asunción, y en consecuencia, el ingreso de Venezuela al Mercosur en calidad de socio pleno no se ha materializado hasta la fecha.

La posición del Congreso paraguayo y el intento de pasarlo por alto violando normas internas de los Estados y del MERCOSUR

Ante esta situación, los tres países que ya habían aprobado el ingreso de Venezuela hicieron negociaciones y reclamaron varias veces y por diversas vías al Congreso paraguayo la aprobación del ingreso de Venezuela al bloque regional. Sin embargo, las peticiones efectuadas no han producido el efecto deseado por diversas razones, de las cuales aquí daré cuenta únicamente y a título de ejemplo de dos ingredientes políticos que han condicionado esta decisión.

En primer lugar, en el año 2008 fue elegido como Presidente de la República de Paraguay Fernando Lugo, un mandatario que no ha ocultado su afinidad política con el régimen de Chávez, aunque fue electo por razones coyunturales de política interna como resultado de una alianza que incluía a diversos sectores políticos y en la cual la izquierda representaba apenas un grupo minoritario. Lo cierto es que Lugo no ha logrado el apoyo del Congreso paraguayo, en el que no cuenta con una mayoría parlamentaria, necesaria a efectos de obtener la ratificación del Protocolo que permitiría el ingreso de Venezuela.

En segundo lugar, uno de los argumentos esgrimidos por algunos parlamentarios paraguayos procedentes de diferentes partidos políticos –quizás no en el marco de las sesiones del Congreso pero sí de manera pública y a veces en respuesta a directivas partidarias oficiales– señala que la República Bolivariana de Venezuela se ha convertido en un país con un gobierno autoritario y no democrático. Como es sabido, varios instrumentos del MERCOSUR, como el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR de 1998 e incluso otros instrumentos de menor rango, como la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR de 1996, establecen la plena vigencia de las instituciones democráticas como requisito esencial de membresía.

Sin entrar a valorar la situación política interna venezolana, lo cierto es que la negativa del Congreso paraguayo a aceptar el ingreso de Venezuela al bloque llegó a un momento de crisis en diciembre del año pasado, durante la última cumbre del bloque que tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, bajo la presidencia *pro tempore* de este país. En la ocasión, el Presidente de la República Oriental del Uruguay, José Mujica, intentó buscar una salida al *impasse* que permitiría forzar el ingreso de Venezuela al bloque. La solución consistía en ignorar lisa y llanamente la necesidad de ratificación del Protocolo de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

Adhesión por parte del Congreso paraguayo. Esta estrategia –que al parecer gozaba del respaldo de todos los demás presidentes, incluido el paraguayo– resultaba, no obstante, jurídicamente inviable, algo que fue inexplicablemente soslayado por los mandatarios que acogían favorablemente la propuesta.

En efecto, la pretensión de modificar los términos del Protocolo de Adhesión, es decir, las disposiciones relativas a la entrada en vigor del tratado (por ejemplo, su necesidad de ratificación por parte de los parlamentos), exige que todas las partes estén de acuerdo. Se trata de un principio básico del derecho internacional de los tratados. Por lo demás, la estrategia de poner en vigor un tratado sin la ratificación del Congreso paraguayo vulnera no sólo la ley fundamental de la República del Paraguay, sino que además, atenta potencialmente contra la constitución de los demás Estados, ya que las disposiciones constitucionales de Argentina, Brasil y Uruguay exigen, en principio, la ratificación por parte de sus poderes legislativos de los tratados internacionales como paso previo a su entrada en vigor. Ésta fue, precisamente, la razón por la cual el Protocolo de Adhesión de Venezuela fue ratificado por los órganos correspondientes de cada uno de estos países en su momento. De allí que la propuesta tendente a permitir el ingreso de Venezuela dejando de lado este requisito resultaba contraria no sólo a normas básicas del derecho internacional, sino que también contravenía normas de derecho interno de los países del bloque.

De otra parte, es importante resaltar que el artículo 20 del Tratado de Asunción establece que la admisión de nuevos socios al bloque se dará solamente por “unanimitad”. El principio de la unanimidad ha sido considerado por algunos como “la regla de oro del MERCOSUR”, en razón de que sirve tanto a los países pequeños (Paraguay y Uruguay) como a los más grandes (Argentina y Brasil) como defensa ante decisiones mayoritarias a través de las cuales podría dejarse de lado el interés de algún país, viéndose en consecuencia perjudicado por dichas decisiones. Y la estrategia de pasar por alto al Congreso paraguayo significaba, en términos prácticos, precisamente eso: dejar de lado la unanimidad para imponer la voluntad de los demás países por medios no previstos institucionalmente.

De allí que el argumento del Presidente Mujica según el cual el ingreso de Venezuela contribuiría a reducir las asimetrías del bloque (que no son meramente económicas) resultaba sumamente paradójico en este contexto, ya que propiciaba al mismo tiempo un procedimiento que desconocía la soberanía de uno de los países chicos del bloque. Sería difícil imaginar un escenario en el cual, pongamos por caso, Paraguay propusiese la adhesión de algún nuevo miembro pretendiendo dejar de lado, por ejemplo, la voluntad del Congreso Nacional de la República Federativa de Brasil¹.

EL DESENLACE (PROVISORIO)

La opinión pública paraguaya, sobre todo a través del destaque de la prensa nacional que alertó sobre la situación, produjo una fuerte presión sobre la clase política del país a fin de que no aceptase vía alguna que dejase fuera del camino al Congreso paraguayo. Esta presión contribuyó decisivamente a que el Presidente Lugo no asintiera al atajo pretendido para la entrada en vigor del Protocolo de Adhesión de Venezuela, obligándolo

1. Dicho sea de paso, esta última es la razón por la cual el denominado Protocolo de Ushuaia II, adoptado en la misma cumbre y que guarda relación con mecanismos de acción colectiva para la defensa de la democracia dentro del bloque, con un potencial efecto desproporcionado en los países chicos y en especial, en aquellos sin litoral marítimo –es decir Paraguay– haya generado también un rechazo generalizado por parte de la opinión pública de dicho país, pero éste constituye un tema distinto que daría pie a una nota aparte.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

a aceptar que la vía legal exige necesariamente pasar por el parlamento nacional. Incluso políticos de la oposición venezolana alabaron la posición del Congreso paraguayo, y de hecho importantes referentes de la oposición de los otros socios plenos habían cuestionado en su momento la propuesta del mandatario uruguayo, como es el caso del ex presidente Luis Alberto Lacalle de Uruguay, por citar sólo un ejemplo.

Tras este episodio, al parecer ha quedado asentado entonces el principio según el cual el ingreso de cualquier nuevo miembro sólo puede mediar a través de la ratificación del instrumento de adhesión por parte de todos los poderes legislativos que integran el organismo, tal como disponen las disposiciones de orden interno de cada país y las del propio MERCOSUR. Cuestión distinta es la decisión que finalmente adopte el Congreso paraguayo una vez que afronte el tema. El tratamiento de la cuestión se ha dilatado varias veces dentro de este ámbito. No se sabe hasta cuando los legisladores paraguayos seguirán manteniendo su posición. Quizás lo más prudente –especialmente para quienes son escépticos con relación a este tema– sería aguardar el resultado de las elecciones de octubre en Venezuela, acontecimiento que podría otorgar elementos adicionales para evaluar la vigencia efectiva de la democracia en dicho país.

Más allá de este episodio en el cual finalmente acabó derrotada la iniciativa de buscar una vía ilegítima para el ingreso de un nuevo socio al bloque, conviene reflexionar seriamente en que resulta indispensable el cumplimiento de las normas que rigen el funcionamiento del organismo regional. Bastará que una de ellas sea transgredida para que en el futuro puedan producirse otras trasgresiones que creen situaciones incluso más graves, por ejemplo, relativas a cuestiones arancelarias que resultan sumamente sensibles para los países, y que podrían acabar por echar por tierra la confianza de los ciudadanos del MERCOSUR, en especial, la de aquellos pertenecientes a sus países potencialmente más vulnerables. Como se ha visto, los ciudadanos de estos países de por sí ya abrigan desconfianzas hacia el MERCOSUR, y la falta de respeto a la legalidad podría llegar a agudizar, con justa razón, estos recelos.

Pensamos que la esencia de la integración es la buena fe, y que ésta no pasa por hacer ingresar al bloque a cualquier precio a países cuyos gobiernos de turno son ideológicamente afines (acaso resulte simbólico el hecho de que, durante la cumbre en la cual sucedieron los hechos reseñados, el mandatario que sugirió la propuesta apareciese vistiendo un uniforme militar venezolano asociado al régimen de Chávez). Sería a todas luces deseable que la hermana Venezuela, presidida por los principios democráticos proclamados en distintos instrumentos que regulan la membresía del MERCOSUR, pudiese constituirse en socio pleno. Esto se halla fuera de toda discusión, y además, no debemos olvidar que la democracia de los Estados que actualmente son socios plenos dista de ser ideal y que todavía requiere ser perfeccionada en varios sentidos, como es el caso de todos los regímenes democráticos de la región. El punto es que si se busca la integración, ésta debe hacerse al margen del sectarismo político y, por sobre todo, dentro de un orden jurídico respetado por todos los Estados y hacia todos los Estados, incluso –o mejor dicho, *sobre todo*– hacia los más chicos. ■