

LA APLICACIÓN DEL DERECHO DEL MERCOSUR EN BRASIL: EVALUACIÓN DE LAS NORMAS COMUNITARIAS REFERENTES A LA ADMISIÓN DE LOS TÍTULOS Y GRADOS UNIVERSITARIOS

Paulo Henrique Faria Nunes♦

Resumen:

El artículo analiza la incorporación de las normas comunitarias del MERCOSUR al sistema jurídico brasileño. Para tanto, se presenta una breve exposición histórica del bloque y de su estructura jurídica e institucional. En seguida, el análisis se vuelve para la incorporación del derecho comunitario y a la interpretación de las normas mercosureñas por los tribunales brasileños, sobretodo el Supremo Tribunal Federal. A fin de mejor comprender el tema, se adoptó como objeto de estudio el *Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR* (decisión 4/99 del Consejo Mercado Común). Al final se verifica que el derecho comunitario recibe de la parte de las instituciones brasileñas – sean legislativas o judiciales – un tratamiento secundario, es decir, no es cumplido del mismo modo que las leyes nacionales.

Introducción

Este artículo presenta un análisis acerca del modo como las reglas comunitarias del MERCOSUR son introducidas en el sistema jurídico brasileño y de la aplicación de dichas normas por los tribunales nacionales.

El tema es pertinente e importante pues hay diferencia sustancial entre las normas comunitarias *originarias* (tratados constitutivos y demás acuerdos definidores de la estructura jurídica e institucional del bloque) y las *derivadas* (aprobadas directamente por los organismos supranacionales). Primeramente hay que investigar si existen procedimientos distintos en la incorporación de las dos categorías normativas y cómo ellas son interpretadas por los tribunales nacionales.

♦ Graduado en Derecho (Universidade Federal de Goiás – UFG), Doctor en ciencias políticas y sociales (Université de Liège – Bélgica). Abogado, profesor e investigador (PUC Goiás; Universidade Salgado de Oliveira) – phfnunes@gmail.com.

El estudio está estructurado en dos partes. La primera es dedicada a las negociaciones que resultaron en la firma del Tratado de Asunción en 1991. La segunda parte presenta el derecho del MERCOSUR, los mecanismos de recepción de las reglas comunitarias en Brasil y su aplicación por el Poder Judicial. Con el fin de identificar mejor los problemas característicos del sistema brasileño, son presentados los pronunciamientos del *Superior Tribunal de Justiça* (STJ) y del *Supremo Tribunal Federal* (STF) frente al Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR.

1 El Mercado Común del Sur: Antecedentes y Estructura Institucional

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue establecido en 26 de marzo 1991, fecha de adopción del Tratado de Asunción por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El instrumento constitutivo – un “acuerdo cuadro” ya que sus propósitos dependen de negociaciones y acuerdos futuros – es un documento ambicioso. Los objetivos fundamentales son la eliminación de las barreras en los intercambios de bienes y servicios, la instauración de una política aduanera común, el libre flujo de los factores de producción (capital y trabajo), la definición de políticas macroeconómicas universales en sectores estratégicos y la armonización legislativa.

Los debates anteriores a la institución del MERCOSUR tuvieron lugar, a menudo, en un ambiente de tensión¹. Dificultades internas y externas, en varias ocasiones, no permitieron la configuración de un escenario favorable a la integración regional.

El fin de la Segunda Guerra Mundial, y la subsecuente adopción del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio – GATT (1947), indicaba que América Latina adentraba en un período de incremento de sus relaciones comerciales. El Sistema Interamericano también alcanzaba un grado de institucionalización notable. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947) y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948) son señales notables de un sistema bajo una fuerte influencia de Estados Unidos.

¹ Un histórico detallado de la formación del MERCOSUL puede ser leído en LAMBERT, Jean-Marie. *Curso de direito internacional público: o Mercosul em questão*. Goiânia: Kelps, 2002.

Anteriormente los acuerdos comerciales entre las naciones sudamericanas estaban demasiado involucrados a la definición de los límites territoriales. El Brasil, por ejemplo, ha firmado muchos tratados de comercio y navegación con sus vecinos, relacionados a cuestiones fronterizas, en los últimos decenios del siglo XIX y el primer del XX: Argentina (1856), Bolivia (1867, 1910), Colombia (1908), Ecuador (1909), Paraguay (1872, 18830, Perú (1891, 1909)².

En los decenios siguientes el perfil de las relaciones entre las jóvenes repúblicas exhibe cambios notables. La aproximación de Brasil y Argentina se muestra más evidente en la política externa. Los países firmaron acuerdos sobre asuntos diversos en los años 1920 y 1930 y, en enero de 1940, celebraron el Tratado de Comercio y Navegación. Ese instrumento – denunciado por Brasil en marzo de 1958 – tenía por meta la eliminación de las barreras comerciales y proyectaba la creación de un régimen aduanero común.

Las relaciones Brasil-Argentina, no obstante, no permanecerían tan amigables en los años 1950. El *Acuerdo Militar* firmado con EEUU no agradó a la Casa Rosada. “Otros factores subyacentes en la deterioro del relacionamiento fueron la no adhesión brasileña a la propuesta argentina de formación del Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile) y la oposición brasileña a la discusión del tema relativo a las Islas Malvinas en la Organización de los Estados Americanos bajo la alegación de tratarse de tema para las Naciones Unidas”³.

Las relaciones entre Brasil y Paraguay sufren igualmente un incremento en el período indicado arriba pero ganarán más fuerza con el Tratado General de Comercio e Inversiones (27/10/1956). La concesión de ventajas al gobierno paraguayo para la instalación de almacenes aduaneros en puertos brasileños es otro indicio de la política de buena vecindad.

La aproximación a Uruguay, con quien Brasil firma un Tratado de Comercio y Navegación en 1949, ocurre de manera semejante.

En los años 1960, la mayor o menor propensión a un proyecto integracionista también refleja los diálogos entre Brasilia y Buenos Aires. La destitución del presidente João Goulart en 1964 y el derrocamiento de Domingo Perón en 1966 facilitaron las

² NUNES, Paulo Henrique Faria. *Cooperação, integração e conflitos territoriais sul-americanos*. *Revista Geográfica*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Ciudad de México, n. 144, p. 129-161, julio-diciembre 2008.

³ BARRETO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 195. Cf. también VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

conversaciones oficiales. En el mismo contexto en el cual se discutía la posibilidad de creación de un bloque andino dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se constituyó en diciembre de 1967 la Comisión Ejecutiva Brasil-Argentina de Coordinación para la revitalización del comercio bilateral. El impulso integracionista ganó más expresión a partir del lanzamiento del proyecto de tratado de integración de los países de la cuenca del Río de la Plata en mayo de 1968⁴. En abril del año siguiente Argentina Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay adoptaron el Tratado de la Cuenca del Plata.

Sin embargo, las cuestiones platinas no se identificaban con las propuestas de la ALALC. En junio de 1966 Brasil y Paraguay lograron firmar la Acta de Iguazú⁵ y, en abril de 1967 crearon la Comisión Mixta Técnica Brasileño-Paraguaya con el propósito de evaluar el potencial hidroeléctrico del Río Paraná. La Argentina, igualmente interesada en generación de energía, protestó contra la iniciativa de sus vecinos. El diferendo se mantuvo hasta la firma del Acuerdo Tripartito sobre Cooperación Técnica-Operativa para el Aprovechamiento Hidroeléctrico de Itaipú y Corpus el 19 de octubre de 1979.

Los Estados del Cono Sur no lograron la creación de un bloque regional en los años 1960 y 1970, sobre todo en función de las fricciones entre Brasil y Argentina. En ese período, Brasil intentó acercarse a los signatarios del Acuerdo de Cartagena. En julio de 1978, se firmó el Tratado de Cooperación Amazónica y, en enero de 1980, el Memorandum de Entendimiento entre el Grupo Andino y Brasil.

La resolución de las pendencias entre Brasil y Argentina posibilitó la reanudación del proceso de integración en los años 1980. Sin embargo, la marcha se vio afectada por la Guerra de las Malvinas (1982).

A finales de 1985, los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín firmaron la Declaración de Iguazú, en la cual reconocieron las dificultades como la crisis de la deuda externa y los problemas transfronterizos, pero pusieron en evidencia los esfuerzos necesarios

⁴ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

⁵ Cf. CAUBET, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991; CODAS, Gustavo (Org.). *O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia elétrica*. Trad. Ana Amorim e Juan Diaz Bordenave. São Paulo: Expressão Popular, 2008; PEREIRA, Osny Duarte. *Itaipu: prós e contras: ensaio sobre a localização, no Brasil, da maior barragem do mundo e suas implicações em nossa política continental*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974; QUEROL, María. *Estudios sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos*. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): Santiago de Chile, 2003.

para la revitalización del sistema interamericano y el avance de la integración bilateral. Pusieron igualmente de relieve la cooperación técnica en sectores estratégicos (energía hidroeléctrica, infraestructura, ciencia y tecnología)⁶ y, con el fin de garantizar la continuidad de las negociaciones, crearon la Comisión Mixta de Alto Nivel para la Cooperación e Integración Económica Bilateral.

La Acta para Integración Brasileño-Argentina y doce protocolos fueron firmados el 29 de julio de 1986 y luego fue lanzado el Plano de Integración y Cooperación Económica. En diciembre del mismo año fueron adoptados nuevos instrumentos, incluyendo la Acta de Amistad Brasileño-Argentina (Democracia, Paz y Desarrollo). El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, con el propósito de establecer un régimen de libre comercio en los próximos diez años, fue firmado el 29 de noviembre de 1988.

La integración bilateral recibió nuevo impulso con la Acta de Buenos Aires (06/07/1990), en la cual Brasil y Argentina manifestaron la intención de crear un mercado común hasta fines de 1994. Debido a los enlaces cada vez más fuertes entre sus vecinos, Paraguay y Uruguay declararon interés en la integración del Cono Sur. Finalmente los cuatro adoptaron el Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991.

La Venezuela se convirtió en el quinto miembro del bloque y en julio de 2015 la Bolivia firmó el Protocolo de Adhesión.⁷ El Ecuador anunció formalmente el interés de convertirse en miembro del MERCOSUR en 2013, el mismo año cuando Guyana y Suriname firmaron acuerdos marcos de asociación. Hasta hoy son Estados asociados Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Aunque el objetivo del acuerdo constitutivo sea la creación de un mercado común, el MERCOSUR todavía es solamente una unión aduanera, es decir, un bloque caracterizado por un régimen de libre comercio y un arancel externo común.

El libre tránsito de los factores de producción, hasta hoy, no es una realidad. La asimetría entre los Estados, en términos territoriales, poblacionales y económicos – sin tener cuenta los intereses divergentes y/o concurrentes – impide el avance del proceso de integración y hace la implantación del mercado común nada más que un proyecto o una ficción.

⁶ En la misma fecha fue firmada la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear.

⁷ Un primer Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia fue firmado el 07/12/2012 pero, en esta ocasión, la condición de miembro de Paraguay estaba suspendida en razón del “golpe institucional” que culminó en la destitución de Fernando Lugo.

No obstante, algunos progresos pueden ser apuntados en lo concerniente al libre tránsito de personas. Además la circulación turística independientemente del pasaporte dentro del MERCOSUR, los miembros del bloque participaron de la adopción del *Acuerdo entre los Estados Miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones sobre la Dispensa en la Exigencia de Visa de Turista y la Habilitación de Documentos de Identidad para Ingreso y Tránsito en sus Territorios* (24/11/2006). Vale mencionar igualmente el *Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados parte del MERCOSUR* (2002) y el *Acuerdo Brasil-Argentina para Concesión de Permanencia a Portadores de Visados Temporarios o a Turistas* (2005). Se pone de relieve también las reglas relativas a categorías profesionales específicas, tales como las resoluciones 7/12 y 8/12 del Grupo Mercado Común (profesiones de salud y lista de especialidades médicas).

2 El Derecho Comunitario del MERCOSUR y su Aplicación en Brasil

El ordenamiento jurídico originario del MERCOSUR es conformado del Tratado de Asunción (1991) y de los demás acuerdos complementares (v.g. Protocolo de Ouro Preto (1994), que ha definió la estructura fundamental y la personalidad jurídica del bloque; Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (1998); Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias (2002)). Las normas derivadas son representadas por las *decisiones* del Consejo Mercado Común (CMC); *resoluciones* del Grupo Mercado Común (GMC); *directrices* de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). Eses órganos son conformados por representantes de todos los Estados Miembros y sus deliberaciones exigen el consenso. El bloque prioriza demasiadamente los mecanismos diplomáticos y – debido a las asimetrías – no invierte en órganos dotados de capacidad normativa propia. El Tribunal Permanente de Revisión es el único órgano permanente competente para aprobar actos obligatorios independientemente de la voluntad de todos los miembros.

Además el CMC, el GMC y la CCM, la estructura fundamental del MERCOSUR es constituida por el Parlamento; Foro Consultivo Económico-Social; Secretaría Administrativa. Los órganos principales pueden crear nuevas ramificaciones en el cuadro institucional. El CMC tiene el poder de establecer reuniones de ministros así como crear, modificar o suprimir órganos que considere necesarios; el GMC puede instaurar

subgrupos de trabajo y reuniones especializadas; y la CCM es competente para instituir comités técnicos.

En cuanto a la normativa comunitaria, hay que señalar en primer lugar que los procesos de toma de decisiones de los órganos fundamentales – donde el consenso es imprescindible – pone en duda el concepto de supranacionalidad. Según João Mota de Campos,

[...] os critérios que melhor podem exprimir a supranacionalidade de uma organização internacional e permitem apreender a especificidade da noção são essencialmente dois: a autonomia dos seus órgãos em relação aos Estados-membros e o imediatismo dos poderes exercidos, traduzido em que a norma ou injunção concreta (decisão) emanada desses órgãos autónomos é directamente aplicável e plenamente eficaz na ordem jurídica interna dos Estados, independentemente de qualquer acto nacional destinado a operar em sua recepção ou prejudicar a sua eficácia⁸.

En principio un órgano supranacional debe tener capacidad decisoria y/o normativa autónoma. Sin embargo, el art. 37 del Protocolo de Ouro Preto (POP) dispone que “[l]as decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”.

Además, las reglas comunitarias no son directamente aplicables internamente. El capítulo IV esboza los principios básicos necesarios a la aplicación del derecho del MERCOSUR:

Artículo 38

Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en artículo 2 de este Protocolo. Parágrafo Único - Los Estados Partes informarán a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR las medidas adoptadas para este fin.

Artículo 39

Serán publicados en el Boletín Oficial del MERCOSUR, íntegramente, en idioma español y portugués, el tenor de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común, de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR y de los Laudos Arbitrales de solución de controversias, así como cualquier acto al cual el Consejo del Mercado Común o el Grupo Mercado Común entiendan necesario atribuirle publicidad oficial.

Artículo 40

Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento:

⁸ CAMPOS, João Mota de. *Manual de direito comunitário*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 199.

- i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
- ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte;
- iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

La aplicación del derecho comunitario en el territorio de cada miembro, como se constata en el art. 40 (i), depende de su incorporación al ordenamiento nacional. Inicialmente eso no sería un problema. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son inseridas en el sistema jurídico brasileño mediante decreto presidencial, con fundamento en el texto un tanto impreciso del n.º IV del art. 84 de la Constitución, según el cual el Presidente de la República es competente para “sancionar, promulgar y ordenar la publicación de las leyes y emitir decretos y reglamentos para su fiel ejecución”. La disposición no hace referencia a “actos internacionales”; su aplicación es consecuencia de una interpretación elástica del concepto de ley. Una vez que los tratados son equiparados a las leyes internas, la promulgación es indispensable. Por analogía, el mismo procedimiento es requerido para las otras especies de normas internacionales admitidas como *hard law*.

El análisis del art. 42 del POP podría conducir a una conclusión precipitada: que el ordenamiento jurídico del MERCOSUR debe tener aplicación interna inmediata pues “las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR [...] tendrán carácter obligatorio”. No obstante, el art. 42 también dispone que las reglas comunitarias “deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”. La Constitución brasileña impone a los actos internacionales onerosos la aprobación del Congreso Nacional. Así, los documentos provenientes de los órganos comunitarios son, a menudo, *tratados disfrazados*; ellos son, más bien, medios de adopción y autenticación.

Las decisiones del CMC y resoluciones del GMS son sometidas al juicio del Congreso Nacional en algunas ocasiones y en otras no. El Poder Judicial brasileño es normalmente propenso a interpretar la relación entre las normas internas e internacionales desde una perspectiva predominantemente formal y conservadora. El Protocolo de

Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa (1992) – conocido como Protocolo de Las Leñas – fue celebrado con el fin de atribuir eficacia extraterritorial a las sentencias y laudos arbitrales entre los países de MERCOSUR. Según el art. 19 del Protocolo de Las Leñas, “[l]a solicitud de reconocimiento y ejecución de sentencias y laudos arbitrales por parte de las autoridades jurisdiccionales se tramitará por vía de exhortos y por intermedio de la Autoridad Central”. La expectativa era que los ciudadanos tendrían un mecanismo más célere de ejecución de las decisiones judiciales y extrajudiciales. Sin embargo, el Supremo Tribunal Federal (STF), autoridad competente entonces⁹, en la apreciación del exhorto (“carta rogatoria”) CR7613, proveniente de Argentina, manifestó que el análisis de la corte formalmente designada en la Constitución era indispensable:

Sentença estrangeira: Protocolo de Las Leñas: homologação mediante carta rogatória. **O Protocolo de Las Lenas ("Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdiccional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista, Administrativa" entre os países do Mercosul) não afetou a exigência de que qualquer sentença estrangeira - à qual é de equiparar-se a decisão interlocutória concessiva de medida cautelar - para tornar-se exequível no Brasil, há de ser previamente submetida à homologação do Supremo Tribunal Federal, o que obsta à admissão de seu reconhecimento incidente, no foro brasileiro, pelo juízo a que se requeira a execução;** inovou, entretanto, a convenção internacional referida, ao prescrever, no art. 19, que a homologação (dito reconhecimento) de sentença provinda dos Estados partes se faça mediante rogatória, o que importa admitir a iniciativa da autoridade judiciária competente do foro de origem e que o exequatur se defira independentemente da citação do requerido, sem prejuízo da posterior manifestação do requerido, por meio de agravo à decisão concessiva ou de embargos ao seu cumprimento.¹⁰

Por lo tanto, se eliminó la idea de eficacia extrajudicial automática de decisiones procedentes del MERCOSUR.

En los párrafos siguientes se analizan las reglas brasileñas y comunitarias referentes al reconocimiento de títulos emanados de instituciones académicas del boque.

La decisión 4/99 del CMC – *Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR* (AATGU) – fue refrendado por el Congreso y promulgado por el Presidente de la República en 2005. En los últimos decenios muchos brasileños han buscado universidades

⁹ La enmienda constitucional 45/2004 transfirió la competencia para decidir sobre exhortos y sentencias extranjeras al *Superior Tribunal de Justiça* – STJ (cf. Art. 105, I, i).

¹⁰ *Ênfasis añadido.*

de los países vecinos a fin de obtener títulos de grado y posgrado, especialmente facultades de medicina y la formación *stricto sensu* (maestría y doctorado), debido a la baja oferta de cursos por las instituciones públicas y los altísimos costos de las privadas. Ese flujo regional estimuló el apareamiento de un mercado académico regional. Un número expresivo de escuelas argentinas, paraguayas y uruguayas ofrecen cursos a estudiantes brasileños y hacen *convenios* (ni siempre reconocidos o autorizados por el Ministerio de la Educación – MEC) con instituciones locales. La legalidad de los diplomas emitidos es a menudo dudosa.

La Ley de Directrices y Bases de la Educación – LDB (n.º 9.394/1996) define las reglas generales acerca del reconocimiento de los títulos de origen extranjera:

Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.

§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

§ 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

Según el AATGU los títulos validados por la legislación vigente deberán ser reconocidos por los Estados Miembros, aunque con fundamento en los principios de igualdad y reciprocidad, y franquearán el ejercicio de actividades académicas a sus portadores¹¹.

Aunque el acuerdo disponga sobre la necesidad del establecimiento futuro de procedimientos y criterios para su implementación, muchos brasileños – incluso muchos profesores universitarios – buscaron cursos de maestría y doctorado creyendo en el derecho al reconocimiento automático. Sin embargo, la mayor parte de estos títulos – mismo aquellos en conformidad con la legislación del país emisor – no fue reconocida en Brasil. El MEC no admitió un derecho líquido y cierto de los titulares de diplomas procedentes del

¹¹ “Los Estados Partes, a través de sus organismos competentes admitirán, al solo efecto del ejercicio de actividades de docencia e investigación en las Instituciones de Educación Superior en Brasil, en las Universidades e Institutos Superiores en Paraguay, en las Instituciones Universitarias en Argentina y Uruguay, los títulos de grado y de post grado reconocidos y acreditados en los Estados Partes, de acuerdo a los procedimientos y criterios a ser establecidos para la implementación de este Acuerdo” (artículo primero).

MERCOSUR y mantuvo la exigencia del proceso de validación aplicable a todo y cualquier posgrado extranjero.

La Justicia brasileña, cuando tuvo la oportunidad de interpretar el derecho comunitario, no atribuyó a él ninguna condición especial. El *Superior Tribunal de Justiça* (STJ), en el análisis del *recurso especial* 97962/RS, se pronunció en los términos abajo¹²:

EMENTA

ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO RECONHECIDA. SÚMULA 329/STJ. CONCESSÃO DE VANTAGENS FINANCEIRAS. DIPLOMAS DE INSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS. REVALIDAÇÃO. NECESSIDADE. OFENSA À PORTARIA MINISTERIAL. NÃO CABIMENTO.

1. Cuida-se, originariamente, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a Fundação pública ora recorrente e outros particulares, objetivando a declaração de nulidade dos atos de concessão de vantagens financeiras decorrentes de progressão funcional baseada na utilização de diplomas estrangeiros.

2. O Parquet possui legitimidade ativa para propor Ação Civil Pública que visa à reparação de dano ao patrimônio público (Súmula 329/STJ).

3. De acordo com o art. 48 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/1996, cabe às Universidades Públicas a revalidação dos diplomas expedidos por instituições de ensino estrangeiras.

4. Não se conhece da ofensa à Portaria MEC 475/1987, em Recurso Especial, tendo em vista que esse ato normativo é desprovido de status de lei federal, nos moldes previstos pela legislação de regência específica. Precedente do STJ.

5. O Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul (promulgado pelo Decreto Legislativo 5.518/2005) não afasta a obediência ao processo de revalidação previsto na Lei 9.394/1996.¹³

6. Recursos Especiais parcialmente conhecidos e não providos.

ACÓRDÃO

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte de ambos os recursos e, nessa parte, negou-lhes provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a) Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Un poco después de la citada sentencia, la decisión CMC 29 (07/12/2009) aprobó los *Procedimientos y Criterios para la Implementación del Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR*. Este reglamento ha restringido la aplicación del AATGU pues, conforme el artículo 2, “[...] no se aplica a los nacionales del país donde sean realizadas las

¹² DJe – 13 de março de 2009.

¹³ *Énfasis añadido.*

actividades de docencia e investigación”. Desde entonces el acuerdo no es nada más que un instrumento de intercambio de profesores e investigadores entre los Estados Partes. Un brasileño que tenga un título de posgrado de una universidad argentina o uruguaya no está habilitado para el ejercicio de actividades académicas en Brasil, salvo reconocimiento formal (art. 48, § 3.º, de la LDB). El intercambio académico y científico sólo mereció una mención genérica.¹⁴

La decisión 29/09 impone a los Estados Partes el deber de incorporar su contenido al ordenamiento jurídico interno. Paradojalmente el gobierno brasileño creó dos universidades “internacionales” en el contexto dentro del cual se discutía la validez formal de los títulos del MERCOSUR: la Universidad de la Integración Latinoamericana (UNILA) y la Universidad de la Integración Internacional de la Lusofonía Afrobrasileña (UNILAB).¹⁵

El MEC disciplinó el reconocimiento de los títulos de maestría y doctorado originarios del bloque a través de la resolución CNE/CES n.º 3/2011 de modo aún más restrictivo. La resolución limita el alcance del AATGU a “convenios multinacionales de carácter temporario” y esclarece que la aceptación de diplomas en actividades transitorias no genera el reconocimiento automático.

El carácter temporario es jurídicamente comprensible en lo que respecta a las instituciones gubernamentales debido al régimen especial de contratación de los funcionarios públicos, pero la exigencia no parece razonable en lo referente a las universidades privadas. Es obvio que eso abriría la puerta para una situación jurídica extraña y confusa una vez que los *Procedimiento* y *Criterios* prohíben el reconocimiento automático de diplomas para los nacionales de los países donde las actividades académicas serán desarrolladas: profesores e investigadores argentinos, paraguayos, uruguayos y venezolanos podrían ser contratados – aunque transitoriamente – por escuelas de enseñanza superior en Brasil, mientras los brasileños con titulaciones equivalentes estarían impedidos. En todo caso, se identifica un escenario de violación al principio de la igualdad y quizás una subversión de la idea que el Estado no puede crear para los extranjeros derechos inaccesibles a los nacionales.

Es importante observar que el AATGU fue sometido a la aprobación del Congreso Nacional, diferentemente de los *Procedimientos* y *Criterios* (anexos de la decisión 29/09). Esto es una señal de la ausencia de reglas tendientes a la uniformización de estándares para la aplicación del derecho comunitario en Brasil.

¹⁴ Artículo 5 de los *Procedimientos* y *Criterios*.

¹⁵ La UNILA fue creada por la ley 12.189/2010 es ubicada en la ciudad de *Foz do Iguaçu* (PR); la UNILAB, resultado de la ley 12.289/2010, tiene su sede en *Fortaleza* (CE).

Le ley estadual 10.011/2013¹⁶, aprobada por la Asamblea Legislativa de Mato Grosso, aceptó los títulos de maestría y doctorado procedentes del MERCOSUR en una situación particular: “Nas carreiras onde exigir diplomas para progressão funcional serão aceitos os títulos e diplomas de pós-graduação *strictu sensu*, obtidos em instituições de nível superior legalizadas nos Estados - Partes do MERCOSUL, no âmbito do Estado de Mato Grosso” (art. 1.º).

El gobernador del Estado solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la norma estadual bajo la alegación de vicio de forma (Acción Directa de Inconstitucionalidad 5.091). La ley, potencialmente generadora de gastos adicionales para el gobierno local en razón del aumento de la remuneración de funcionarios públicos, surgió de un proyecto elaborado y presentado por un diputado. Se invocó el art. 61, § 1.º, II, *d*, de la Constitución Federal según el cual las leyes relativas al régimen jurídico de funcionarios deben ser de iniciativa del Poder Ejecutivo.

El caso no tiene, hasta ahora, una decisión final. No obstante, el gobierno de Mato Grosso solicitó la suspensión de la aplicación de la ley 10.011/2013. En el pronunciamiento sobre la *medida cautelar suspensiva* el STF aceptó el argumento de vicio formal de iniciativa y tuvo en cuenta la necesidad de reconocimiento de títulos extranjeros en conformidad con la legislación federal.

Por último, se pone la luz sobre el proyecto de ley presentado por el senador Roberto Requião, en julio de 2011, con el propósito de alterar la LDB y desburocratizar la validación de los diplomas extranjeros de instituciones “de reconocida excelencia académica” que serán incluidas en una lista oficial (PLS 399/2011). El texto original del proyecto hacía referencia al reconocimiento automático, pero la versión final – aprobada después de tres enmiendas y ya encaminada a la Cámara de Diputados – eliminó la validación inmediata y desburocratizada e inserto procedimientos asaz semejantes a los actuales, aunque estipule un régimen más célere de tramitación.¹⁷

Consideraciones Finales

¹⁶ Diario Oficial del Estado de Mato Grosso, 19 dic. 2013, p. 78.

¹⁷ El proyecto se encuentra actualmente en la Cámara de Diputados (PL 7841/2014). El PL 7.723/2010 tiene por objetivo la creación de un mecanismo de reconocimiento automático para los títulos emitidos por universidades públicas de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Mozambique, Portugal, San Tomé y Príncipe, Timor del Este).

El MERCOSUR, casi un cuarto de siglo después de la firma del Tratado de Asunción, ha producido muchos avances aunque el escenario político y económico ni siempre sea favorable a la integración. A pesar de los progresos, el desarrollo del derecho comunitario es demasiado tímido. El proceso decisorio consensual, sobre todo cuando es necesaria la ratificación parlamentaria para la constitución de enlace jurídico efectivo, dificulta la consolidación de una auténtica supranacionalidad mercosureña.

Las reglas *originarias* son generalmente destinadas a los Estados Partes mientras las *derivadas* tienden a disciplinar cada vez más asuntos de interés directo de individuos e personas jurídicas nacionales. La eficacia interna del régimen jurídico del MERCOSUR depende del modo de incorporación de las reglas comunitarias e de la manera como ellas son interpretadas. La interpretación de los tribunales nacionales es esencial para el éxito o el fracaso del derecho comunitario y los países ni siempre disponen de jueces habilitados a conducir juicios con fundamento en el derecho internacional. El rol de las cortes constitucionales es de extrema relevancia pues ellas se pronuncian sobre la compatibilidad o incompatibilidad de las normas internacionales con la *Carta Magna*. Los gobiernos deben mantener diálogo constante a fin de armonizar al máximo los procedimientos de incorporación de las reglas comunitarias.

El Brasil todavía exhibe un sistema confuso. En algunas ocasiones se exige la aprobación parlamentaria y en otras no. Y no hay un criterio homogéneo de definición. A veces situaciones semejantes son tratadas de manera distinta. El *Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del MERCOSUR* fue sometido a la aprobación del Congreso Nacional mientras los *Procedimientos y Criterios* fueron reglamentados internamente por un acto infralegal, una resolución ministerial que ha restringido ciertos puntos del acuerdo. Eso es a una manifestación de inmadurez o incapacidad de las instituciones nacionales en la aplicación de las normas internacionales y/o comunitarias.

La preocupación con la calidad de la educación es justa y necesaria. Ese es el argumento normalmente invocado para justificar en Brasil la adopción del sistema de reconocimiento formal de títulos de la Ley de Directrices y Bases de la Educación. Sin embargo, el MEC autorizó y autoriza la creación de una infinidad de cursos superiores de baja calidad que ofrecen al mercado diplomados analfabetos funcionales. Además, un

número considerable de escuelas superiores – incluyendo tradicionales católicas – tienen planes de carrera ficticios o ilusorios: ellas mantienen profesores doctores por muchos años en una categoría (auxiliares, asistentes) para pagarles un salario más bajo; no obstante, presentan al MEC todos los títulos de maestría y doctorado – independiente de la categoría en la cual el docente estea encuadrado en la carrera – a fin de obtener una mejor evaluación institucional.

Bibliografía

BARRETO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 195. Cf. también VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

CAMPOS, João Mota de. *Manual de direito comunitário*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CAUBET, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991.

CODAS, Gustavo (Org.). *O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia elétrica*. Trad. Ana Amorim e Juan Diaz Bordenave. São Paulo: Expressão Popular, 2008

LAMBERT, Jean-Marie. *Curso de direito internacional público: o Mercosul em questão*. Goiânia: Kelps, 2002.

NUNES, Paulo Henrique Faria. *Direito internacional público: introdução crítica*. Curitiba: Juruá, 2015.

_____. *Cooperação, integração e conflitos territoriais sul-americanos*. *Revista Geográfica*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Ciudad de México, n. 144, p. 129-161, julio-diciembre 2008.

PEREIRA, Osny Duarte. *Itaipu: prós e contras: ensaio sobre a localização, no Brasil, da maior barragem do mundo e suas implicações em nossa política continental*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

QUEROL, María. *Estudios sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos*. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): Santiago de Chile, 2003

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.