

# La adhesión de Estados a los esquemas de integración: los casos de la Unión Europea y el Mercosur

*Sandra Negro*

El marco jurídico de cada proceso de integración regional es singular. Pero comparten características comunes en cuanto a que en el inicio de cada proceso, el tratado constitutivo es fundamental pues en él se sentarán las bases a la vez que se enunciarán los objetivos, los principios generales y particulares, los medios o instrumentos y los plazos para alcanzar los mismos. Sin embargo, no se agota en esa función sino que al ser la integración un objetivo de desarrollo progresivo, demandará nuevas normas jurídicas y nuevas adaptaciones de la estructura jurídicoinstitucional para responder a los cambios. Zelada Castedo refiere a esta circunstancia como “*La función del derecho, por consiguiente, no se agota con la instauración del proceso de integración, sino que se desarrolla permanentemente, a lo largo del desenvolvimiento de éste*”<sup>1</sup>.

En lo referente a las condiciones de admisión de nuevos miembros, las

organizaciones internacionales y los esquemas de integración, comparten elementos comunes en cuanto a establecer requisitos de admisión y contemplar procedimientos específicos a seguir para permitir la incorporación de nuevos miembros.

Es común, también, la exigencia de la aceptación por unanimidad de parte de los estados integrantes del acuerdo constitutivo de la organización al tiempo de la toma de decisión para la incorporación.

Sin embargo, el contexto económico -y en particular, la preparación para alcanzar el objetivo de una zona de libre comercio o una unión aduanera o el objetivo de naturaleza económica del bloque- es un elemento ineludible en la ponderación al momento de solicitarse la adhesión por parte del candidato a ingresar a un esquema de integración. La apreciación de este elemento y de otros como por ejemplo el orden democrático

---

Doctora en Derecho (UBA). Investigadora principal del CEIDIE. Profesora de Derecho de la Integración Regional en la Universidad de Buenos Aires a nivel de grado y posgrado.

1. Zelada Castedo, op. cit., pág. 14.

y el respeto de los derechos humanos, dependerá de la discrecionalidad y subjetividad de cada Estado que ya es miembro. En la práctica, la adhesión de un nuevo miembro demanda la aceptación de aquellos Estados integrantes del esquema quienes tienen discrecionalidad para la ponderación de la solicitud del postulante a la incorporación aun cuando los tratados fundacionales fijan los requisitos.

Tanto la decisión de iniciar las negociaciones de adhesión, como los plazos (la aceleración de los mismos) así como la aprobación final depende de criterios políticos<sup>2</sup> y no jurídicos.

Es decir las reglas previstas en los Tratados constitutivos fijan los requisitos y el procedimiento pero, en definitiva, son los Estados integrantes del esquema y el candidato quienes, con distinto margen de maniobra, convendrán políticamente “la oportunidad” y “los tiempos” de cada adhesión.

El problema se suscitó en el ámbito internacional- en forma temprana- con posterioridad a la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Pues si bien la Carta de la ONU prevé en el artículo 4 los requisitos para la admisión de nuevos miembros, durante

el período de la guerra fría, algunos Estados haciendo uso del derecho de veto, se oponían a las candidaturas presentadas por determinados Estados por motivos ideológicos y políticos. En tal sentido, en 1948, la Corte Internacional de Justicia tuvo oportunidad de pronunciarse a través de una opinión consultiva<sup>3</sup> acerca de la admisión de un Estado como nuevo miembro de las Naciones Unidas. En el caso afirmó que no existían más condiciones que las enunciadas en el mencionado artículo 4 la Carta de San Francisco a saber, ser un Estado, ser pacífico, aceptar las obligaciones de la Carta, ser capaz de cumplir esas obligaciones y estar dispuesto a hacerlo.

Una segunda opinión consultiva, también motivada a raíz de la admisión de un Estado a las Naciones Unidas<sup>4</sup>, ratificó la necesidad de observar el procedimiento de admisión previsto en el Tratado. Como subsistía el problema de los vetos a la incorporación de nuevos Estados en el Consejo de Seguridad, la cuestión planteada residía en conocer si la recomendación del Consejo de Seguridad era necesaria para que la Asamblea General pudiese actuar. En este caso, la Corte Internacional de

---

2. Así por ejemplo puede verificarse si se examina el veto francés a la incorporación del Reino Unido luego de la solicitud presentada por el gobierno Mc Millan en 1961. En tal sentido Bin y Caretti, op.cit, pág. 47, afirman que: “(...) *Ma ad essa si oppone fermamente la Francia, considerando l'Inghilterra “il cavallo di Troia” degli Stati Uniti, a cui in effetti il Regno Unito era legato da particolari rapporti storici e accordi militari; inoltre, e certo non da ultimo, notevoli erano i contrasti negli interessi commerciali, soprattutto per quanto riguardava la politica agricola. Si dovettero attendere le dimissioni di De Gaulle, nel 1969, perché l'adesione inglese ritornasse all'ordine del giorno e riprendessero i difficili negoziati.*”

3. Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las *Condiciones de la admisión de un Estado como miembro de las Naciones Unidas*, C.I.J., Recueil, 1948.

4. Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la *Competencia de la Asamblea General para la admisión de un Estado a las Naciones Unidas*, C.I.J., Recueil, 1960.

Justicia indicó que de conformidad con el artículo 4 párrafo 2 era necesaria la intervención de ambos órganos y que se requería la recomendación del Consejo para que la Asamblea General pudiese considerar la admisión.

Los tratados constitutivos de esquemas de integración poseen vocación regional o subregional y por ende, se prevé la posibilidad de adhesión limitada a los países que comparten el mismo ámbito geográfico y normalmente, está sujeta al cumplimiento de requisitos previstos en las normas del tratado. En forma complementaria, otras condiciones pueden ser convenidas por los integrantes en forma adicional a las previstas en el tratado, como se verá sucesivamente es el caso de la Unión Europea a partir de la adopción de los criterios de Copenhague.

En las adhesiones al proceso de integración europeo, otro elemento que cobra importancia, está relacionado con las disposiciones constitucionales para la aprobación de los acuerdos de adhesión que- en el caso de algunos Estados- demandan la realización de referéndums internos para garantizar la activa participación de la ciudadanía. Como se analizará posteriormente, en el caso europeo, la exigencia de aprobación de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, está expresamente contemplada en el régimen de admisión y puede interpretarse como una garantía a los fines de la posterior observancia de los principios de supremacía y efecto

directo del derecho comunitario.

Se examinarán a continuación los casos de las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea y la primera adhesión del Mercosur. En ambos casos se revisará el marco jurídico y la puesta en práctica de los requisitos y/o condiciones previstos así como el procedimiento establecido para la incorporación de los países candidatos.

### **1. Las sucesivas ampliaciones en la Unión Europea**

En el caso europeo, la ampliación ha sido reconocida como “un proceso continuo”<sup>5</sup>.

Así el proceso de integración europea ha atravesado por una serie de sucesivas incorporaciones desde sus inicios. Cronológicamente pueden señalarse las siguientes:

- 1º de enero de 1973, incorporación de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (los tratados de adhesión fueron firmados el 22 de enero de 1972);
- 1º de enero de 1981, ingreso de Grecia (el Acta de adhesión fue firmada el 28 de mayo de 1980);
- 1º de enero de 1986, adhesiones de España y Portugal (los tratados de adhesión fueron firmados el 12 de junio de 1985);
- 1º de enero de 1995, incorporación de Suecia, Finlandia y Austria;
- 1º de mayo de 2004, Letonia, Lituania, Estonia, Polonia, Hungría, Eslovenia, República Checa, Eslovaquia, Chipre y

5. V. *La Unión Europea en el mundo*, Oficina de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, junio 2007, pág. 20.

Malta se convirtieron en miembros de las CE (firma de los Tratados de Adhesión en Atenas el 16 de abril de 2003);

- 1º de enero de 2007, se incorporaron Rumania y Bulgaria.

### **1.1. Los requisitos contemplados en los Tratados.**

Ya el Tratado de Roma por el cual se constituyó la Comunidad Económica Europea -CEE- contemplaba en el antiguo artículo nº 237, los requisitos para la admisión de un nuevo miembro indicando que la solicitud debía proceder de un país europeo y democrático. Asimismo se señalaba la necesidad de aprobación por unanimidad.

En el caso de la Unión Europea, la norma aparecía en el artículo 0 del Tratado de Maastricht.

La versión consolidada del Tratado de la Unión Europea<sup>6</sup>, en el artículo nº 49, expresa:

*“Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.*

*Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán*

*objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”*

De allí que cualquier Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, puede presentar su solicitud al Consejo. Luego de ser examinada la misma por la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, dará lugar al pronunciamiento por unanimidad por el Consejo. Así se iniciarán las negociaciones entre el solicitante y los Estados miembros para convenir los tiempos de preparación a la adhesión, las adecuaciones necesarias en las instituciones comunitarias y sucesivamente, se firmará un acuerdo de adhesión del nuevo miembro que deberá someterse a la ratificación de todos los Estados miembros de conformidad con el procedimiento previsto en sus respectivas normas constitucionales.

### **1.2 Las condiciones para la adhesión**

En 1993, el Consejo Europeo reunido en Dinamarca adoptó los denominados Criterios de Copenhague, criterios “objetivos”<sup>7</sup>:

- criterio político: el país candidato debe ser una democracia estable que garantice

---

6. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea con las modificaciones introducidas por el Tratado de Atenas firmado el 16 de abril de 2003.

7. Son denominados Criterios objetivos en las Publicaciones Oficiales de la UE, por ej. en “El camino a la adhesión” V. *La Agenda 2000*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la UE, Luxemburgo, 2000, pág.20.

el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías o sea se agrega el requisito de la estabilidad de las instituciones democráticas (fundamental si se observa a la luz de los PECOS) y en particular la protección de las minorías;

- criterio económico: existencia de una economía de mercado y capacidad para hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;

- criterio jurídico: la capacidad para observar el “acquis communautaire” o acervo comunitario. Es decir, la capacidad para asumir las obligaciones de la adhesión y en particular, suscribir los fines de la unión política, económica y monetaria. Es importante señalar que a los efectos de las negociaciones de adhesión se ha dividido la normativa comunitaria en 31 capítulos<sup>8</sup>.

En 1995, el Consejo Europeo realizado en Madrid complementó indicando que los países candidatos debían adoptar sus estructuras administrativas con el fin de garantizar que se aplicara la legislación comunitaria de forma eficaz a través de estructuras administrativas, y judiciales como condición previa de la confianza mutua que requiere la adhesión a la UE.

Las propuestas de la Agenda 2000<sup>9</sup> de la Comisión de 1997 incluían los dictámenes de la Comisión a través de los

cuales se evaluaba la capacidad de cada país miembro a la luz de los criterios antes mencionados.

En 1999, el Consejo Europeo de Helsinki incorporó que los países candidatos “*deben compartir los valores y los objetivos de la Unión Europea tal como figuran en los Tratados*”<sup>10</sup>. En aquella oportunidad se señaló la necesidad de que los países resolvieran los conflictos limítrofes fronterizos y la importancia de introducir normas de seguridad nuclear.

El 13 de diciembre de 2002, el Consejo Europeo reunido en Copenhague decidió la incorporación de diez nuevos Estados a partir del 1° de mayo de 2004.

Las adhesiones de los países de Europa Central y Oriental (PECOS) han sido preparadas a través de diversas clases de acuerdos denominados de primera, segunda y tercera generación y de una estrategia de preadhesión.

Los acuerdos representaron el marco jurídico necesario para preparar las futuras incorporaciones pues permitieron a los PECOS reforzar durante el período de transición la consolidación de instituciones democráticas y preparar sus economías para la competencia del mercado único. En cuanto al orden jurídico, el período transitorio sirvió para que pudieran adaptarse gradualmente a la completa

8. *La Unión Europea sigue creciendo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, pág.9. Se estima en 26.000, la cifra de actos jurídicos a incorporar conferencia *Doce Lecciones sobre Europa*, Fontaine Pascal, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2003, pág.12.

9. Acerca de los contenidos de la denominada Agenda 2000, V. *La Agenda 2000. Volumen 2: El reto de la ampliación*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.

10. V. *La Unión Europea sigue creciendo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, pág.8.



aplicación de las normas de la UE (obligación relativa al respeto del “*acquis communautaire*”).

La estrategia de preadhesión para los PECOS se puso en práctica a través del denominado Programa PHARE<sup>11</sup> (programa creado el 19 de diciembre de 1989 y en marcha desde 1990) y dos instrumentos introducidos posteriormente, el ISPA -fondo para inversiones en transporte y medio ambiente- y el Sapard -fondo para la modernización de la agricultura y el desarrollo rural-.

Podría indicarse que, en sintonía, con las modificaciones del texto de los tratados originarios del proceso europeo en cuanto a los requisitos para la adhesión de nuevos miembros, también en la práctica, pueden establecerse diferencias entre las sucesivas incorporaciones.

Así Grecia, España y Portugal en los años '80 tuvieron que esperar el restablecimiento de la democracia para ingresar a las Comunidades. Para el año 1974, en Portugal ya se había producido la denominada “revolución de los claveles” (poniendo fin a la dictadura comenzada por Antonio de Oliveira Salazar) y en Grecia había tenido lugar la crisis de Chipre y la crisis de los “coroneles”, en 1967 y ambos países se preparaban para solicitar su

incorporación a la Comunidad Europea. Grecia solicitó su adhesión en 1975 y concluyeron las negociaciones en 1979. También en el período 1975-1978, España completó su período de democratización. En el caso de España y Portugal, la firma del acuerdo de adhesión (un solo acuerdo para los dos países adherentes<sup>12</sup>) el 12 de junio de 1985 fue el resultado de un prolongado proceso iniciado a partir de las respectivas solicitudes de adhesión en el año 1977 y la apertura de negociaciones en 1978.

En el caso de las adhesiones de los países PECOS, los criterios de Copenhague fueron aplicados y el 31 de marzo de 1998 se abrieron las negociaciones de adhesión con seis países: Chipre, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría y Polonia. En diciembre de 1999, el Consejo Europeo decidió entablar negociaciones con otros seis países: Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Eslovaquia y Rumania. En marzo de 2001, se celebró la Asociación para la Adhesión de Turquía<sup>13</sup> (contemplando los mismos criterios antes aplicados a los PECOS). Cabe mencionar que Carlos Taibo<sup>14</sup> expresa que la ampliación hacia el Este de la UE “...ha reavivado la colisión entre dos ideas de lo que debe ser la UE. Una, de inspiración política, estima que los candidatos tienen

---

11. *La Agenda 2000* decidida por la Comisión contemplaba que el Programa PHARE destinado a los PECOS se concentraría en dos prioridades: la consolidación institucional y la ayuda a las inversiones.

12. El tratado de adhesión cuenta con solo tres artículos pero es complementado por el Acta relativa a las condiciones de adhesión. Además se agregan 36 anexos y 25 Protocolos.

13. Turquía había firmado en 1973 un acuerdo de asociación y en 1987 había solicitado la adhesión.

14. Taibo, Carlos en “La conflictiva ampliación de la Unión Europea”, en *Revista Política Exterior*, Vol. XII, Septiembre/Octubre 1999, Num. 71, Madrid, 1999, pág.67 y ss.

*derechos innatos y aduce que sus demandas deben ser atendidas con rapidez, ofreciendo al respecto sólidas garantías. La otra, de sesgo económico, rechaza la existencia de derechos indiscutibles, reclama un examen pormenorizado de la condición de los aspirantes y se muestra poco proclive a abrir negociaciones con Estados que no satisfacen requisitos previamente establecidos.”*

En el sentido de la idea de sesgo económico, en la Cumbre de Niza de diciembre de 2000, se incluyó el “Principio de diferenciación” según el cual el avance de la negociación depende de los méritos del país candidato: permitió establecer diferencias entre aquellos diez países que ingresaron el 1º de mayo de 2004<sup>15</sup> -a saber, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Polonia, Hungría, Chipre y Malta- y los restantes que solo pudieron hacerlo el 1º de enero de 2007 -Bulgaria y Rumania-.

El caso de Turquía es particular. El Consejo Europeo expresó en la Declaración adoptada en Helsinki en 1999 que “*Turquía es un Estado candidato llamado a ingresar en la Unión atendiendo a los mismos criterios que se aplican a los demás Estados candidatos*”. En octubre de 2005, el Consejo Europeo inició las negociaciones de adhesión con este país

y simultáneamente con Croacia, también país candidato. El tercer país candidato en noviembre de 2007 era la Antigua República de Macedonia.<sup>16</sup>

### **1.3 La adhesión y los Referendums en Suecia, Austria y Finlandia**

La activa participación de la ciudadanía cuando fue llamada a decidir acerca de la incorporación de sus respectivos países a las Comunidades Europeas<sup>17</sup> tiene aspectos muy interesantes.

En Austria, el 12 de junio de 1994, el 66,39% votó a favor de la adhesión y el 33,61% votó en contra.

En Suecia, luego de treinta y cuatro años, se realizó un Reféndum popular el 13 de noviembre de 1994, por el cual se aprobó la adhesión a la Unión Europea. Hubo un alto nivel de participación, el 83,3% de las 6.500.000 personas con derecho a voto, habiéndose obtenido un 52,3% a favor de la incorporación, un 46,8% en contra y un 0,9% de votos en blanco<sup>18</sup>. El porcentaje de votos negativos provino de regiones periféricas, en aquellas donde se concentraba población con bajos salarios, y en grupos de extrema derecha o extrema izquierda opositores a la transferencia de competencias que

15. Según lo dispuesto por los Tratados de adhesión firmados el 16 de abril de 2003 en Atenas, ingresaron el 1º de mayo de 2004 para permitir que los pueblos de los nuevos Estados participarán de las elecciones de eurodiputados para el Parlamento Europeo que se realizaron en junio del año 2004.

16. Asimismo otros cuatro Estados son V. *La Unión Europea en el mundo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2007, pág.20.

17. Otros referendums se convocaron para la aprobación de Tratados como por ejemplo en Dinamarca para la aprobación del Tratado de Maastricht. El 2 de junio de 1992 el 50,7% de la población se manifestó en contra de la ratificación del Tratado de la Unión Europea. Un número muy elevado de votantes concurrió en aquella ocasión: el 83,1%. Fuente: *Dinamarca en Cifras*. Publicación oficial de Dinamarca.

18. Svenson Sven, “Adhesión a la UE avalada por el Referendo”, en *Actualidades de Suecia*, N° 408, publicado por el Instituto Sueco, diciembre de 2004.

demandaba la incorporación de Suecia a las Comunidades.

En tanto que en Finlandia, la consulta popular fue realizada el 16 de octubre de 1994 registrándose un resultado de 57% a favor de la adhesión y un 43% en contra.

#### 1.4 El caso de Noruega

Noruega ha presentado su candidatura en cuatro oportunidades: en 1962, 1967, 1972 y en 1992 y si bien resultó formalmente admitida, no es miembro de la Unión Europea.

En las dos primeras oportunidades 1962/1963 y en 1967, no se logró alcanzar la aceptación por unanimidad dado que el voto negativo de Francia fue decisivo. Por el contrario, el 22 de enero de 1972 Noruega firmó el tratado de adhesión pero el 26 de septiembre del mismo año, el gobierno de ese país informó que no adheriría, como consecuencia del referéndum negativo.

En 1972 y 1992, los referéndums tuvieron resultados negativos. El 28 de noviembre de 1994 se realizó el último referéndum y en esa ocasión la oposición se concentró en los intereses económicos de los sectores agrarios, pesqueros y el voto femenino. En ambos casos, los subsidios estatales son muy importantes y además, en el sector pesquero se temió compartir las cuotas de captura con los Estados miembros de la Unión Europea.

## 2. El régimen de adhesión en el Mercosur

### 2.1. Los requisitos y el procedimiento

El artículo 20 del Tratado de Asunción prevé que el mismo estará abierto a la adhesión mediante negociación, de los demás países miembros de ALADI, cuyas solicitudes sólo podían ser examinadas a partir de transcurridos cinco años desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción. Se considera que el segundo párrafo del artículo ha quedado derogado porque contemplaba la hipótesis de que un país no miembro de ALADI ni de ningún esquema de subregional o asociación extrarregional hubiese podido solicitarla con anterioridad al plazo previsto en la primera parte de ese artículo. Transcurrido el plazo establecido sin que mediara ninguna solicitud, esa parte de la disposición ha perdido vigencia y aplicación.

Posteriormente, en diciembre de 2005, el Consejo Mercado Común consideró necesario acordar las condiciones para la adhesión de un nuevo Estado al Mercosur. En dicho contexto, fue adoptada la Decisión CMC N° 28/05 a través de la cual se contemplaba el procedimiento.

Se estableció que el candidato miembro de ALADI (en lugar de indicar área geográfica como otras normas de integración, se prefirió la membresía de

---

19 V. Granell, Francesc, "Les Conditions de l'Adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède à l'Union Européenne", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 382, Novembre 1994, págs. 593-591.



ALADI) debía presentar la solicitud al Consejo del Mercado Común a través de la Presidencia Pro Tempore. Los Estados Parte deben aprobar por unanimidad la incorporación y el Consejo del Mercado Común expresará tal aceptación a través de una Decisión. Luego está prevista la participación del Grupo Mercado Común para la negociación de las condiciones y términos específicos de la adhesión. La misma norma prevé la creación de un Grupo ad hoc constituido por representantes del candidato y de los Estados Partes. Concluida la labor de este grupo, se deberá elevar al Consejo del Mercado Común para que la aprobación. Por último se suscribirá un Protocolo de Adhesión que posteriormente, deberá ser ratificado por todos los Estados Partes del Mercosur y por el candidato a la adhesión.

Se sujeta la negociación de los términos y condiciones específicas a la observancia de lo dispuesto expresamente en la mencionada Decisión a saber:

*“Luego de aprobada la solicitud, el Consejo del Mercado Común instruirá al Grupo Mercado Común que negocie con los representantes del Estado adherente las condiciones y términos específicos de la adhesión, los que deberán necesariamente comprender:*

*I - la adhesión al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos para Solución de Controversias del MERCOSUR;*

*II - la adopción del Arancel Externo Común del MERCOSUR, mediante la definición, en su caso, de un cronograma de convergencia para su aplicación;*

*III - la adhesión del Estado adherente al Acuerdo de Complementación Económica N° 18 y sus Protocolos Adicionales a través de la adopción de un programa de liberalización comercial;*

*IV - la adopción del acervo normativo de MERCOSUR, incluyendo las normas en proceso de incorporación;*

*V - la adopción de los instrumentos internacionales celebrados en el marco del Tratado de Asunción;*

*VI - la modalidad de incorporación a los acuerdos celebrados en el ámbito del MERCOSUR con terceros países o grupos de países, así como su participación en las negociaciones externas en curso”.*

Es decir que se contempla el conjunto de normas que constituyen el derecho primario y secundario del Mercosur con el objetivo de que una vez incorporado el país candidato a la adhesión, deba observar la normativa del Mercosur en su conjunto sin excepciones.

## 2.2 La adhesión de Venezuela

Hasta octubre de 2008, la única solicitud de adhesión recibida en el ámbito del MERCOSUR ha sido de la República Bolivariana de Venezuela quien en el año 2005 manifestó su decisión política de incorporarse.

El “Acuerdo Marco de Adhesión de Venezuela” fue aprobado por el Consejo del Mercado Común a través de la Decisión CMC N° 29/05.

Posteriormente, y como fruto de la labor del Grupo ad Hoc de adhesión de Venezuela se firmó el “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”.

A través del mismo, Venezuela reconoce que adhiere al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos. Desde el punto de vista de aceptación del marco jurídico y en particular del acervo normativo, en el artículo 3° se prevé la obligación para Venezuela de adoptar el acervo normativo del MERCOSUR contemplándose que lo hará en forma gradual, en un plazo de cuatro años, desde la fecha de entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión.

En tal sentido se coincide con el alcance dado a la noción “acervo normativo” por Marina García del Río<sup>20</sup> quien estima correcto referir a los artículos 41 del Protocolo de Ouro Preto y al artículo 1° del Protocolo de Olivos.

Por su parte el artículo 2° establece que todos los países (es decir tanto los Estados parte como Venezuela) deberán realizar las modificaciones a la normativa MERCOSUR para la aplicación del Protocolo de Adhesión. La norma se orienta a las modificaciones necesarias para permitir el funcionamiento de los órganos con la presencia de representantes de los cinco Estados.

Contemplando el mismo plazo estipulado en el artículo 3°, se señala que dentro de los cuatro años contados a partir de la entrada en vigencia del Protocolo, Venezuela deberá adoptar la Nomenclatura Común del MERCOSUR y el Arancel Externo Común. Se aclara que el Grupo de Trabajo -cuya

constitución estaba prevista en el mismo Protocolo- establecerá el cronograma de adopción del AEC contemplando las eventuales excepciones.

El artículo 5° incluye los plazos máximos dentro de los cuales los Estados Parte y Venezuela se comprometen a alcanzar el libre comercio. El precedente de los plazos allí contemplados fueron “*los plazos que se habían consagrado en el Acuerdo ACE 59 y sobre estos plazos, las partes hicieron los esfuerzos que estaban a su alcance para intentar acortar los cronogramas de desgravación correspondientes a varios productos, con el objeto de acelerar la libre circulación intrabloque.*”<sup>21</sup>

Respecto del ACE 59, el artículo 6° estipula que “*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*”.

Cabe mencionar que a la fecha de concluir este trabajo, octubre de 2008, el Protocolo de Adhesión aun no ha entrado en vigencia pues se encuentra pendiente de aprobación por los Congresos de Brasil y de Paraguay.

### **3. Un marco jurídico común para la incorporación**

Habiendo observado como, en la experiencia histórica europea y del Mercosur, se han reglamentado las adhesiones, pueden extraerse algunas conclusiones (más allá de los requisitos y procedimientos contemplados en cada

---

20. García del Río, Marina, *¿Cuál es hoy el verdadero status de Venezuela en el MERCOSUR?*, pág. 2 y 3. Accesible en: <http://www.aduananews.com/septiembre2006/mercosur.htm>

21. García del Río, Marina, op.cit.pág 3.

caso), en el sentido de la evolución en el marco jurídico que regla cada adhesión a partir de algunos elementos comunes a todo proceso de integración regional.

### 3.1. Normas de Derecho Primario u Originario

Así formarán parte del marco jurídico al cual deberá adherir el país candidato a la adhesión en su carácter de normas primarias:

a) Los tratados constitutivos, incluidos anexos y protocolos, así como sus posteriores enmiendas. Están en la base de la construcción jurídica y contienen los principios jurídicos fundamentales sobre los objetivos, la organización y el funcionamiento de las instituciones o de los órganos que habrán de regir a este nuevo sujeto -el esquema de integración- y a las relaciones del mismo con los Estados partes y con el resto de la comunidad internacional. Se crea un marco de actuación y un marco jurídico que habrá de ser completado posteriormente por los órganos o instituciones en uso de las competencias que les han sido delegadas.

b) Los tratados de adhesión que regulan la incorporación de nuevos miembros.

c) Los tratados internacionales con terceros Estados o con otros esquemas de integración, se trate de acuerdos de cooperación o de asociación.

d) Los acuerdos de Derecho

Internacional entre Estados miembros.

e) Los principios generales de derecho, o sea las normas que traducen la concepción esencial del derecho y de la justicia a la que debe obedecer todo el ordenamiento creado. Los principios generales permiten cubrir las lagunas existentes o desarrollar el derecho existente. En el caso comunitario europeo, la aplicación a casos concretos de estos principios se evidencia al aplicar las normas o mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las CE. Estos principios están relacionados con los principios generales de derecho reconocidos en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros.

En el caso comunitario europeo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha reconocido como principios generales de derecho<sup>22</sup> a:

- principio de igualdad, en el sentido de prohibición de la discriminación o principio de no discriminación en razón del sexo o la nacionalidad;

- formas de responsabilidad extracontractual de la CE por los daños ocasionados por sus instituciones o agentes;

- principio de proporcionalidad<sup>23</sup>, según el cual las normas de Derecho comunitario deben ser adecuadas y necesarias en función del objetivo que persiguen y la carga total que originan para las personas afectadas no debe ser

22. A los principios generales de derecho también se los denomina derecho comunitario no escrito V. Draetta y Guy Isaac, op.cit.

23. V. Este principio en Sentencia del 21 de junio de 1979, causa 240/78, caso Atalanta; Sentencia del 18 de marzo de 1980, Causas 26 y 86/79, Causa Forges de Thy Marcinelle

excesivamente gravosa en relación con los intereses comunitarios que se protegen;

-principio de la protección de la confianza legítima<sup>24</sup>, según el cual los ciudadanos de la Comunidad y las empresas cuentan con la estabilidad de las condiciones marco creadas por el Derecho comunitario y las modificaciones posteriores de dichas condiciones sólo pueden tener carácter retroactivo cuando lo exijan importantes intereses comunitarios y en la medida que se respete convenientemente la confianza legítima de los interesados;

-principio *non bis in idem* (prohibición de doble penalización), según el cual las sanciones anteriores, especialmente las de carácter nacional, deben ser tenidas en cuenta por las instituciones de la Comunidad cuando dictan una nueva decisión sancionadora;

-principio del efecto útil<sup>25</sup>, según el cual toda norma debe ser interpretada en el sentido de hacer posible el logro del objetivo;

-la solidaridad<sup>26</sup> tanto en el ámbito interno en las políticas de cohesión económica y social o en la política social así como en las relaciones con Terceros Estados de menor grado de desarrollo relativo;

-la protección de los derechos fundamentales.

En cuanto al Mercosur, Ricardo Lorenzetti distinguió entre principios denominados “estructurales” y “procedimentales”. Respecto de los primeros sostiene que “*estos principios son mencionados como presupuestos esenciales para el proceso de integración*”, y “*son estructurales en el sentido de que conforman la integración, forman parte de ella, son sus pilares. No tiene un destinatario específico, sino indeterminado, de modo tal que todos los sujetos resultan obligados*”<sup>27</sup>. Enumera a los siguientes:

- Respeto del orden democrático;
- Respeto de los derechos humanos;
- Desarrollo económico con justicia social;
- Protección ambiental;
- Transparencia en el mercado

Completa esta clasificación analizando los principios “procedimentales” (expresa que estos se refieren al ritmo, al tiempo y la manera que los Estados se acercan [a los objetivos] y sostiene que una vez alcanzados los objetivos, desaparecen). Entre ellos:

- gradualidad,
- reciprocidad,
- solidaridad.

### 3.2 Derecho Secundario o Derivado

Asimismo forman parte del plexo normativo secundario las normas creadas por los órganos o instituciones

---

24. V. Sentencia del 16 de mayo de 1979, causa 84/78, Caso Tomadini y del 14 de febrero de 1990, causa 350/88, Delacre et al. C. Commissione.

25. Sentencia del 15 de julio de 1963, Causa 34/62, República Federal de Alemania c. Comisión

26. Sentencia del 7 de febrero de 1973, Asunto 39/72 Comisión c. Italia, Rec. 1973, pág. 115 y ss.

27. Lorenzetti, Ricardo L. “Sistema jurídico del Mercosur”, en *La Ley* 1998-E, 1258 - LLP.

de cada proceso de integración.

Las normas creadas son adoptadas a partir de la actividad desarrollada por los órganos o instituciones del proceso de integración regional. Las competencias de las instituciones y su capacidad para la adopción de normas están establecidas en el tratado constitutivo a través del otorgamiento de competencias expresas o bien por vía de las competencias implícitas.

Estas normas no tienen carácter convencional pues se refieren a los métodos y procedimientos atinentes a los actos jurídicos de aquellos órganos del proceso a los cuales se les ha atribuido facultades legislativas y que se manifiestan en el caso comunitario europeo en los Reglamentos, Directivas y Decisiones CE. En el Mercosur corresponden a las Decisiones, Resoluciones y Directivas. Estas normas tienen jerarquía inferior a las contenidas en los Tratados constitutivos.

#### Libros

BALLARINO, Tito. *Lineamenti di Diritto Comunitario*. CEDAM, Padova, Italia, 4ta edizione, 1993.

BIN, Roberto e Caretti, Paolo. *Profili costituzionali dell'Unione Europea. Cinquant'anni di processo costituente*. Il Mulino, Italia, 2005.

BINDI, Federica. *Il futuro dell'Europa, Storia, funzionamento e retroscena dell'UE*. FrancoAngeli, Milano, Italia, 2005.

DRAETTA, Ugo. *Elementi di Diritto Comunitario*. Giuffrè Editore, Milano 1994.

GRAGLIA, Pietro. *L'Unione Europea*. Società Editrice il Mulino, Bologna, Terza edizione aggiornata 2005

GUY, Isaac. *Manual de Derecho Comunitario General*. Ariel Derecho, España, 1981.

LORENZETTI, Ricardo L. "Sistema jurídico del Mercosur", en *La Ley* 1998-E, 1258 - LLP.

MUNS, Joaquín (ed.). *Lecturas de Integración económica, La Unión Europea*. Ediciones Universitat de Barcelona, Barcelona, España, 2001.

NIETO SOLÍS, José A. *Fundamentos y Políticas de la Unión Europea*. Siglo Veintiuno de España, S.A., Madrid, España, 1995.

TAMAMES, Ramón. *La Unión Europea*. Alianza Editorial, Madrid, 1996.

ZELADA CASTEDO, Alberto. *Derecho de la integración económica regional*. BID/INTAL, Buenos Aires, 1989.<sup>d</sup>