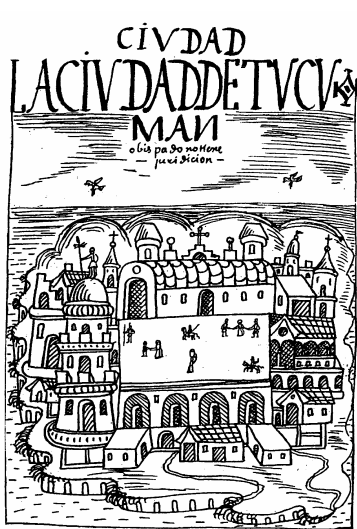


Integración en Ideas

Una publicación del IDELA/UNT



LA INCORPORACIÓN DE VENEZUELA AL MERCOSUR: DUDAS Y CERTEZAS.

Jorge José Torres

El autor: JORGE JOSÉ TORRES es Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Internacional Público y Política Internacional, Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano y Director de la Carrera de Posgrado de Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Tucumán.

El trabajo: Síntesis de la exposición efectuada en las “Jornadas de Derecho Internacional”, organizadas por la Organización de Estados Americanos en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (17 de Noviembre de 2006).

Noviembre de 2006

JORNADAS DE DERECHO INTERNACIONAL
Organización de Estados Americanos
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina
Universidad Austral

LA INCORPORACIÓN DE VENEZUELA AL MERCOSUR: DUDAS Y CERTEZAS

Por Jorge José Torres

Director Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT). Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.

(Síntesis de la exposición efectuada el viernes 17 de noviembre de 2006 en Buenos Aires, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina).

A manera de introducción.

El tema elegido, acordado con los organizadores, es propio del lento, pero persistente, cambio en la orientación de mis estudios, desde el Derecho Internacional y el Derecho de la Integración, hacia las relaciones internacionales. En realidad, lo que descubrí, tardíamente, es que es imposible avanzar con profundidad en ambos campos del derecho sin incorporar la perspectiva de la política internacional.

Sin duda, el proceso de incorporación de Venezuela al MERCOSUR es propicio para tomar en cuenta todas esas facetas en el análisis:

- a) las propias del derecho internacional y el derecho de la integración;
- b) las propias de las relaciones internacionales, en particular, las relaciones intrarregionales y su interacción con éstas.

No obstante, con lealtad, debo adelantar que mi análisis se va a acentuar en lo que llamamos “la dimensión política” de esta trascendente cuestión.

No podemos ignorar la importancia del derecho internacional como instrumento insustituible para consolidar el desarrollo de una comunidad

internacional más justa y equilibrada. Pero tampoco olvidemos la importancia de las bases de poder económico, comercial, financiero, militar, científico y tecnológico y otros segmentos que son determinantes en el campo de las negociaciones internacionales. Sin embargo, la dimensión política o, con mayor rigor, el eje político es, precisamente, el gran ordenador de todo el sistema.

En definitiva, la decisión política de la incorporación de Venezuela condiciona la decisión jurídica y la ubica en el plano puramente instrumental. Es decir que los mecanismos jurídicos alcanzarán funcionalidad si la dimensión política se dinamiza.

El marco normativo.

Coincidentemente con la perspectiva expuesta, los aspectos jurídicos de este tema no ofrecen mucho para el debate. En diciembre de 2005 se suscribió el Acuerdo Marco para la Adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Este primer paso se complementaría, en el breve lapso de siete meses, con la suscripción del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR (04.07.2006). El documento reafirmaba la importancia de esta decisión política

“para la consolidación del proceso de integración de América del Sur en el contexto de la integración latinoamericana”. Además, destaca que Venezuela “desarrollará su integración en el MERCOSUR, conforme a los compromisos derivados del Protocolo bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías, y del tratamiento diferencial, así como los principios de seguridad alimentaria, medios de subsistencia y desarrollo rural integral”.¹

Venezuela ha adherido al derecho originario del MERCOSUR (Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto y Protocolo de Olivos), en el marco de lo dispuesto en el artículo 20 del Tratado de Asunción, que expresa que

“estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia del Tratado. No obstante,

*podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional. La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes”.*²

De acuerdo a lo señalado en el segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo, hay un compromiso de *“realizar las modificaciones a la normativa MERCOSUR, necesarias para la aplicación del Protocolo”.*³

La entrada en vigor del Protocolo de Adhesión, “como instrumento adicional al Tratado de Asunción”, recién se alcanzará treinta días después de que se haya completado el proceso de ratificación por parte de todos los Estados Partes. En esa oportunidad, Venezuela adquirirá la condición de Estado Parte. Sin embargo, desde el momento mismo de la suscripción del Protocolo, y antes de alcanzar el status de Estado Parte, en virtud del artículo 8, Venezuela integrará la delegación del MERCOSUR en las negociaciones con terceros países, grupo de países u organismos internacionales (Estados Unidos de América, Unión Europea, etc.).

Un tema central, de mucha importancia, es la adopción del acervo normativo del MERCOSUR. Se establece que Venezuela cumplirá este complejo proceso en un lapso no superior a los cuatro años, a partir de la entrada en vigor del Protocolo, sujeto a un cronograma que se determinará en el futuro.

Analicemos las disposiciones referentes a la liberación del comercio:

- a) Venezuela deberá adoptar el Nomenclador Común MERCOSUR en un plazo no superior a los cuatro años, a partir de la entrada en vigor del Protocolo.⁴
- b) Se establecerá un cronograma para la adopción por parte de Venezuela del Arancel Externo Común, *“contemplando las eventuales excepciones al mismo.”*⁵
- c) Ya se ha establecido un cronograma para alcanzar el libre comercio entre Venezuela y el MERCOSUR. Con referencia a Argentina, los productos venezolanos ingresarán libremente el 1 de enero de 2010, y los productos

argentinos ingresarán libremente a Venezuela el 1 de enero de 2012. En ambos casos, habrá un plazo especial para los productos denominados “sensibles”, hasta el 1 de enero de 2014. Estos plazos son similares para el Brasil. Con respecto a Paraguay y Uruguay, los plazos son levemente diferentes.⁶

- d) En forma inmediata se aplicará el Régimen de Origen establecido en el Acuerdo de Complementación n° 59 de ALADI. Desde la finalización del período de transición (cuatro años a partir de la entrada en vigencia del Protocolo) o desde el momento que Venezuela lo adopte, se aplicará el Régimen de Origen del MERCOSUR.⁷
- e) Finalmente, con referencia al mecanismo de solución de controversias, se implementará una solución original: 1) El procedimiento establecido en el Protocolo de Olivos se aplicará a Venezuela *“en las controversias relacionadas con las normas del MERCOSUR anteriores a la vigencia del Protocolo, a medida que la República Bolivariana de Venezuela adopte progresivamente dichas normas”*; 2) el Protocolo no establece solución expresa para las controversias que involucren a normas del MERCOSUR no adoptadas por Venezuela.⁸

Con sentido instrumental, se ha creado un Grupo de Trabajo MERCOSUR - Venezuela para abordar todas las cuestiones prácticas que pudieran surgir de la aplicación del Protocolo.⁹

Como vemos, para alcanzar la efectiva incorporación de Venezuela al MERCOSUR deberá recorrerse aún un largo y complejo camino.

El marco político.

Analicemos ahora los campos económico y político. Desde la perspectiva económica, la incorporación de Venezuela provoca, en general, respuestas positivas.

Se suma al MERCOSUR la tercera economía de América del Sur y el PBI de este mercado de cinco alcanzará un 75% del total regional.

Además, Venezuela posee las reservas petrolíferas y gasíferas más importantes de América del Sur. Esta situación es clave a la hora de diseñar con mayor autonomía estrategias económicas regionales a mediano y largo plazo. Un suministro energético relativamente garantizado es la cuestión de base para sostener un ritmo de crecimiento apropiado y razonablemente predecible.

Hay otras ventajas. Si bien Venezuela es un mercado fuertemente concentrado en petróleo y sus derivados, también es importador ávido en otros rubros, en particular, bienes industrializados con fuerte valor agregado. En tal sentido, en menos de un lustro, las exportaciones brasileñas a este país pasaron de us\$ 600 millones a cerca de us\$ 3.000 millones. Con referencia a Brasil, es conveniente recordar que el norte de este país mantiene una estrecha relación con Venezuela en materia energética y que la apertura comercial puede potenciar las corrientes de intercambio bilaterales.

Para Argentina, Venezuela es un soporte de valor para su economía: es una de las principales fuentes de financiamiento, ya que acumula compras de bonos públicos argentinos en más de us\$ 3.000 millones y actualmente se encuentra en estudio el lanzamiento de un bono binacional; es la impulsora del proyecto de un banco regional; es el lugar de destino de importantes inversiones de la multinacional Techint, de origen argentino, en materia de acero; avanza la construcción de buques petroleros en el Astillero de Río Santiago; y es un fuerte cliente en maquinaria agrícola y un proveedor de energía (tema que es un verdadero cuello de botella en el desarrollo actual de la Argentina). No hay duda: Venezuela es un considerable socio comercial y un sostén financiero de la Argentina.

Hay otras dimensiones a analizar, en particular, aquellas de naturaleza geoestratégica. Lo señaló el Canciller de Brasil, Celso Amorín: *“Se ha establecido una columna vertebral en América del Sur, que va desde el Caribe hasta Tierra del Fuego”*.¹⁰ Kirchner destacó, acerca de la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, que

“estamos en un punto de inflexión que contribuye al proceso de integración regional”.¹¹ La pregunta es qué pasa después de este punto de inflexión.

Cabe destacar que importantes referentes políticos de la región manifestaron su visión optimista acerca de la incorporación de Venezuela.

El Diputado Nacional de Argentina, Alfredo Atanasof, destacó que la incorporación de Venezuela representaba una inmensa oportunidad para MERCOSUR. Puntualizó, con entusiasmo, que la extensión del MERCOSUR hasta el Caribe era central:

“Unidos representaremos más del 70% del PBI de Sudamérica, somos más de 250 millones de personas, abrazados por un proyecto económico comercial, pero, sobre todas las cosas, geopolítico y estratégico”.¹²

Según el Senador brasileño Sergio Zambiasi, para su país el ingreso de Venezuela

“significa abrir las perspectivas a todo el país, redimensionando por tanto el proceso geopolítico y fortaleciendo MERCOSUR en nuestro propio interior, lo que es vital para este momento histórico”.¹³

Desde la perspectiva paraguaya,

“Venezuela se inyecta positivamente para que pueda haber un equilibrio regional y que, fundamentalmente, se puedan ir venciendo las asimetrías internas para lograr mayores oportunidades de negocios en todos los países en igualdad de condiciones”(Senador Alfonso González Núñez).¹⁴

Desde el Frente Amplio de Uruguay, el Diputado Roberto Conde, señalaba con énfasis que

“Venezuela le aporta al bloque su fuerza en la consecución de un ideario político, que incorpora una visión política de la integración, donde lo que se resalta es la construcción de un bloque sudamericano con la capacidad de enfrentarse a las potencias hegemónicas en el camino de la construcción de un poder popular y

democrático, que encarne en su conjunto un gigantesco proyecto de transformación social".¹⁵

Mario Rapoport se entusiasmó con el "nuevo MERCOSUR", pero reflexionó, a su vez, en el sentido que "las posibles diferencias en el tono político de sus integrantes no debería ser un obstáculo en la marcha del nuevo MERCOSUR. En una columna de opinión para la publicación "MERCOSUR Parlamentario", llamaba la atención en el sentido que

"todavía permanece la asignatura pendiente de las desparejas relaciones entre sus miembros, muchas veces fruto de las maniobras políticas de los mismos dirigentes para poder cohesionar sus frentes internos, dificultando así el camino de la integración".¹⁶

Todas las expresiones antes señaladas son válidas, pero, desde mi perspectiva, incompletas. No abordan un problema práctico que, en voz baja, la mayor parte de los dirigentes de los Estados Partes reconocen: hoy no se puede separar Venezuela de su líder Hugo Chávez. El problema que se debe resolver es como conciliar el discurso político de Chávez en el campo internacional con las políticas del MERCOSUR en su conjunto y, particularmente, con las de sus socios mayores, Argentina y Brasil.

Sin duda, los presidentes Lula Da Silva, Kirchner y Chávez tienen en el campo político puntos de coincidencia. Sin embargo, también hay diferencias que hoy aparecen marcadas. En tal sentido, las alianzas políticas de Chávez con Irán, Bielorrusia, la oposición iraquí y Corea del Norte no se corresponden con las políticas internacionales del MERCOSUR en su conjunto.

Por otra parte, la condición futura de Venezuela de Estado Parte del MERCOSUR, le otorgará al presidente Chávez una fenomenal base de lanzamiento para su discurso fuertemente antinorteamericano. Sin duda, ello no es lo que quieren el presidente Lula ni (aun con matices) el presidente Kirchner, para quienes el marco de relacionamiento con la superpotencia hegemónica es "diferencias si, conflictos no".

No tengo dudas de que la cuestión planteada tiene valor estratégico. En primer lugar, porque hace a la inserción internacional del MERCOSUR, que aún

revela signos concretos de vulnerabilidad en el sistema global. En segundo lugar, porque no ha sido suficientemente debatida, con la profundidad que la cuestión exige.

Celso Amorín, en declaraciones a la prensa, ofreció una versión optimista de este tema: “Es un nuevo desafío que puede contribuir al fortalecimiento de la integración regional”, y agregó: “Chávez va a traer su mensaje, pero va a tener que escuchar al de los otros”.¹⁷ Esta es una visión cercana a la concepción simplista de que es mejor tener a Chávez dentro del MERCOSUR, que fuera de él. Particularmente, creo que Venezuela y Chávez se merecen una perspectiva un poco más profunda.

Sobre este tema, Mónica Hirst planteó un interrogante clave:

“¿Cómo garantizar MERCOSUR se fortalezca y no se debilite aún más? ¿Cómo hacer que los valiosos atributos estratégicos - alimentados por la abundancia de recursos energéticos - no se sobrepongan a las virtudes políticas del MERCOSUR, basadas hasta hoy en una comunidad de valores democráticos?”¹⁸

En definitiva, cómo hacer para que los eventuales beneficios que deriven de la incorporación de Venezuela al MERCOSUR sean marcadamente superiores a los costos aplicados a este singular proceso político y económico.´

Referencias:

¹ MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela*. Párrafo introductorio.

² MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Tratado de Asunción*, Artículo 20.

³ MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo citado*, artículo 1, segundo párrafo.

⁴ MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo citado*, artículo 4.

⁵ MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo citado*, artículo 4.

⁶ MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo citado*, artículo 5.

⁷ MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo citado*, artículo 5, último párrafo.

⁸ MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo citado*, artículo 2.

⁹ MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Protocolo citado*, artículo 11.

¹⁰ WWW.DIARIOCLARIN.COM.AR, 18.06.06

¹¹ WWW.DIARIOCLARIN.COM.AR, 05.07.06

¹² REVISTA MERCOSUR PARLAMENTARIO: *La visión parlamentaria del ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*, Buenos Aires, n° 3, septiembre 2006, página 33.

¹³ REVISTA MERCOSUR PARLAMENTARIO: *trabajo cit.*, página 34.

¹⁴ REVISTA MERCOSUR PARLAMENTARIO: *trabajo cit.*, página 35.

¹⁵ REVISTA MERCOSUR PARLAMENTARIO: *trabajo cit.*, página 35.

¹⁶ REVISTA MERCOSUR PARLAMENTARIO: *Hacia un nuevo MERCOSUR*, Buenos Aires, n° 3, septiembre 2006, página 38.

¹⁷ WWW.DIARIOCLARIN.COM.AR, 18.06.06

¹⁸ WWW.DIARIOCLARIN.COM.AR, 16.07.06