

EL INGRESO DE VENEZUELA AL MERCOSUR: Ideología versus pragmatismo.

*Irina Bonavino **

RESUMEN

El ingreso de Venezuela a MERCOSUR ha sido un largo proceso de más de 6 años, y su culminación no sólo ha puesto fin a la situación de aislamiento venezolano de los procesos de integración económica regional, sino que ha reconfigurado el mapa de la misma. Hoy por hoy, han quedado en liza a dos grandes esquemas de integración económica con modelos diferentes: un MERCOSUR en transición que busca -al menos formalmente- una integración profunda bajo el liderazgo geopolítico de Brasil; y la Alianza del Pacífico que tiene propósitos específicos de libre comercio, posee claros nexos con EEUU -con quienes todos sus miembros tienen tratados de libre comercio y buenas relaciones diplomáticas- al tiempo que una vocación de vinculación con las dinámicas economías asiáticas en el marco del Foro Económico de Asia-Pacífico (APEC).

Asimismo, la materialización del ingreso de Venezuela al MERCOSUR ha sido polémica, ya que se hizo aprovechando la suspensión de Paraguay tras el juicio político a Fernando Lugo, cuyo Senado había sido desde 2009 el último e insalvable escollo para que se produjera la primera ampliación del bloque suramericano. Sobre estos dos actos conexos se está produciendo un debate político y jurídico importante, ya que ha abierto un capítulo de política de poder y hechos consumados sin precedentes en este proceso de integración, y que sólo podrá cerrarse adecuadamente con una buena dosis de creatividad jurídica y habilidad diplomática.

No obstante, tomando la adhesión venezolana al MERCOSUR como un *fait accompli*, Venezuela debe prepararse para asumir el conjunto de obligaciones y derechos como miembro pleno del MERCOSUR. No obstante, el gobierno venezolano ha dado más importancia a los aspectos políticos-ideológicos, subrayando el ingreso como una victoria frente a la hegemonía de EEUU en época electoral, y parece haber olvidado que en la práctica el MERCOSUR será útil a Venezuela en la medida que sea un instrumento que permita aumentar sus exportaciones no tradicionales -que ascienden actualmente sólo al 4%- , contribuyendo así a la diversificación de su economía fuertemente dependiente del petróleo.

Para esto último, Venezuela debe negociar cuidadosamente las condiciones en las cuales adoptará los diferentes elementos del régimen comercial del MERCOSUR, y en especial el cronograma del programa de liberalización y el arancel externo común, así como hacer cambios de política económica para impulsar a las empresas venezolanas con potencial exportador. La creación de la Comisión Presidencial para el MERCOSUR y el fondo para el fomento de las exportaciones dotado de 500 millones de dólares son buenos pasos en esta dirección, pero aún está pendiente convocar a un gran debate nacional con todos los sectores para identificar amenazas, debilidades y oportunidades que permitan aprovechar al máximo nuestra nueva posición dentro de los procesos de integración regional.

() Internacionalista. Profesora de la Escuela de Estudios Internacionales – Universidad Central de Venezuela (UCV). Miembro Asociado del COVRI.*

ANTECEDENTES – LA SALIDA DE VENEZUELA DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES:

El ingreso de Venezuela al MERCOSUR se ha extendido por más de 6 años, y la culminación de este tortuoso proceso ha transformado el mapa de la integración regional, ya que la aquella decisión fue acompañada de la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Este organismo de integración fue formado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú en 1969 con la firma del *Auerdo de Cartagena*. Venezuela se unió como miembro pleno en 1973 y Chile se retiró en 1976. El establecimiento de la zona de libre comercio significó un proceso muy lento, y la crisis latinoamericana en la década de los ochenta provocó un estancamiento en el comercio dentro del bloque andino. Empero, con la Cumbre de Galápagos de 1989 y el Acta de Barahona de 1991 -frutos del entendimiento e impulso de Colombia y Venezuela-, se relanzó la integración andina con el concepto de “regionalismo abierto”, lo cual se tradujo en la adopción de la zona de libre comercio en 1993 y el arancel externo común en 1995.

Venezuela fue miembro pleno de la CAN hasta el 2006, cuando se retiró debido a desacuerdos entre los miembros del bloque. El motivo consistía en la intención de Colombia y Perú de negociar sendos tratados de libre comercio con EEUU, toda vez que el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) había sido aparcado en la Cumbre de las Américas de Mar de Plata en noviembre de 2005. La posición de Venezuela y Bolivia era que estas negociaciones debían realizarlas la CAN como grupo y no individualmente, mientras que Colombia y Perú citaron la Decisión 598 de la CAN, la cual establecía que si no era posible negociar colectivamente con terceros se podía hacer bilateralmente.

Mientras tanto, Venezuela había estado realizando acercamientos al MERCOSUR desde el 2004, cuando se convirtió en miembro asociado del bloque suramericano. En diciembre de ese año, el Secretario General de la CAN, Allan Wagner, había afirmado que le parecía una decisión positiva que podría implicar un paso significativo hacia la formación de la Comunidad Suramericana de Naciones, proceso que posteriormente dio origen a UNASUR. Además, indicó que Venezuela no tendría que abandonar la CAN, pues reiteró que esta permitía que sus integrantes establecieran vínculos con terceros países. En ese momento, el entonces Canciller venezolano Alí Rodríguez Araque, confirmó que Venezuela no tenía intenciones de retirarse de la CAN.

Sin embargo, las discusiones llegaron a su fin cuando el Presidente Hugo Chávez anunció el retiro de Venezuela el 19 de abril de 2006, diciendo que consideraba que la CAN estaba “muerta”. Menos de tres meses más tarde, el 4 de julio, se firmó en Caracas el *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*. Así, Venezuela pasó a contar con un estatus especial de “miembro en proceso de adhesión” con derecho a voz, pero sin voto, debiendo esperar hasta la ratificación del documento por todas las partes para su entrada en vigencia y su participación en el bloque como miembro pleno, según el artículo 20 del *Tratado de Asunción*.

Venezuela y Colombia eran los miembros más grandes de la CAN y a ellos correspondía la mayor parte de las transacciones dentro del bloque, por lo que la salida venezolana ha supuesto un golpe mortal para el bloque andino: la profecía autocumplida. De hecho, mientras Venezuela optó el MERCOSUR; Colombia y Perú no sólo firmaron sus tratados de libre comercio con EEUU, sino que crearon junto a Chile y México la llamada Alianza del Pacífico en la Cumbre de Cerro Paranal en el desierto de Atacama el 6 de junio de 2012.

Gracias a la CAN, el intercambio comercial entre Colombia y Venezuela pasó de apenas 500 millones de dólares en 1991 a alrededor de 3 millardos de dólares en 2005 y 7 millardos de dólares en 2008. En ese momento, Venezuela y Colombia eran sus segundos socios comerciales respectivos, después de EEUU. En el 2005, las exportaciones colombianas a Venezuela eran de 2,09

millardos de dólares, y las importaciones desde Venezuela eran de 1,02 millardos de dólares, por lo que Colombia resultaba más perjudicada por el retiro de Venezuela. Una buena cantidad de las exportaciones consistía en bienes manufacturados, para los cuales se veía la dificultad de conseguir mercados alternativos. En el caso de Venezuela, aunque el impacto era menor en comparación a Colombia, el problema consistía en perder el principal destino de sus exportaciones no petroleras que permitían diversificar su estructura productiva. No obstante, al ser Venezuela un país dependiente de la renta petrolera y al estar el Presidente Chávez enfrentado políticamente a los empresarios venezolanos, no consideró esto como un asunto relevante¹.

En la CAN, Venezuela podía considerarse en una posición no sólo de simetría económica sino también de fortaleza, ya que por muchos años el país exhibió balanzas comerciales superavitarias con varios de sus miembros, lo que le permitió detentar una posición fuerte dentro del bloque y proyectarse fuera del mismo.

No obstante, en el momento de la retirada venezolana, las tendencias ideológicas que enfrentaron al Presidente Chávez junto a sus aliados -el Presidente boliviano Evo Morales y el Presidente ecuatoriano Rafael Correa- por un lado, con los gobiernos de Colombia y Perú encabezados por Álvaro Uribe y Alan García por otro, resultaron insalvables. Es decir, así como el entendimiento entre Colombia y Venezuela hizo posible relanzar la integración andina en los años noventa, su ausencia terminó hundiéndose a la CAN.

La salida venezolana de la CAN y el agravamiento de las disputas bilaterales que llevó al congelamiento de las relaciones comerciales en julio de 2009 hasta la llegada al poder del Presidente colombiano Juan Manuel Santos en agosto de 2010, hizo que el comercio bilateral entre Colombia y Venezuela disminuyera a sólo 1,8 millardos de dólares en 2010 y 2,2 millardos de dólares en 2011. Así, tanto Colombia como Venezuela han caído al cuarto lugar como sus socios comerciales respectivos².

DIFICULTADES DEL INGRESO DE VENEZUELA AL MERCOSUR:

A pesar de las palabras de bienvenida de los Presidentes de los Estados miembros del bloque suramericano en la ocasión de la firma del *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*, se manifestaron algunas críticas. En particular, el Presidente de Paraguay, Nicanor Duarte, expresó su preocupación por las prácticas proteccionistas llevadas a cabo por Argentina y Brasil que a menudo obstaculizaban las exportaciones paraguayas, y tenía dudas sobre el compromiso de Venezuela con el libre comercio.

Uruguay y Argentina ratificaron el Protocolo de Adhesión en noviembre y diciembre de 2006, pero partir de allí, se presentaron obstáculos persistentes para la ratificación del tratado en los Congresos de Brasil y Paraguay, retrasándose el proceso de ingreso de Venezuela.

En mayo de 2007, cuando el gobierno venezolano no renovó la licencia del canal de televisión RCTV que tenía una línea editorial de oposición, el Senado brasileño manifestó sus preocupaciones sobre el respeto a la democracia en Venezuela. El Presidente Chávez le llamó "loros del Imperio", y se dificultó aún más el proceso. En julio de 2007, el Presidente Chávez dio

¹ Malamud, Carlos, *La salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional*. Real Instituto Elcano, Madrid, 10 de mayo de 2006.

² En 2011, para Colombia sus principales socios comerciales fueron EEUU, China, Chile y Venezuela. Para Venezuela, sus principales socios comerciales fueron EEUU, China, Brasil y Colombia.

un hasta septiembre de 2007 como compás de espera para el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, amenazando con retirar su solicitud de ingreso. El Senado brasileño rechazó lo que calificó de “ultimátum”.

Las principales preocupaciones de los Senadores brasileños aireadas en los principales medios de comunicación, tenían que ver con el comportamiento del gobierno de venezolano, que pese a ser democrático en origen, exhibía una actitud “personalista y autoritaria” en su desempeño a lo interno y una retórica “nacionalista e intervencionista” a lo externo. Esto último, estaba muy relacionado con el apoyo de Venezuela a la nacionalización del gas boliviano en 2006, donde resultaron afectados intereses de PETROBRAS.

El Presidente Lula da Silva tuvo que desplegar un largo proceso de cabildeo en el Senado de Brasil para lograr la ratificación del Protocolo de Adhesión en diciembre del 2009, después de muchas negociaciones con parlamentarios aliados y adversarios, siendo destacable la férrea oposición al ingreso de Venezuela al MERCOSUR del ex-Presidente brasileño y actual Presidente del Senado, José Sarney.

Superado el escollo brasileño, el Senado de Paraguay detuvo persistentemente la ratificación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur, por considerar igualmente que su gobierno violaba la cláusula democrática del *Protocolo de Ushuaia*. El 20 de diciembre de 2011, en la XLII Cumbre de Jefes de Estados del Mercosur en Montevideo, el Presidente Chávez criticó al Congreso de Paraguay por oponerse al ingreso de Venezuela al bloque. Cabe destacar que ese día el Presidente uruguayo, José “Pepe” Mujica, respaldado por el gobierno argentino, propuso que se realizaran revisiones jurídicas al *Tratado de Asunción*, de forma tal que se permitiese la ratificación de la membresía de Venezuela aún a pesar de las objeciones del Congreso de Paraguay. Sin embargo, este plan fracasó; los miembros se limitaron a establecer una comisión que estudiara el caso y el entonces Presidente paraguayo Fernando Lugo decidió no retar a la oposición en su país, diciendo “nosotros respetamos las instituciones”.

SUSPENSIÓN DE PARAGUAY E INGRESO DE VENEZUELA A MERCOSUR:

La situación de paralización del ingreso de Venezuela seguramente habría continuado si no fuese por los eventos de la crisis política de Paraguay, que tuvieron su desenlace el 22 de junio de 2012. Ese día, el Congreso paraguayo controlado por la oposición aprobó la destitución del Presidente Fernando Lugo por alentar tomas de tierras y fomentar la violencia, en un voto de 39 a 4, tras un proceso que duró menos de dos días. La Constitución paraguaya permite que el Congreso destituya a altos oficiales si dos tercios de sus miembros desaprueban de su actuación. Fernando Lugo fue reemplazado como Jefe de Estado por el entonces Vicepresidente Federico Franco en calidad de Presidente interino.

La medida provocó fuertes respuestas a nivel nacional y regional por la corta duración del juicio, lo que llevó a especulación sobre el posible incumplimiento del debido proceso, siendo tipificado por los más críticos como un “golpe de Estado parlamentario”. A lo largo de la región se vieron repercusiones diplomáticas – Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela retiraron sus embajadores del país, mientras que Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y República Dominicana llamaron a sus embajadores a consultas. Aunque la OEA no suspendió a Paraguay y su Secretario General, José Miguel Insulza, trató de mantener una posición imparcial, UNASUR sí suspendió a Paraguay negándose a reconocer al gobierno de Franco.

El MERCOSUR, por su parte, dio su respuesta en la XLIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, celebrada el 28 y 29 de junio en Mendoza (Argentina), suspendiendo a Paraguay de la participación de las instituciones del bloque, aunque sin imponerle sanciones comerciales o suspender su participación en proyectos financiados por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Habiendo ya desincorporando a la delegación paraguaya de las discusiones en esa Cumbre, los otros 3 miembros plenos invocaron la cláusula democrática plasmada en el *Protocolo de Ushuaia*, cuyo artículo 3 reza que “toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados Partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes”. Según lo plasmado en el artículo 5 del mismo tratado, las consecuencias de esta decisión abarcan “...desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”.

La Presidenta de Argentina, Cristina Kirchner, dijo que se suspendió “temporalmente a Paraguay hasta que se lleve a cabo el proceso democrático que nuevamente instale la soberanía popular” en ese país, que según los calendarios previstos en Paraguay, será en abril del 2013.

La medida de suspensión de Paraguay fue muy controversial, ya que como dijimos la Constitución paraguaya preveía el mecanismo de juicio político, y eso planteaba la cuestión de si no se estaba abusando de lo dispuesto en el *Tratado de Asunción y el Protocolo de Ushuaia*.

Lo que generó aún mayor controversia, fue que acto seguido a la suspensión de Paraguay, se aprobó inmediatamente el ingreso de Venezuela -debido al gran interés de Argentina y Brasil en el mercado venezolano-, acordando convocar una reunión especial del Consejo del Mercado Común en Rio de Janeiro el 31 de julio de 2012 para su admisión oficial. Esto fue visto por muchos como un fraude al artículo 20 del *Tratado de Asunción* que exige unanimidad para la incorporación de nuevos miembros; más aún si había sido justamente el Senado paraguayo que enjuició y destituyó a Fernando Lugo, el último gran obstáculo para que se materializara la incorporación venezolana a MERCOSUR desde 2009. En todo caso, el deber ser era que, al estar suspendido Paraguay de las instituciones de MERCOSUR hasta la celebración de nuevas elecciones en abril de 2013, había que esperar a que normalizara su situación política y pedirle a su Senado que analizara nuevamente el Protocolo de Adhesión. Una vez más el poder y la norma se enfrentaron a nivel internacional, prevaleciendo el primero sobre el segundo.

REACCIONES EN LA REGIÓN A LAS DECISIONES DE LA CUMBRE DE MENDOZA:

El Presidente Chávez aseguró que era “un día histórico” y que el 31 de julio “tendrá resonancia geopolítica”. Tanto Brasil como Argentina celebraron la decisión del bloque. La Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, quien asumió en Mendoza la Presidencia pro tempore del MERCOSUR, alabó la adición de un gran productor petrolero como Venezuela a los mayores productores agrícolas de la región, mencionando la importancia de la seguridad alimenticia y energética en la actualidad. Este pensamiento fue compartido por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quien acotó que MERCOSUR posee un tercio de las reservas mundiales de agua y de las tierras arables, y más del 45% de la producción de soya, y ahora con la incorporación de Venezuela espera que aumente la integración energética.

No obstante, sectores político, académico y periodístico han criticado duramente la decisión, su oportunidad política, su solidez jurídica y los problemas que plantea para el futuro del MERCOSUR, abriendo un debate que se ha tornado por momentos intenso³

Durante la reunión de Cancilleres del 28 de junio, los equipos diplomáticos uruguayos y brasileños se habían mostrado contrarios a la adhesión de Venezuela. Aún estando suspendido Paraguay, sigue siendo miembro pleno, por lo que ellos se oponían a que se aprovechara su ausencia y no se tomara en cuenta su opinión. El Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Luis Almagro, criticó la medida lamentando que no se haya tomado en cuenta la voluntad de Paraguay –socio estratégico de Uruguay para equilibrar a los grandes en MERCOSUR- y que mantiene dudas “sobre la legalidad del procedimiento” efectuado para introducir a Venezuela al bloque. Reveló que la intervención “decisiva” de Dilma Rousseff en apoyo a su homóloga argentina durante la reunión cerrada de Presidentes el día siguiente fue lo que zanjó la cuestión y contravino las deliberaciones de los Cancilleres. Según él, la Presidenta Dilma les dijo a sus homólogos, “yo tengo que hablar políticamente de algo con ustedes dos (Mujica y Fernández)”.

La idea de que la Presidenta Rousseff haya ejercido presión para cambiar la opinión del Presidente Mujica fue posteriormente refutada por el Asesor de Asuntos Internacionales de la Presidencia de Brasil, Marco Aurelio García, quien recaló que fue una decisión unánime. Sin embargo, también indicó que fue a petición del Presidente Mujica que el bloque no aplicó sanciones a Paraguay, y que se aplazó la adhesión oficial de Venezuela hasta el 31 de julio. De hecho, el 2 de julio el gobierno de Uruguay aclaró que la inclusión de Venezuela al bloque aún no era definitiva, y que esto debía ser revisado jurídicamente. El Presidente Mujica reconoció que había prevaecido “lo político sobre lo jurídico”, pero que respaldaba su decisión bajo la consideración de que Uruguay ya había ratificado la entrada de Venezuela de donde, además, obtiene 65% de sus importaciones petroleras siendo su principal proveedor.

El gobierno de Paraguay, por su parte, “deploró” que el MERCOSUR haya decidido “incorporar a un nuevo miembro antes de culminar el trámite legislativo necesario para el efecto” y dijo que la decisión “carece de validez jurídica”. El Canciller, José Fernández Estigarribia, afirmó: “Nosotros estamos en el MERCOSUR. A nosotros no nos dejan entrar”, aludiendo al rechazo de la delegación paraguaya del gobierno de Federico Franco que intentó participar en la Cumbre para discutir su posición. Agregó que van a seguir estando en el MERCOSUR “hasta que el pueblo paraguayo decida si continúa o no”. Es más, el gobierno paraguayo presentó una demanda ante el Tribunal Permanente del Mercosur, rechazando la suspensión de Paraguay y la declaración de la inserción de Venezuela el 31 de julio, por ser contrarios a los acuerdos y normativas de derecho internacional del MERCOSUR, y exigiendo un restablecimiento de sus atribuciones como miembro pleno.

Entonces, ¿fueron estas decisiones acorde a las normas que rigen el MERCOSUR?

- Primero, el artículo 37 del *Protocolo de Ouro Preto* estipula que “las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”. El artículo 20 del *Tratado de Asunción* establece lo mismo en referencia a las solicitudes de ingreso de nuevos miembros al MERCOSUR. Paraguay, a pesar de su suspensión, sigue siendo miembro pleno del bloque. Si la preocupación del MERCOSUR se limitaba al carácter democrático de su gobierno, ¿por qué no simplemente no esperaron hasta después las elecciones paraguayas para decidir sobre la adhesión de Venezuela?

³ Lafer, Celso, "A ilegalidade da incorporação da Venezuela" en *Folha de Sao Paulo*, 4 de julio de 2012; Barbosa, Rubens, "Réquiem para o MERCOSUL" en *O Estado de Sao Paulo*, 24 de julio de 2012; The Economist, "RIP MERCOSUR?", Londres, 14 de julio de 2012, disponible en: <http://www.economist.com/node/21558609>; Malamud, Carlos, "El futuro del MERCOSUR con Venezuela" en *Infolatam*, Madrid, 31 de julio de 2012, disponible en: <http://www.infolatam.com/2012/07/31/el-futuro-del-mercotur-con-venezuela/>

- El artículo 5 del *Protocolo de Ushuaia* no establece que la suspensión de un miembro pleno abarque el retiro de sus derechos a voto y veto. Sin embargo, fue este precisamente el detalle que permitió obviar la posición paraguaya ante la inclusión de Venezuela, y que fue propuesto por la mayor partidaria del Presidente Chávez en el MERCOSUR, la Presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner.
- Además, cabe mencionar que el artículo 12 del *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR* establece que dicho acuerdo “entrará en vigencia el trigésimo día contado a partir de la fecha de depósito del quinto instrumento de ratificación. La República del Paraguay será depositaria del presente Protocolo y de los instrumentos de ratificación y notificará a las Partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos”. Por lo tanto, la participación de Paraguay estaba prevista como importante incluso después de ratificados los acuerdos.

Las relaciones diplomáticas entre Paraguay y Venezuela se han resquebrajado en consecuencia a esta serie de eventos. Tras la destitución de Fernando Lugo, el presidente Chávez dijo que “para nosotros el Presidente del Paraguay sigue siendo Fernando Lugo. No reconocemos a ese nuevo gobierno” y calificó el suceso como un “golpe de Estado ilegal e inconstitucional”. Además de retirar al Embajador venezolano y a los agregados militares que se encontraban en Asunción, anunció la suspensión del suministro de petróleo a Paraguay que devenía desde el 2004 del *Acuerdo Energético de Caracas*. Esto era claramente contrario a la postura asumida por el MERCOSUR, que indicó que no le aplicaría sanciones a Paraguay ya que, como dijo la Presidenta Fernández de Kirchner, “las sanciones económicas nunca la pagan los gobiernos; siempre la pagan los pueblos”.

La situación se vio empeorada por una reunión que sostuvo el Canciller venezolano Nicolás Maduro con jefes militares paraguayos el 22 de junio, en ocasión de su visita a Asunción en una misión de cancilleres de UNASUR dirigida a observar los acontecimientos que se estaban dando en torno a la destitución de Fernando Lugo. La entrevista fue convocada por el General Ángel Vallovera en las oficinas del gabinete Militar en el Palacio de Gobierno de Paraguay, y tomó lugar poco antes de darse el veredicto de destitución de Fernando Lugo en el Congreso. Un video publicado ante los medios nacionales e internacionales por la Ministra de Defensa de Paraguay, María Liz García, muestra a los participantes – Nicolás Maduro, acompañado por el embajador de Ecuador en Paraguay, y los comandantes del Ejército de Tierra, Adalberto Garcete, de la Armada, Juan Benítez, y de la Fuerza Aérea, Miguel Christ. Éste último explicó después ante la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados de Paraguay que el Canciller Maduro intentó presionarlos a que respaldaran al Presidente Lugo firmando un comunicado de prensa, y que desconocieran las acciones que contra él estaba efectuando el Congreso paraguayo, versión que fue confirmada por otros militares convocados posteriormente y negada rotundamente por Venezuela quien afirmó que se trataba de un video editado.

La Ministra García aclaró que los comandantes se “mantuvieron firmes en responder a la autoridad legal y legítimamente constituida”, y además el Presidente Lugo se negó a dar la orden para un despliegue militar en su defensa. Sin embargo, dicha reunión fue criticada fuertemente por el gobierno paraguayo como un acto de injerencia en la soberanía nacional y un desacato a su normativa constitucional, y condujo a que retirara su embajador en Venezuela el 4 de julio y a declarar al Embajador venezolano en Asunción como *persona non grata*. La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de Paraguay también le aplicó esta denominación al Canciller Maduro “por constituir sus declaraciones una intromisión en los asuntos internos de Paraguay”. Todo esto ha sido rechazado por el Canciller Maduro, quien afirmó que se trataba de una tergiversación del “gobierno golpista” para desacreditar a Venezuela y desviar la atención.

Empero, el polémico suceso ha incidido negativamente en la percepción internacional sobre la inclusión de Venezuela al MERCOSUR. No es difícil notar la ironía de suspender un miembro del bloque por una ruptura en su orden democrático y aprovechar la ocasión para incluir a un nuevo miembro cuya adhesión se ha tardado 6 años debido a dudas sobre las credenciales

democráticas de su gobierno. Y es precisamente en el momento donde el gobierno venezolano debería haber sacado a relucir una impecable actuación diplomática, que se dio un evento que hizo que surgieran aún más dudas sobre su respeto a las normas de derecho internacional y su capacidad para relacionarse adecuadamente con sus socios en la región.

Mientras que el Presidente Chávez habla sobre adhesión de Venezuela al MERCOSUR como una “derrota al imperialismo”; el Presidente paraguayo Franco sigue afirmando que se trata de un acto “ilegal” que “pretende dar empuje electoral” al Presidente Chávez y que seguirá rechazando porque Paraguay “a pesar de ser un país pequeño, tiene dignidad”; y el Vicepresidente uruguayo Astori ha manifestado que se ha producido “el retroceso más grande y más grave que ha sufrido el MERCOSUR en toda su compleja historia, es que ahora la única institucionalidad válida no es la de los tratados (...) Ahora dependemos de las decisiones de los presidentes”.

Queda planteada la cuestión jurídica de que pasará cuando Paraguay celebre sus elecciones y el próximo gobierno tome posesión en 2013, si su Senado continúa negándose a ratificar el ingreso de Venezuela. Resolver este problema requerirá una buena dosis de creatividad jurídica y de habilidad diplomática.

Por su parte, el Canciller brasileño Antonio Patriota, durante una interpelación del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Brasil celebrada el 9 de septiembre de 2012, señaló que aún se está considerando “el retorno del gobierno paraguayo y una posible reevaluación del ingreso de Venezuela por representantes del MERCOSUR”. En el trasfondo de estas declaraciones parece encontrarse la estrategia diplomática a seguir por Brasil, que intentará negociar la normalización de Paraguay en MERCOSUR acompañada quizás de algunas ayudas y concesiones adicionales, a cambio de que ceda respecto a la incorporación de Venezuela al mecanismo de integración, cerrando así este capítulo de política de poder y hechos consumados.

RAZONES DE LA ADHESIÓN DE VENEZUELA: IDEOLOGÍA VENEZOLANA VERSUS PRAGMATISMO ARGENTINO-BRASILEÑO:

Las razones de Venezuela:

Las razones que ha dado el gobierno venezolano para unirse al MERCOSUR desde el año 2006 se han inclinado más a lo geopolítico e ideológico que a lo comercial. La decisión parecía corresponder al deseo del Presidente Chávez de figurar prominentemente en la región, como una voz decisoria entre la ola de gobiernos izquierdistas que han arribado a América Latina en la última década. De hecho, la adhesión al MERCOSUR nunca fue pasiva, sino orientada a una transformación del organismo, una “construcción del nuevo MERCOSUR” como establece el *Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013*. El fomento de la cooperación entre los Estados latinoamericanos, en particular los de afiliación izquierdista, aparece en ese documento ligado a la visión del gobierno venezolano de “neutralizar la acción del imperio” estadounidense en la región, aspecto que subrayó el Presidente Chávez en la ocasión de la firma del Protocolo de Adhesión en el 2006.

El Presidente Chávez admitió esta fijación en la ganancia política para su visión de gobierno en la Cumbre del Consejo del Mercado Común celebrada en Montevideo el 20 de diciembre del 2011, donde afirmó que la prisa por incorporarse al bloque de integración correspondía menos a consideraciones de interés nacional y más a su deseo de impulsar la integración política latinoamericana. En ese momento, señaló que al MERCOSUR le hacía falta una salida al Caribe, y que los “países

pequeños” Uruguay y Paraguay se beneficiarían, porque “podrían venderle mucho más a Venezuela”. Pero, se recalca aquí que la visión ideológica se sobrepone al interés nacional, pues su retiro de la CAN afectó considerablemente las exportaciones no petroleras que diversifican la economía de Venezuela y en el ingreso a MERCOSUR no se ha considerado suficientemente si es conveniente para las mismas y la manera de potenciarlas. Se podría argumentar además que su deseo de beneficiar a los “países pequeños” del bloque pudiese lograrse de otras maneras, especialmente si se considera que por el momento su participación en el MERCOSUR parece depender de ignorar las opiniones de Paraguay, y que sectores de Uruguay –incluso de su propio gobierno- han presentado reservas sobre el ingreso de Venezuela.

El Presidente Chávez visualiza esta adhesión como una forma de afianzar su alianza con dos potencias regionales que favorecen posiciones de izquierda, al menos por los momentos. El economista venezolano Fernando Travieso calificó el ingreso al Mercosur como “un paso histórico desde el punto de vista geopolítico con miras al próximo 7 de octubre -fecha a celebrarse las elecciones presidenciales -, es un afianzamiento y un apoyo al sistema democrático venezolano, es un aval para el respeto de los resultados electorales”. Efectivamente, Argentina, Brasil y Uruguay parecen haber emitido un mensaje muy claro al darle la bienvenida a Venezuela al MERCOSUR: desestiman por completo la posición del Congreso paraguayo relativa al carácter democrático de gobierno venezolano actual, y afianzan así al Presidente Chávez regionalmente. En un momento de coyuntura política decisiva en Venezuela, con unas elecciones decisivas acercándose, este respaldo público e internacional resulta especialmente importante para el gobierno encabezado por el Presidente Chávez.

Las razones de Argentina y Brasil:

Mientras que el gobierno venezolano demuestra un interés político-ideológico, el de Rousseff y Kirchner parece ser mucho más racional y económico-comercial. Para Brasil y Argentina, la apertura de un mercado de 29 millones de personas con alto poder de compra y altamente dependiente de las importaciones, a partir de un esquema de eliminación de aranceles representa muchos beneficios. El bloque se ve fortalecido con un aumento en el intercambio comercial –que hasta ahora ha estado fuertemente estancado debido a la crisis económica y el proteccionismo argentino-, un aumento del PIB total y una extensión geográfica hacia el norte de América del Sur.

La inclusión de Venezuela no supone una amenaza para sus productores nacionales, sino una oportunidad de negocios para los empresarios de Argentina y Brasil. Los amplios ingresos petroleros de Venezuela, su progresiva incapacidad para autoabastecerse y su gran necesidad de alimentos, prometen para ambos países una buena oportunidad para impulsar su balanza comercial. Además, los amplios recursos petroleros venezolanos y la buena disposición del Presidente Chávez a utilizarlos como herramienta geopolítica, fortalecen la seguridad energética del bloque y complementa su solidez en el sector alimenticio, como mencionamos anteriormente.

El Ministerio de Comercio de Brasil reportó en junio de 2012 el superávit comercial más bajo que ha observado en 10 años. La crisis económica global se ha visto reflejada en una fuerte disminución en la demanda de productos provenientes de Brasil, el cual estima que este año observará el desempeño económico más débil desde el 0,3% que exhibió en 2009. Junto con la demanda, la producción ha venido decayendo por los últimos 3 meses, llevando a las empresas brasileñas a despedir trabajadores. Mientras tanto, las exportaciones a Venezuela aumentaron 40% entre enero y mayo, y las inversiones de empresas brasileñas en Venezuela se estiman en 20 millardos de dólares, según la Federación de Cámaras Brasil-Venezuela.

Por esto, no es de extrañarse que Brasil haya presentado desde hace tiempo la necesidad de incorporar nuevos miembros plenos al bloque. Cuando Venezuela firmó el Protocolo de Adhesión en el 2006, el entonces Presidente brasileño Lula da Silva alentó a que más países se unieran al MERCOSUR, y en la XVII Cumbre del Mercado Común en diciembre del 2011, se anunció la creación de un “Grupo de Diálogo de Alto Nivel para el impulso de la incorporación de nuevos miembros plenos al bloque regional”. En la última Cumbre del 29 de junio, la Presidenta Rousseff expresó el mismo deseo, invitando a todos los países presentes, como Bolivia, Chile, Colombia y Perú a unirse como miembros plenos para dar un nuevo impulso al bloque incluso, si es necesario, “con una regla tal vez menos rígida, otro modelo”. Ecuador, Bolivia, Guayana y Surinam ya están en negociaciones para incorporarse al bloque.

El pragmatismo de la Presidenta Rousseff contrasta con el planteamiento del Embajador Samuel Pinheiro Guimarães, Ex-Alto Representante del MERCOSUR, denominado “MERCOSUR x 9”. El Embajador Pinheiro Guimarães ha planteado en ese documento la expansión “selectiva” del MERCOSUR a 9 miembros plenos, descartando a 3 miembros del UNASUR que “han adoptado estrategias neoliberales de inserción en la economía internacional, que dificultan la construcción de políticas regionales de promoción y desarrollo”. Se refiere a Chile, Colombia y Perú, países miembros de la Alianza del Pacífico, los cuales tienen tratados de libre comercio con EEUU y contravienen su visión de una unión de gobiernos de tendencia izquierdista. De hecho, el Embajador Pinheiro Guimarães considera que el ingreso pleno de Venezuela al MERCOSUR tiene las siguientes consecuencias: 1) dificultar la remoción del Presidente Chávez, a través de un golpe de estado; 2) impedir la eventual reincorporación de Venezuela y su enorme potencial económico y energético a la economía de EEUU; 3) fortalecer el MERCOSUR, tornándolo aún más atractivo a la adhesión de los demás países de América del Sur; 4) dificultar el proyecto estadounidense de creación de un área de libre comercio en el Hemisferio Occidental, por la eventual fusión de los acuerdos bilaterales de libre comercio, del cual la Alianza del Pacífico es un ejemplo⁴.

Por su parte, la Presidenta Rousseff no ha manifestado su conformidad con las tesis ideológicas del Embajador Pinheiro Guimarães sobre el MERCOSUR, lo que fue motivo entre otras cosas de su renuncia como Alto Representante, y es una clara evidencia que la razón de Brasil para aceptar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR se debe más a su búsqueda de mercados que estén abiertos a sus exportaciones que a consolidar un bloque político-ideológico.

En el caso de Argentina, le resulta ampliamente conveniente tener a Venezuela en MERCOSUR, ya que ello ofrece no sólo la posibilidad de aumentar sus exportaciones de productos agrícolas y de tecnología agroindustrial, sino que ofrece un marco regional para la cooperación y negocios bilaterales, así como las amplias relaciones energéticas que se han construido en los últimos años. Esto último, es aún más importante toda vez que la empresa petrolera YPF ha sido renacionalizada este año por la Presidenta Fernández de Kirchner, y ha firmado una alianza estratégica con PDVSA para aumentar la producción petrolera argentina.

Empero, el pragmatismo de Brasil y Argentina no se limita a lo comercial, sino que también tiene algunos ribetes geopolíticos. La membresía de Venezuela en el bloque le da poder de negociación a Brasil como interlocutor regional, al reforzar su ascendencia sobre Caracas que para permanecer en el esquema de integración debe acatar sus normativas y llegar a acuerdos de forma consensuada. Como dice la Dra. Julia Sweig del Council on Foreign Relations, traer al gobierno venezolano dentro de un cerco institucional regional en el que Brasil como actor más poderoso pueda lograr la “neutralización de la visión bolivariana de Chávez”, una mayor estabilidad regional y consolidarse como gran interlocutor de la región frente a otras potencias como

⁴ Estas ideas se encuentran plasmadas en Pinheiro Guimarães, Samuel, “The Future of MERCOSUR” en *Austral. Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, vol. 1, n° 1, enero-junio de 2012. Una réplica interesante se encuentra en el artículo Barbosa, Rubens, “Contra o interesse nacional” en *O Globo*, 22 de mayo de 2012.

EEUU⁵. A pesar de lo mencionado, la política exterior brasileña puede encarar situaciones complejas derivadas de cambios efectivos en las alianzas para equilibrar su liderazgo dentro del bloque, por eventuales problemas internos en Venezuela y posibles vetos de Caracas a negociaciones comerciales con terceros que sean de interés para Brasil. De hecho, Argentina observa en el ingreso de Venezuela tanto un contrapeso geopolítico al liderazgo de Brasil dentro del bloque, como un refuerzo a su visión más confrontacional y proteccionista frente al orden económico internacional, lo cual contrasta con la tradicional moderación que caracteriza a la diplomacia brasileña.

MÁS ALLÁ DE LO IDEOLÓGICO: ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DEL INGRESO AL MERCOSUR PARA EL ESTADO VENEZOLANO:

Beneficios

a) ***Aumento en credibilidad y poder de negociación:*** Junto con las consideraciones gubernamentales a nivel regional, debemos considerar igualmente las posibles consecuencias de la adhesión al MERCOSUR para Venezuela como Estado. Entre las ventajas podemos contar una que deviene del simple hecho de encontrarse en un bloque de integración, que es un aumento en fuerza de negociación y credibilidad a nivel internacional. En negociaciones con terceros, Venezuela deberá encontrarse en una posición más sólida por ser parte del MERCOSUR. Con su salida de la CAN, Venezuela se había alejado de esquemas de integración económica regional de envergadura, por lo que esto rompe el aislamiento de los últimos 6 años y podría propiciar un rol constructivo para Venezuela en los temas de integración, comercio y desarrollo regional.

b) ***Disminución en los costos de los alimentos:*** Ricardo Menéndez, Ministro de Industrias de Venezuela, celebró la inclusión de Venezuela al MERCOSUR, citando que las importaciones de alimentos a Venezuela aumentarán como resultado de la participación en el MERCOSUR, y en consecuencia los precios de alimentos disminuirán. Según este funcionario, “52% de los productos que Venezuela importa del MERCOSUR corresponde al área de alimentos”. El beneficio citado por el Ministro corresponde a la visión clásica de las consecuencias de la integración: la apertura del mercado permite el ingreso de más productores extranjeros estimulando la competencia con los productores nacionales, resultando en la búsqueda de la eficiencia en la producción y la disminución de costos. Para los consumidores, esto implica una mayor selección de productos, a menores precios.

c) ***El pasaporte MERCOSUR:*** La integración significa no solo una mayor libertad en el movimiento de bienes y capitales, sino también de personas. Como dijo Benjamín Tripier, Presidente del Consejo Consultivo de la Cámara Venezolano-Argentina, “una de las metas del MERCOSUR es que los ciudadanos de los países miembros puedan pasear o vivir en cualquiera de esas naciones y gozar de los mismos derechos que los naturales”. Los ciudadanos de los miembros del MERCOSUR ya estaban habilitados para viajar a Venezuela sin necesidad de pasaporte y solo con sus documentos de identidad desde el 2010. Con la adhesión de Venezuela, se comenzará a emitir el pasaporte MERCOSUR y así los turistas venezolanos no requerirán visa para entrar a los países de la zona, aunque sí los individuos que deseen residenciarse. Sin embargo, el trámite de solicitud de este documento se simplificará. Lineu de Paula, encargado de la sección consular de Brasil en Venezuela, indicó que entre los beneficios de la integración se podrán contar un aumento en el turismo intrazona, una simplificación de los trámites de fronteras y una facilitación de la legalización de los

⁵ Sweig, Julia, *Can Brazil Have It All in South America?* Council on Foreign Relations, 4 de julio 2012, disponible en: <http://www.cfr.org/brazil/can-brazil-have-all-south-america/p28666>.

documentos de primaria. Esto no se extenderá a la posibilidad de homologar los títulos universitarios venezolanos de todas las carreras entre los Estados miembros, ya que esta iniciativa aún no se ha logrado en su entereza en el bloque.

Costos

a) *Asimetría dentro del bloque – Venezuela como país petrolero e importador masivo:* MERCOSUR ha sido señalado desde sus inicios como un bloque comercial con fuertes asimetrías entre sus miembros. Esto mismo admitió el Embajador Pinheiro Guimarães, quien antes de renunciar al cargo de Alto Representante del MERCOSUR por motivos “políticos” un día antes de darse inicio a la Cumbre de Mendoza, presentó su último informe al Consejo donde advirtió sobre las asimetrías existentes en el bloque, alentando a los Estados miembros a que reconocieran esta problemática, y que aumentarían “de forma significativa su coordinación política y su cooperación económica y social”. Sugirió para esto “la gradual construcción de una legislación común”, la formación de fondos comunes para la realización de proyectos y el fomento de políticas para el desarrollo industrial de cada Estado.

En el MERCOSUR, Venezuela no pareciera tener todas las de ganar. Se encuentra actualmente en una posición de debilidad ante el bloque al ser una nación importadora y dependiente de exportaciones petroleras. La balanza comercial de Venezuela con el MERCOSUR ha sido crecientemente deficitaria durante la última década, en la medida que ha venido materializándose la desgravación comercial prevista en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 59 que suscribieron los países miembros del MERCOSUR con los de la CAN en 2004. Según cifras del INE, en el período 1999-2010, las importaciones realizadas por Venezuela de los países del MERCOSUR ascendieron a 34.262 millones de dólares y las exportaciones no petroleras a 2.066 millones de dólares. En 2011, las importaciones ascendieron a 4.505 millones de dólares y las exportaciones no petroleras a 371 millones de dólares.

b) *Efectos sobre el sector privado:* ComCompetir con potencias como Brasil y Argentina en pie de igualdad se dificulta aún más cuando se tiene una legislación que dificulta las prácticas comerciales y un ambiente de inseguridad a lo interno del país. Según Luis Oliveros, economista y Profesor de la UCV, “es complicado para la industria manufacturera nacional operar en el país, debido a la alta inflación, el control de cambio, restricciones legales y burocráticas”.

La Asociación Venezolana de Exportadores (AVEX) estimó que las exportaciones no petroleras provenientes del sector privado han bajado de 4,45 millardos de dólares en el primer período presidencial de Chávez a 3,01 millardos de dólares en el segundo período, un descenso del 32,4%. Simultáneamente, el sector público ha tenido un alza - en el primer período del Presidente Chávez las empresas privadas representaban el 75,45% de las exportaciones y las públicas 24,6%; y para el 2010 la relación había pasado a ser de 52,4% para el sector privado y 47,6% para el público. La Presidenta de la Asociación, Alba Guevara, destacó que las exportaciones no tradicionales en Venezuela “han venido en caída en forma sostenida. Entre 2010 y 2011 se contrajeron en 20%” por lo que pocas empresas tienen la capacidad de colocar sus productos con regularidad. Deben enfrentarse a temas como la autorización de divisas, problemas con el recibo de pagos de impuestos y congestionamientos en los puertos nacionales que impiden que salgan a tiempo las mercancías implicando un aumento en los costos estipulados para la transacción.

La Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS), apoyó el ingreso de Venezuela a MERCOSUR como un acto que fomenta la integración regional en un comunicado de su Presidente, Jorge Botti, pero protestó que no hubiese sido consultada la medida con el sector privado. Resaltó la importancia de considerar detenidamente las consecuencias de la adhesión para las industrias venezolanas mediante un estudio de las asimetrías o complementos entre los miembros del bloque, advirtiendo que “nuestra industria que ya está bastante golpeada por la amenazas y la cantidad de procedimientos, marcos regulatorios, va a ser una de las más lesionadas en esta complementación”. Por su parte, la Confederación Venezolana de Industriales (CONINDUSTRIA) expresó que “en la actual situación de la industria venezolana, este ingreso del país al MERCOSUR podría traer como consecuencia el cierre de muchas pequeñas y medianas industrias y la desaparición de miles de empleos”.

c) *Efectos sobre el sector agrícola y automotriz*: En el sector alimenticio, hay que tomar en cuenta a los productores nacionales. El Vicepresidente de FEDEAGRO, Antonio Pestana, afirmó que la integración de Venezuela al MERCOSUR sin una adecuada preparación de sus sectores productivos supondría una amenaza para el sector agrícola en el país, ya que por limitaciones “naturales y estructurales” no sería capaz de adaptarse a la competencia con los productos de los demás miembros del bloque. Estimó que en Venezuela “actualmente sembramos únicamente un 25% de la superficie potencial agrícola”, y que por cada dólar que exportamos, importamos el equivalente a 10 dólares de Brasil y 20 dólares de Argentina. El Presidente del Instituto de Políticas Agrícolas de FEDEAGRO, Germán Briceño, destacó las dificultades que tienen los que se desenvuelven en el sector agrícola en Venezuela: “Tenemos costos de producción extremadamente altos, que crecen aceleradamente, en comparación a los precios. Hay que hacer inversiones en fincas, en mejoras, en riego, drenaje. Estamos muy atrasados con respecto a lo que es inversión. Tenemos la amenaza de la expropiación y la inseguridad en el sector rural. Hay que solucionar todos estos aspectos para poder ser competitivos”.

Por su parte, la Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Venezuela (CONFAGAN), se ha mostrado en desacuerdo con las opiniones emitidas por FEDECAMARAS y FEDEAGRO. Según el Presidente de la Confederación, José Agustín Campos, el período de transición sería suficiente para que Venezuela fortalezca “algunos rubros sensibles” y que se “concrete la transferencia tecnológica en materia de cultivos estratégicos como soya y también en la producción ganadera”. Su idea parece apuntar a que Venezuela se beneficiaría de un intercambio de conocimientos con grandes productores agrícolas como Brasil y Argentina, fomentando la producción de frutales, hortalizas y leguminosas en el país con miras a la exportación.

Sin embargo, si consideramos que nuestros socios serán Brasil y Argentina que son los mayores exportadores de ganado vacuno, y el segundo y tercer mayor exportador de soya del mundo, respectivamente, resulta extraño pensar que pudiésemos posicionarnos seriamente como sus competidores en estos rubros dentro del bloque y en tan poco tiempo. Si buscamos desarrollar una ventaja competitiva que fortalezca nuestra posición comercial, no se deberían tener expectativas de exportar precisamente estos productos en grandes cantidades, al menos a corto y mediano plazo.

Para realizarlo, además, se requeriría de grandes cambios que aumentasen la eficiencia de los agricultores nacionales, que no pueden sino salir perjudicados por la eliminación de barreras debido a la fuerte desigualdad de condiciones. Por ejemplo, el Presidente de Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela (FEDENAGA), señaló que los ganaderos venezolanos ya se han visto perjudicados por la entrada de toros brasileños y colombianos, cuya presencia tiene abarrotados los mataderos y evita que se pueda vender el ganado nacional. La Federación pidió al gobierno revisar los precios regulados que no les permite cubrir sus costos de producción.

Esta postura fue compartida por voceros de la industria automotriz venezolana, que también elevó protestas ante la posibilidad de enfrentarse a productos brasileños y argentinos. Cifras expuestas por los medios muestran que en el 2010, la industria brasileña produjo 2,77 millones de vehículos y los argentinos sobrepasaron las 828.000 unidades, mientras que la producción venezolana apenas supera las 100.000 unidades. Surgen igualmente dudas respecto a la política automotriz venezolana vigente, ya que para el próximo año 50% de los componentes incluidos en los autos ensamblados en el país deben ser de manufactura local, mientras que el acuerdo bilateral Argentina-Brasil establece un arancel externo común de 35% y toma como comunes las piezas fabricadas en uno u otro país. No obstante, cabe destacar, que en este rubro existe mucho margen para la negociación, en tanto que el sector automotriz y el azucarero son las dos grandes excepciones de la zona de libre comercio del MERCOSUR.

En definitiva, tanto el sector agrícola como el automotriz se sienten muy poco preparados para competir fuertemente con Brasil y Argentina en la eventualidad de una apertura del mercado venezolano a sus productos. Ambos podrían buscar activamente que el gobierno venezolano les garantice protección como “productos sensibles” tanto en lo que respecta a la zona de libre comercio como al Arancel Externo Común, para lo cual sería necesario un análisis caso por caso.



“INCORPORACIÓN DE VENEZUELA AL MERCOSUR”

La cumbre semestral del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) anunció la incorporación de Venezuela como miembro pleno en julio, sin el aval del Congreso de Paraguay, país que fue suspendido del bloque hasta las elecciones de abril de 2013 por la destitución de Fernando Lugo como presidente.

ESTADOS ASOCIADOS AL BLOQUE

-  **Chile**
(1 de octubre de 1996)
-  **Bolivia**
(1 de marzo de 1997)
-  **Perú**
(16 de diciembre de 2003)
-  **Colombia**
(15 de diciembre de 2004)
-  **Ecuador**
(15 de diciembre de 2004)

ESTADOS PERTENECIENTES AL BLOQUE



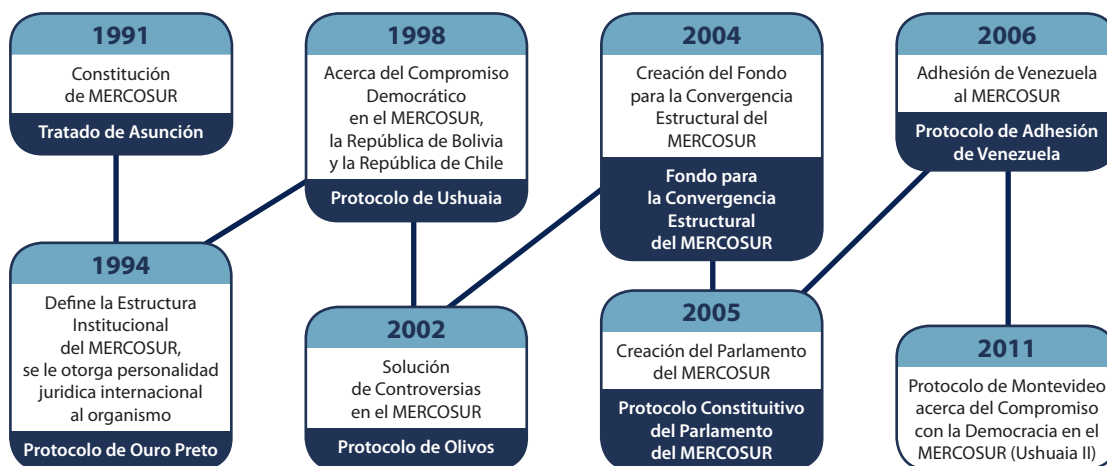
PROCESO DE ADHESIÓN

Venezuela (“Asociado” desde el 15 de diciembre de 2004). La incorporación de Venezuela se concretó en una reunión especial el 31 de julio de 2012 en Rio de Janeiro.

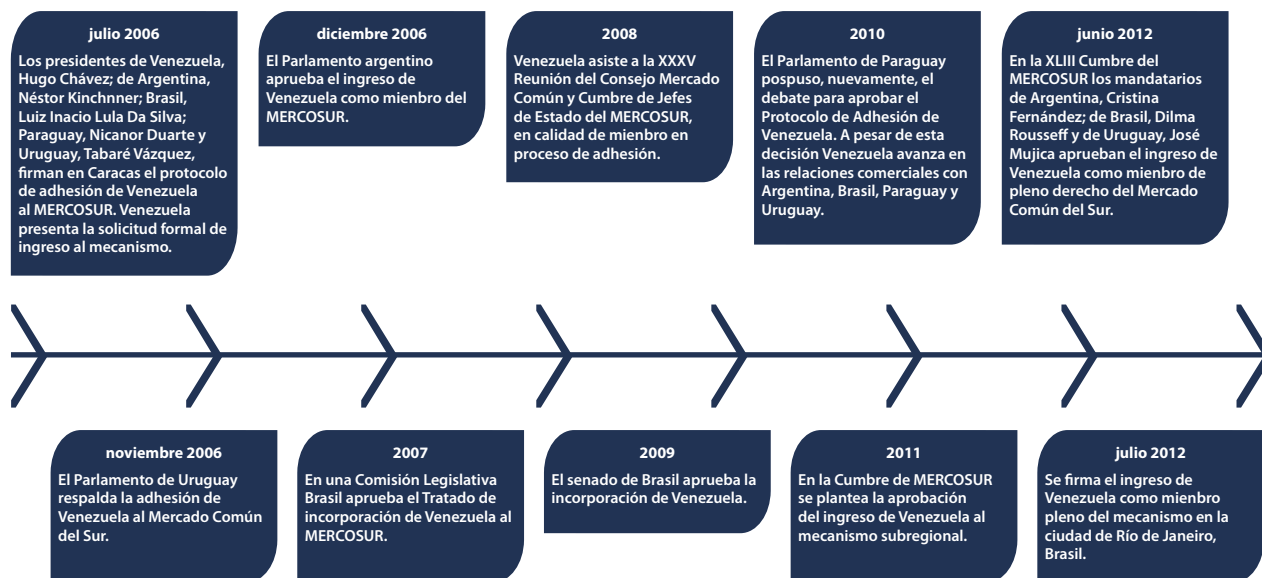
Los presidentes firmantes del “Tratado de Asunción” (1991)



HECHOS RELEVANTES EN EL MERCOSUR



RUTA HISTÓRICA DE VENEZUELA AL MERCOSUR



INTERCAMBIO COMERCIAL VENEZUELA - MERCOSUR 1998-2011 (\$ FOB)



Fuente: INE

En el período 1999-2010, las importaciones realizadas por Venezuela de los países del MERCOSUR ascendieron a 34.262 millones de dólares y las exportaciones no petroleras a 2.066 millones de dólares. En 2011, las importaciones ascendieron a 4.505 millones de dólares y las exportaciones no petroleras a 371 millones de dólares. Estos datos muestran el preocupante déficit en la balanza comercial de Venezuela con sus nuevos socios del MERCOSUR.

LA ADAPTACIÓN DE VENEZUELA AL MERCOSUR COMO RESPUESTA: IMPORTANCIA DE LA NEGOCIACIÓN TÉCNICA Y CAMBIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Tomando la adhesión de Venezuela como *fait accompli*, corresponde analizar el proceso de adaptación del país al régimen comercial del MERCOSUR. Tal como dice el artículo 4 del *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*, en un plazo no mayor a 4 años siguientes a su ingreso, Venezuela debe avanzar hacia el establecimiento de zonas de libre comercio con los demás miembros y adoptar la Nomenclatura Común del Mercosur, el Arancel Externo Común y el Régimen de Origen del Mercosur. Los productos “sensibles” tendrían hasta 4 años adicionales para conformarse a la eliminación de aranceles. Asimismo, según el artículo 7 del citado Protocolo deben definirse las condiciones y los cursos de acción a ser negociados con los terceros países o grupos de países involucrados en instrumentos internacionales y acuerdos con MERCOSUR.

Hasta ahora, el proceso de liberalización comercial de Venezuela y sus nuevos socios suramericanos se hacía de conformidad al ACE N° 59 que suscribieron los países miembros del MERCOSUR con los de la CAN en 2004, es decir, firmado antes de nuestra retirada del bloque andino.

En este convenio se establecieron los cronogramas de liberación arancelaria de Venezuela hacia Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil, y viceversa. Para cumplir con el ACE N° 59, Brasil estaba obligado a liberarle casi la totalidad del comercio a Venezuela en 2011; Argentina en 2013; mientras que Paraguay y Uruguay debían hacerlo en 2015. Venezuela, por su parte, quedó obligada a liberarle los aranceles a Paraguay en 2013; y a Uruguay, Argentina y Brasil en 2015, reservándose un plazo mayor para los productos sensibles hasta 2018.

En el artículo 5 del Protocolo de Adhesión, se fijó un cronograma de liberalización comercial más acelerado que el previsto en el ACE N° 59. Según este último, Brasil y Argentina se obligaron a liberarle casi la totalidad del comercio a Venezuela en 2010; mientras que Paraguay y Uruguay debían hacerlo en 2013. Venezuela, por su parte, quedó obligada a liberarles los aranceles a todos los miembros en 2012. Para los productos sensibles se fijó un plazo hasta 2014.

Esto quiere decir, que si se toma literalmente el Protocolo de Adhesión estaríamos ante una liberalización casi inmediata del comercio con los nuevos socios MERCOSUR, lo que generaría fuertes impactos en la economía venezolana. Por ello, es importante que se tome el espíritu de gradualidad y flexibilidad del Protocolo de Adhesión, y se fije un nuevo cronograma de liberalización tomando como año de partida 2012, toda vez que el retraso del ingreso de Venezuela hizo que varios de los plazos del anterior cronograma se vencieran y no se tomaran las medidas pertinentes. Si se negocia tomando en cuenta estos criterios, el nuevo cronograma de liberalización podría permitirle a Venezuela liberarle el comercio a sus nuevos socios en 2016, y establecer un plazo para desgravar sus productos sensibles hasta 2020, lo cual implica plazos mayores a los previstos en el ACE N° 59 que permitirían tomar medidas para mitigar los impactos en la economía venezolana y daría tiempo al empresariado nacional para prepararse para competir en el MERCOSUR. Esto último es muy importante, ya que hemos visto la profundización del déficit de balanza comercial de Venezuela con todos los miembros del MERCOSUR desde que entró en vigencia el ACE N° 59.

Asimismo, se debe establecer una consulta nacional para establecer la lista de productos sensibles, la cual puede partir de la estipulada en el ACE N° 59, a saber: carne, tomate, cebollas, ajo, papas, cítricos, café, maíz, manteca, grasa y aceite de cacao, cacao en polvo, galletas dulces, pan, productos de panadería, tomates enteros y en trozos, papas procesadas, agua con adición de azúcar y edulcorantes, jugos de frutas, mayonesas, pre-mezcla para la elaboración de alimentos compuestos, completos o complementarios, algodón sin cardar ni peinar, leche, quesos, mantequillas, granos, arroz, aceites de todo tipo y pavo.

En el caso del Arancel Externo Común, Venezuela tendrá también hasta 2014 para bajar sus aranceles a las importaciones procedentes de terceros países que se ubican en promedio en 13%, al promedio del MERCOSUR que se ubica en 10%. Esto expondrá a los productores y empresarios venezolanos a una mayor competencia foránea. La adopción por Venezuela del Arancel Externo Común del Mercosur implicará disminuir en más de un 40% la protección del sector agrícola y en un 22% la del sector industrial frente a terceros países. Esto último, con el agravante que se tendrá que reducir hasta en seis puntos porcentuales los aranceles que se aplican actualmente a terceros países en rubros donde existe cierta potencialidad, como alimentos, minerales y sus combinaciones, química y farmacia; mientras que se deberá aumentar donde existe poca competitividad, como vehículos, maquinarias eléctricas y transporte ferrocarril, lo cual debe considerarse en el período de adaptación porque corresponde a la realidad de la estructura económica de Brasil y Argentina, no a la de Venezuela. Aquí pueden negociarse ciertas excepciones al Arancel Externo Común en rubros que se deseen proteger o donde no se desee encarecer importaciones de materias primas desde terceros, lo cual es moneda corriente en MERCOSUR y razón por la cual es tipificado como una unión aduanera imperfecta. De hecho, aunque el objetivo formal es que todas estas excepciones deben ser eliminadas en 2019, recientemente se aprobó que los miembros del MERCOSUR puedan aumentar su arancel nacional por encima del Arancel Externo Común hasta en 200 partidas arancelarias. La coyuntura de la crisis económica mundial podría favorecer esta postura, siendo que nuestros nuevos socios del MERCOSUR también se han visto afectados por la misma.

Asimismo, debe cambiarse la nomenclatura arancelaria venezolana compuesta por 6.925 partidas asociadas al acervo de la CAN, a las 9.750 partidas arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR. Además, los cuatro niveles arancelarios de Venezuela (de 5%, 10%, 15% y 20%) deben adaptarse en cuatro años a los diez niveles que contempla el MERCOSUR (2%, 4%, 6%, 8%, 10%, 12%, 14%, 16%, 18% y 20%).

Por otra parte, existen problemas asociados a la infraestructura de puertos que deben ser atendidas para agilizar el proceso de exportación, evitando así que suponga trabas no arancelarias y mayores costos que no permitan aprovechar adecuadamente el potencial mercado del MERCOSUR. Junto a lo anterior, deben revisarse cambios políticos y regulatorios, en materia cambiaria, tributaria y de inflación que también suponen trabas no arancelarias a los exportadores venezolanos, lo cual se traduce en una pérdida de competitividad frente a los nuevos socios. El convenio cambiario del 2010 obliga a las empresas que realizan exportaciones a vender al Banco Central de Venezuela el 70% de las divisas obtenidas en sus negocios a cambio de bolívares a la paridad oficial (4,30 BsF/US\$), lo cual resulta poco competitivo. Se podría acotar que si la inflación en el país causara una devaluación de la moneda, esto implicaría un abaratamiento de nuestros productos y aumentaría su atractivo a compradores en otros países, pero la actual política cambiaria no permite que esto suceda, perjudicando a los exportadores venezolanos. Por si todo esto fuera poco, es necesario generar seguridad jurídica y confianza a los inversionistas privados disminuyendo las invasiones y expropiaciones que han afectado el aparato productivo nacional.

En relación a los acuerdos con terceros países o bloques regionales, MERCOSUR tiene una agenda comercial exterior consolidada, donde la prioridad es América Latina, seguida por la Unión Europea como ventana de oportunidad, y por último, otros mercados emergentes. Para todo esta agenda externa también debe prepararse Venezuela.

En América Latina, el MERCOSUR mantiene Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Bolivia que en su mayoría equivalen a tratados de libre comercio, y acuerdos de preferencias con México y Cuba. Por otra parte, en el año 2000 el MERCOSUR comenzó negociaciones con la Unión Europea un acuerdo de asociación, para un mayor acercamiento político y acuerdos de libre comercio; las discusiones fueron congeladas en el 2004 debido a la coyuntura de la Ronda Doha y fueron reactivadas en el 2010, pero el retraso también se ha debido a discusiones sobre las desigualdades en el bloque y temas comerciales sensibles como los productos agrícolas y la seguridad de las inversiones europeas en América

del Sur. Además, MERCOSUR tiene un acuerdo de libre comercio con Israel, Palestina y Egipto, y tiene sendos acuerdos de preferencias comerciales con India y la Unión Aduanera de África del Sur (por sus siglas en inglés, SACU) liderada por Sudáfrica. Además, ha realizado algunos contactos para concluir acuerdos comerciales con CARICOM, Centroamérica, Japón, China, Corea del Sur, ASEAN, el Consejo de Cooperación del Golfo, Jordania, Pakistán, Turquía y Siria. Es decir, Venezuela requiere prepararse para todo este esquema de relacionamiento comercial con terceros.

De todos estos acuerdos, resaltamos el caso de Israel por ser particularmente problemático, ya que en diciembre del 2007 se convirtió en el primer Estado en acordar un tratado de libre comercio con el MERCOSUR y con el cual Venezuela rompió relaciones diplomáticas en 2009 tras la *Operación Plomo Fundido* en la Franja Gaza. No obstante, el Informe Final del Grupo de Trabajo que se creó de conformidad al artículo 11 del Protocolo de Adhesión, publicado en abril del 2007, señaló que una vez dada la adhesión de Venezuela al bloque suramericano, tendría un plazo no mayor de 270 días para analizar estos acuerdos, y que luego el MERCOSUR debería consultar con los países involucrados, “sobre su disposición de negociar la adhesión de Venezuela a esos instrumentos”. Queda entonces la duda sobre qué actitud tomará el gobierno venezolano ante cada uno de los acuerdos concluidos por MERCOSUR previamente, y cuál será su influencia en las negociaciones futuras.

Finalmente, cabe señalar, que la Comisión Presidencial para el MERCOSUR creada por el Presidente Chávez mediante el Decreto 9.116 del pasado 30 de julio, la cual está encabezada por el Canciller Maduro y el Ministro de Petróleo y Minería y Presidente de PDVSA, Rafael Ramírez, e integrada por representantes de diferentes ministerios y algunos empresarios como Alberto Vollmer y el Presidente de FEDEINDUSTRIA, Miguel Pérez Abad, debe revisar todos los aspectos que hemos mencionado y elaborar un plan estratégico para incorporarnos al régimen comercial del MERCOSUR de la manera más conveniente para el interés nacional. Para ello, resulta crucial que dicha Comisión Presidencial escuche a todos los sectores involucrados y expertos del país, y tome como punto de partida las conclusiones del Informe Final del Grupo de Trabajo de 2007, con el propósito de realizar los cambios políticos y regulatorios pertinentes, desarrollar proyectos de apoyo al empresariado nacional -siendo positivo el anuncio de un fondo de 500 millones de dólares para fomentar exportaciones- y emprender negociaciones técnicas convenientes.

CONCLUSIONES:

En nuestra búsqueda de razones para impulsar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, la palabra “política” ha estado omnipresente. El gobierno venezolano ha manifestado su propósito de lograr un acercamiento de los Estados y “pueblos hermanos” suramericanos, de una contraposición al modelo “imperialista” y de beneficiar a pequeñas economías como Uruguay y Paraguay. Claramente, es importante que exista un entendimiento entre los dirigentes de los Estados que se disponen a integrarse, ya que el proceso implica no solo la adquisición de un mayor poder de negociación ante terceros sino también una cierta pérdida de autonomía frente a los socios. Sin embargo, dentro de las consideraciones principales de la integración deben tomarse en cuenta los intereses económicos, y eso es una cuestión muy poco mencionada por el gobierno encabezado por el Presidente Chávez.

El éxito de un organismo de integración económica regional viene apoyado frecuentemente por la interdependencia y complementariedad económica de sus miembros, y será medido por el crecimiento económico que se observe, la expansión del intercambio comercial regional, la disminución de asimetrías en los niveles de desarrollo y la cohesión social. Si evaluamos

el ingreso de Venezuela al MERCOSUR bajo esta perspectiva, estos beneficios no cristalizarán a menos que se negocien plazos flexibles y ciertas excepciones a productos sensibles, y se realicen cambios en la política económica que ha afectado el aparato productivo nacional y ha hecho disminuir las exportaciones no tradicionales en los últimos años.

La adhesión al MERCOSUR conllevará muchas dificultades, ya que los productores y empresarios venezolanos se encuentran en una situación vulnerable para encarar un incremento de la competencia vía importaciones. Comparados con los gigantes suramericanos, Brasil y Argentina, el aparato productivo venezolano en todos los sectores no petroleros es insignificante, representando nada más que un mercado cada vez más abierto a comprar lo que nadie está dispuesto a producir, por ser tan poco rentable y altamente riesgoso. Actualmente, el panorama venezolano se caracteriza por controles de precios y el control de cambio, obstáculos burocráticos y de infraestructura en los puertos, rígidas normativas de producción y abastecimiento del mercado interno, pocas políticas de apoyo a los agricultores y empresarios, y una precaria garantía de la propiedad privada. Todas estas realidades representan obstáculos no arancelarios para que los productores y empresarios venezolanos puedan beneficiarse del libre comercio dentro del MERCOSUR. El control de la economía es un punto fundamental de la propuesta del “Socialismo del Siglo XXI” del gobierno del Presidente Chávez, lo cual entra en directa contradicción con los principios de libre comercio del MERCOSUR.

El sector privado parece estar de acuerdo en que el MERCOSUR representa una oportunidad para Venezuela sólo si la medida se ve acompañada de negociaciones de aspectos técnicos relevantes, apoyo a la producción nacional y cambios materia de política económica. Sin esto, las consecuencias parecen ser negativas para los productores y empresas exportadoras nacionales, siendo los principales beneficiados los empresarios brasileños y argentinos que encontrarán una mayor facilidad para ingresar en un mercado con alto poder de compra y escasa competencia como el mercado venezolano.

La única manera en la que podrían extraerse beneficios palpables y duraderos para Venezuela a partir de su adhesión al MERCOSUR, es si este período de transición se viese como una oportunidad para adaptarse a una situación de competencia con economías tan poderosas como las de Brasil y Argentina.

Se deben estudiar nuevamente todas las dimensiones afectadas por la integración al bloque suramericano, refrescando los estudios llevados a cabo por el Grupo de Trabajo en materia tributaria y arancelaria, cuyas recomendaciones emitidas en 2007 pueden servir de punto de partida. Además, se debe incluir a los representantes del sector privado y especialmente a los líderes de las industrias más sensibles, en discusiones que activamente encaren los problemas reales que enfrentan los productores y empresarios venezolanos. Si el gobierno venezolano no complementa su logro en lo estratégico y geopolítico con consideraciones pragmáticas y comerciales objetivas, pronto se sentirán las consecuencias en el aparato productivo nacional. En este sentido, el gobierno venezolano debería tener presente que el crecimiento de la capacidad económica y las exportaciones se traduce en un aumento del poder agregado nacional.

La creación de la Comisión Presidencial para el MERCOSUR y el fondo para el fomento de las exportaciones dotado de 500 millones de dólares representan buenos pasos en la dirección correcta, pero aún falta mucho por hacer.®